

Ю.А. Тихомиров

ТЕОРИЯ КОМПЕТЕНЦИИ



ЮРИНФОРМЦЕНТР

Ю.А. Тихомиров

**ТЕОРИЯ
КОМПЕТЕНЦИИ**

**Москва
2001**



Тихомиров Ю.А.

Заслуженный деятель науки Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор,
член-корреспондент Международной академии сравнительного права

Об авторе

Юрий Александрович Тихомиров - один из ведущих специалистов в области конституционного и административного права, теории государства и права. Он является автором более 500 научных работ по данной тематике. Среди них такие известные фундаментальные труды, как «Управленческие дела общества», «Управленческое решение», «Юридическая коллизия», «Теория закона», «Закон, стимулы, экономика», «Действие закона», «Публичное право», «Курс сравнительного правоведения», «Курс административного права и процесса», «Правовые акты», «Коллизииное право» и др.

Ю.А. Тихомиров работает первым заместителем директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Он - член Объединенной комиссии по координации законодательной деятельности, нескольких научно-консультативных советов при Президенте РФ и комитетах Государственной Думы, координатор Центра публичного права Межпарламентской Ассамблеи СНГ, член редколлегии журналов «Государство и право», «Правоведение», «Журнал Российского права» и ряда ученых советов. Ю.А. Тихомиров ведет также большую преподавательскую работу.

ТЕОРИЯ КОМПЕТЕНЦИИ /Ю.А. Тихомиров. - М.: 2001. - 355 с.

ISBN 5-89194-074-4

В книге обстоятельно разработан комплекс вопросов, связанных с природой компетенции и ее элементами, источниками и способами установления. Большое внимание уделено характеристике субъектов компетенции - государства, государственных органов и иных публичных структур. Роль человеческого фактора раскрыта сквозь призму компетентности. Показаны практические проблемы динамики компетенции - ее реализации, перераспределения, изменения. Рассмотрены механизмы защиты компетенции, ответственности за ее нарушения и разрешения споров о правомочиях. Книга построена на материалах отечественной и зарубежной практики в сравнительно-правовом плане. В ней обобщены научные разработки в данной области, содержатся оценки, выводы и практические рекомендации.

Издание необходимо работникам государственных и муниципальных органов, депутатам, предпринимателям, хозяйственным руководителям, юристам. Систематизация знаний о компетенции придает книге свойства учебника для юридических вузов в рамках учебных дисциплин «Теория права и государства», «Конституционное право», «Административное право», «Муниципальное право».

ISBN 5-89194-074-4.

Воспроизведение в полном объеме или фрагментарно любыми способами текстов, опубликованных в настоящем издании, за исключением случаев, установленных Законом об авторском праве и смежных правах, допускается только с письменного согласия обладателя исключительных имущественных прав на произведение.

© Издательство Ю.А. Тихомирова М., 2001 © Ю.А. Тихомиров

Предисловие

Многочисленные структуры в стране выполняют общественно-полезные дела. Без этого общество и государство не могут существовать и развиваться, а граждане - получать необходимые услуги и рассчитывать на защиту своих интересов. Вопрос заключается в том, какое место должна занимать каждая структура в общей системе, как определить круг ее дел, взаимоотношения с партнерами и какова ее ответственность за свою деятельность? Ответы кроются в таком явлении, как компетенция. Это ключевое понятие публичного права, ось политической борьбы, ядро конституционных и управленческих отношений.

В общественной практике проблемы, связанные с определением компетенции, решаются с большим трудом и очень противоречиво. В научной литературе их исследуют чаще всего применительно к отдельным государственным органам. Поэтому автор счел необходимым подготовить настоящее издание как комплексное исследование вопросов теории и практики компетенции.

В книге дан анализ распределения государственных и общественных дел в историческом и современном аспектах. Показана взаимосвязь публичных интересов, власти и компетенции. обстоятельно разработан комплекс вопросов, связанных с природой компетенции и ее элементами, источниками и способами установления компетенции.

Большое внимание уделено характеристике субъектов компетенции - государства, государственных органов и иных публичных структур. Причем показаны соотношения разных компетенций и их «взаимовлияния». Роль человеческого фактора раскрыта сквозь призму компетентности.

Компетенция не застывшее статичное явление - она развивается и меняется под воздействием разных факторов. В книге обстоятельно разработаны проблемы динамики компетенции - ее реализации, перераспределения, изменения. Рассмотрены механизмы защиты компетенции, ответственности за ее нарушения и разрешения споров о компетенции.

Книга построена на материалах отечественной и зарубежной практики в сравнительно-правовом плане. В ней обобщены научные разработки в данной области, содержатся оценки, выводы и рекомендации, которые полезны в практическом и теоретическом плане. Систематизация знаний о компетенции придает книге свойства полезного учебника для изучения в рамках учебных дисциплин «Теория права и государства», «Конституционное право», «Административное право», «Муниципальное право».

Introduction

A lot of bodies realize socially useful affairs in the country. State and society can't function and develop, citizens can't get necessary services and can't count on their civil rights without this. The question is how to determine the role of every structure and its field of activity, interaction between them and their responsibility. Competence is the key subject of Public Law and center of constitutional and government relations. Problems of competence are very difficult and contradictory in public practice, therefore they are in science literature according to the particular state bodies.

This book is the complex investigation of theory and practice of competence. Author analyzes a diversification of State and Public affairs in historical and contemporary aspects. Connection between public affairs, public power competence is shown. A lot of problems concerning the nature of competence, its elements, sources of competence and means of determination of competence are worked out in the book.

Author gives consideration to characteristics of subjects of competence: State, state and other public bodies. Connections, influence and interactions of competence are described in the book. The role of human factor is shown through the competence.

Being a dynamic phenomenon competence is developing and changing under influence of different forces. This book shows the problems of realization of competence, its redistribution and modification. Mechanism of defense of competence, responsibility for its breach and settlement of competence are examined.

This book is based on state and international practice. The book is a useful manual for studying "Theory of State and Law", "Constitutional law", "Administrative law", "Municipal law".



Раздел I

ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ И КОМПЕТЕНЦИЯ

Глава I

Распределение государственных и общественных дел

§ 1. Публичные интересы и институты

Общество - сложный социальный организм. В нем соприкасаются грани самых различных явлений - экономических, политических, духовных, социально-культурных. Общности людей и структурные формы их объединения взаимодействуют между собой на макроуровне, а люди - на микроуровне. Естественно, в обществе проявляются различные и противоречивые интересы. Именно для их обеспечения создаются и действуют институты как структурно оформленные организации и вырабатываются способы для решения публичных задач.

Политические институты гражданского общества образуют его политическую систему, которая призвана координировать все наиболее важные сферы жизнедеятельности страны. Государство, партии, СМИ, массовые организации и объединения, каналы прямой демократии служат как своим корпоративным интересам, так и общим интересам. Вопрос в том, какова степень их сочетания, каково их влияние на управление общественными делами¹.

Ключевым здесь является публичный интерес. *Интерес в праве - это его важнейший правообразующий и правореализующий фактор.* Непосредственно интерес раскрывается в государственной воле, поскольку «...индивиды должны конституировать свою волю в виде государства... придать своей воле... всеобщее выражение в виде государственной воли, в виде закона... Выражение этой воли, обусловленной их общими интересами, есть закон»².

Осознанный общественный интерес становится целью деятельности государства. Интерес подлежит правовому опосредованию как стремлению к удовлетворению признаваемых общественных потребностей.

Проблема интересов в праве всегда остро воспринималась юристами и по-разному отражалась в их трудах. Известный гер-

¹ См.; Ю.А. Тихомиров. Публичное право. - М., БЕК, 1995.

² Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Том 3, с. 322-323.

манский юрист Р. Иеринг в книгах «Интерес и право» и «Борьба за право», вышедших в конце прошлого века, доказывал, что цель права заключается в уравнивании интересов в обществе, в нахождении компромисса между ними. Цель права - мир, средство для этого - борьба. Борьба человека за свое право рассматривалась как обязанность его перед собой и обществом по поддержанию закона и правовых основ общества.

Расхождения в правовых подходах к тому или иному интересу концентрировались вокруг определения источников формирования общего интереса. Обсуждалось, считать ли таковым классовые, или групповые, или личные интересы, или усредненные социальные интересы.

(Публичные интересы - это общие интересы, своего рода усреднение личных, групповых интересов. Иными словами, это общественные интересы, без удовлетворения которых невозможно, с одной стороны, реализовать частные интересы, а с другой - обеспечить целостность, устойчивость и нормальное развитие организаций, государств, наций, социальных слоев, наконец, общества в целом. Это и официально признанные интересы, имеющие поддержку государства и правовую защиту. Следовательно, *публичный интерес есть признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит неперемным условием и гарантией ее существования и развития.*

Определить содержание и пределы действия публичного интереса довольно сложно. Прежде всего нелегко исчерпывающе и точно выразить его суть с точки зрения чисто познавательной. Затрудняют выявление параметров публичного интереса противоречивость и динамика развития политической и экономической сфер, многофакторность влияния, подвижность общественного поведения. Заметим к тому же, что фаза осознания и своего рода структурирования публичного интереса значительно сложнее, нежели в сфере частного интереса, ибо здесь приходится «отбирать» и оценивать множество социальных интересов.

Определение приоритетов позволяет выделить задачи, решение которых дает возможность удовлетворить в первую очередь наиважнейшие интересы как индивида, так и отрасли, региона, общества в целом. Вернее, установление приоритетов в политике и экономике позволяет «расставить» цели и задачи, средства их достижения. Ошибки же в их «ранжировании» ведут к неудовлетворенности интересов и столкновениям между ними. Вопрос в том, приобретает ли публичный интерес значение доминирующего. В мировом сообществе глобализация ведет к повышению роли общих интересов, но не в ущерб национальным. Последние обеспечиваются и мировым сообществом¹.

¹ См.: И.И. Лукашук. Глобализация, государство, право XXI век. - М., Спарк, 2000, с. 73-79, 102-112, 145-209.

Действия субъектов публично-правовых отношений определяются природой и устройством власти. Главное определить, кто осуществляет власть — только лишь государство или государство совместно с общественными организациями, группы или правители. Все же власть едина, и она в разных формах воздействует на различные стороны жизни общества. В классовом обществе социальная власть всегда существует в форме политической, главной ее частью является власть государственная. Она представляет собой средство функционирования любой социальной общности и обеспечивает отношения подчинения руководящей в данном сообществе воле, с помощью системы различных средств и методов управляет и добивается соблюдения социальных норм.

Истории известны различные характеристики власти и ее реальных состояний. Власть может меняться, когда ее осуществляют новые политические силы. Власть стабильна, когда ее поддерживает население, что достигается либо авторитетом власти, либо ее жесткостью. Власть слабеет без общественной опоры, и тогда усиливается влияние оппозиции, негосударственных институтов, сепаратистских движений, а процессы в стране плохо управляются.

Политическая власть существует прежде всего в форме государственной власти, придавая ей политический характер.

В социалистическом обществе признавался такой тип государственной власти, когда трудящиеся не знают над собой никакой власти, кроме власти их собственного объединения. Формула гуманистичная, хотя реально советская государственная власть возникла как орудие диктатуры рабочего класса. Изменения в ее социальной сущности привели к преобразованию государства диктатуры рабочего класса в общенародное государство. Произошло расширение общественной основы государственной власти и появились новые формы и методы ее осуществления. Дальнейшее развитие получили такие свойства государственной власти, как общественно-организованный характер, верховенство и единство, которое не исключает, а предполагает разветвленный механизм государственных органов.

Население, граждане не могут непосредственно и целиком взять на себя выполнение многообразных функций государства в силу ряда объективных факторов (уровень жизни и сознательности людей, продолжительность рабочего времени), а также целесообразности общественного разделения труда. Тем не менее прямая демократия сохраняет свою ведущую роль.

Деятельность государства предполагает многофункциональный сложный механизм управления его делами. Существование представительных органов власти, органов управления, суда, прокуратуры призвано обеспечить выполнение различных функций государства. Само собой разумеется, что общие признаки государственной власти присущи всем указанным видам органов,

но проявляются они в специфических организационно-правовых формах.

Социальное единство государственной власти было органически связано с организационным ее единством. Всеобъемлющей политической организацией, посредством которой трудящиеся объединялись в социалистическое государство, были представительные органы - Советы. В силу этого они выступали одновременно и носителями государственной власти и самыми массовыми общественными организациями. Здесь имеется в виду не механическое соединение двух признаков, а их органическое единство и взаимопроникновение. Советская система исключала противопоставление народного представительства каким-либо другим государственным органам. С первых же дней советской власти был провозглашен принцип ее единства и неделимости в лице Советов.

Полнота власти Советов была вторичной, производной от полновластия народа, но она выступала как первичная в отношении всех других государственных органов. Все они получали полномочия от представительных органов и работали под их контролем. Это было не разделение властей, а разграничение компетенции между различными органами с учетом многообразия функций государства. Полновластие Советов выражалось также в том, что они выступали и как правообразующие, нормотворческие органы, и как органы, организующие практическое выполнение принятых решений, и, наконец, как органы, осуществляющие контроль за реализацией законов и иных актов. Но реально они не смогли стать представительными учреждениями нового типа - «работающими корпорациями».

Публичный характер связывается прежде всего с государственной властью. Примечательно, например, что раздел III Конституции Республики Молдова 1994 г. назван «Публичная власть». Статьи 60-106 посвящены парламенту, президенту, правительству; глава VIII - публичному управлению. Элементы «публичности» присущи по Конституции ФРГ корпорациям публичного права (п. 8 ст. 73) и органам публичного права (п. 1 ст. 74а).

Начавшиеся в 90-х годах крупные общественные преобразования в СССР и России проходили под новыми лозунгами. Конституционная формула народовластия усилена, во-первых, признанием многонационального народа носителем суверенитета и единственным источником власти; во-вторых, утверждением принципа, при котором народ осуществляет власть непосредственно, через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Причем референдум и выборы рассматриваются как высшее непосредственное выражение власти народа (ст. 3 Конституции РФ); в-третьих, установлением принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10).

Акцент на разделение властей в процессе осуществления государственной власти позволяет рассматривать ее как единое целое с взаимодействующими институтами. Деформации разделения властей чреваты последствиями, ибо порождают не только их противостояние и опасные иллюзии, но и разрушительные тенденции местничества и распада единой государственной власти. Законы и здесь могут упорядочить институты власти - правительства, министерств, суда и др.

Особо подчеркнем роль представительных учреждений. Вспомним, что в конце XIX в. перед Россией остро стояли вопросы правового государства и конституционализма и что передовая мысль пытливно искала ответы на них. Интересен в этом плане капитальный труд крупнейшего теоретика государства и права Б.Н. Чичерина «О народном представительстве», изданный в 1894 г. в серии «Библиотека для самообразования». Признавая представительное устройство как желаемое состояние государства и общества, он считал условиями для его формирования всеобщую свободу и право, социальное согласие. Конституционный порядок уместен при нормальном положении дел, а не для победы над внутренним врагом. Прослеживая элементы представительства в общинах, земских соборах и других публичных институтах России, Б.Н. Чичерин особо подчеркивал цели «доброго гражданина»: законное развитие учреждений при мирной борьбе мыслей, при дружном действии правительства и народа. Это верно и сегодня.

Учитывая сложность такого явления, как государственная власть, мы выделяем различные конституционные понятия и понятия теории государства. Об одном из них - разделении властей как отражении своего рода функционального распределения полномочий между государственными институтами и их взаимоотношений - мы рассказали выше. Другое понятие - формы устройства государства: унитарные и федеративные. Первые из них свойственны государствам с монолитной структурой населения и целостностью территориальной структуры государства. Вторые представляют собой сложные государства, в состав которых входят члены: либо государства, либо государственные образования (штаты, земли, области и т.п.). Более 20 федераций, существующих в мире, как схожи, так и весьма неодинаковы по структуре, объему полномочий федерации и ее субъектов.

Наиболее сложный институт - государство - всегда находится в центре общественной жизни. Таков опыт отечественной и мировой истории. Множество теорий и концепций государства отражали его возникновение, функционирование и деятельность. В реальной действительности не все из них оказались жизнеспособными, нередко государственные процессы развивались вне или даже вопреки их влиянию. И тем не менее только теории могут дать ответ на вопрос, каким может быть государство в новом столетии.

История человечества позволила создать «кладовую» концепций и представлений о государстве. В их основе часто лежат не только общие, но и национально-мировоззренческие взгляды,

присущие народам, нациям и их идеологам. В сознании, например, древних китайцев государственность представлялась «поднебесной», верховной всеобщностью, а древние греки воспринимали государство как соединение многих людей, связанных между собой общностью интересов и согласием в вопросах права. Примечательно мнение, что русский народ - народ негосударственный. Он отделил себя от государства, предоставив тем самым правительству неограниченную государственную власть, а взамен получил нравственную свободу, свободу жизни и духа. Это мнение К. Аксаков изложил в Записке Императору в 1859 г.

На базе общих этнокультурных, психологических и духовных основ происходит глубокое переформирование государств. Славянофилы признавали опорой государства нравственную связь людей. Видимо, их взгляды послужили основой для формирования концепции евразийского государства, или гарантийного государства, по Н.Н. Алексееву¹. Западная индивидуалистическая трактовка права и правового государства с его «атомизмом» и формализмом, по мнению Н.Н. Алексеева, не соответствует российскому миру с его органическими социальными общностями, где целое предшествует частному. Обязанности каждого есть «доля участия» в общем, отсюда - «обязательное государство», «государство правды», связанное изнутри нравственными узами. Действительно, корни коллективистского сознания в России очень глубоки. И не случайно А.Д. Сахаров в начале 90-х годов выступал за евразийский союз республик.

Не рассматривая многообразной истории развития идей о государстве ввиду их детального освещения в научной литературе², отметим лишь главные вехи. XVII век принес идеи естественного права и договорного происхождения государства; XVIII век - идеи либерального государства, призванного охранять индивида от произвола, идеи Руссо о народном представительстве и законодательстве, а также идеи Монтескье о разделении властей. Опираясь на воззрения на государство как машину, как «ночного сторожа» общества, В. Гумбольдт создал работу «Опыт установления границ деятельности государства» (конец XVIII в.), в которой оценивается положение человека в государстве и общества. В первой трети XIX в. в Германии появилась теория правового государства Р. Моля, получившая признание в российской правовой мысли конца XIX - начала XX в. Но и эти века были насыщены войнами, государственными переворотами, жестокими правителями. Концепции оставались в книгах...

В отечественной литературе досоветского периода государство чаще всего рассматривалось в качестве союза людей, живу-

¹ См.: Н. Алексеев. Русский народ и государство. - М., 1998, с. 372-386, 602-624.

² См., напр.: Политико-правовые идеи и институты в их историческом развитии. - М., 1980.

щих на определенной территории и подчиненных одной власти¹. Б.Н. Чичерин характеризовал государство как союз народа, связанного в юридическое целое, которое управляется верховной властью для общего блага. Государство - это не учреждение, а союз народа, граждан, живущих под общим законом, который связывает народ в единое целое. Государственный союз управляется верховной властью для общего блага². В теории Б.Н. Чичерина чувствуются отголоски концепций общественного договора и солидаризма.

Концепция основоположников марксизма о государстве оказалась весьма жизнеспособной в течение почти всего XX в. Пролетарское государство рассматривалось по-новому демократическим - для большинства и по-новому диктаторским - в отношении свергнутой буржуазии. Общепартийное государство выступало как политическая организация всего народа. В научной литературе 50-80-х годов были основательно разработаны вопросы функций государства и его формы, государственной власти, статуса общественных организаций³. Стремясь комплексно исследовать государство как сложное и многогранное общественное явление, В.О. Тененбаум предложил систематику категорий: сущность, тип, содержание и форма. «Переход» их отражает последовательно новую грань явления⁴.

Историческая судьба социалистического государства рисовалась как его отмирание в условиях построения бесклассового коммунистического общества и введения самоуправления. Но реальность оказалась более жесткой в отношении этой теории. Распад Союза ССР и социалистической системы резко уменьшил число ее сторонников. И в последние полтора десятилетия в развитии теории Российского государства наметились три направления.

Первое - происходит полный отказ от старых взглядов и переход к либерально-рыночной концепции государства, допускающей передел собственности и признание частной собственности как главных догматов западной цивилизации. Постплановое государство «выходит» из экономической игры⁵. Критика старого тоталитаризма сопровождается критикой нового отчуждения государства от народа и выделением трансформационных и классово-детерминируемых свойств государственности. Вульгарному гражданскому обществу плохо служит криминально-бюрократическое государство⁶.

¹ Г.Ф. Шершеневич. Общее учение о праве и государстве. - М., 1911, с. 18.

² История русской правовой мысли. - М., 1998, с. 26-35.

³ См., напр.: Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое государство. - М., 1972.

⁴ В.О. Тененбаум. Государство: система категорий. - Саратов, 1971.

⁵ Е. Гайдар. Государство и эволюция. - М., 1995; Г. Явлинский. Экономика России: наследство и возможности. - М., 1995.

⁶ В.Е. Гулиев, А.В. Колесников. Отчужденное государство. - М., 1998, с. 89-133.

Второе направление отражает сохраняемый или модернизируемый взгляд на государство как проявление «нового социализма» с его базисной самоорганизацией, реальным народовластием и правовым государством, разделением властей, распределением по труду, сочетанием личной свободы и социального равенства¹.

Третье направление можно охарактеризовать как ортодоксальное и нормативно-функциональное. В его рамках развиваются те же элементы государства и выходят в свет десятки учебников по теории государства и права. Даются пояснения понятию «государственность» как более широкому, чем понятия «государство», «государственная власть» и т.п. Это, скорее всего, свойство, качественное состояние государственно-организованного общества, отражающее комплекс элементов и институтов публичной власти и компоненты неполитического характера: экономический строй общества, социальная и духовная, культурная организация общества, правовая система, информационная система, наконец, человек². Но вряд ли такой объем рассматриваемого понятия избавляет нас от ощущения размытости данного явления. К тому же неясно развитие государства в рамках общества.

Напомним, что еще в 70-е годы в научной литературе стали сильнее выявляться общие государственные дела наряду с классовыми³. В 80-х годах мы обращали внимание на своего рода триаду государственных дел - классовых, общих и всеобщих дел (в масштабе мирового сообщества)⁴. Это позволило выйти за пределы традиционной трактовки государства как узкоклассовой политической организации. В некоторой степени к такой трактовке близка позиция М. Алиева, делающего акцент на социально-консенсуальной функции государства, выражающейся в том, что поиск согласия между публичной властью и гражданином, между социальными группами и классами, между центральными и региональными органами должен быть доминантой государства⁵.

Основательная разработка В.Е. Чиркиным признаков современного государства позволила дать определение государства как универсальной политической организации в обществе, обусловленной его социальной асимметрией и необходимостью выполнения его «общих дел», и организации легализованного и легитимного принуждения, обладающей особой публичной (государственной) властью и специализированным аппаратом управления обществом, выражающей прежде всего экономические, политические и идеологические интересы доминирующего социального

¹ Б. Курашвили. Куда идет Россия? - М., 1994.

² Л.А. Морозова. Проблемы современной российской государственности: Учеб. пос. - М., 1998, с. 8-19.

³ Л.С. Мамут. К. Маркс как теоретик государства. - М., 1979.

⁴ Ю.А. Тихомиров. Функционирование государства: диалектика классовых и общественных дел // Маркс и современная политическая теория. - М., 1985.

⁵ М. Алиев. Государство как институт согласия // Федерализм. 1998, № 4.

слоя и выполняющей в определенной степени функции арбитража между различными слоями общества¹.

В юридической и политологической литературе государство рассматривается как политическая организация общества, обеспечивающая его единство и целостность, осуществляющая посредством государственного механизма управление делами общества, суверенную публичную власть, придающая праву общеобязательное значение, гарантирующая права, свободы граждан, законность и правопорядок. Примечательно, что связь государства и права выделяется в качестве одного из его признаков. Одни исследователи считают, что государственная власть, функции, механизм, типы и формы государства выступают как «категории анализа»², другие - как сущность, признаки, типология таких элементов, как государственный аппарат, форма, функции, государство в политической системе, государство, право и экономика, государство и личность³.

Устойчивой оказалась трактовка государства как публично-властным образом организованного народа. Публичная власть упорядочивает социальное общежитие. Благодаря ей общество порой становится государственно-организованной коллективностью, публично-властной организацией. В отличие от народа - населения и народа - нации государственно-организованный народ является коллективностью людей, устроенной иерархически. Ею предопределяются вертикальные, идущие от центра пирамиды публично-властных отношений и располагающаяся на линии этих отношений многоуровневая система различных политико-юридических ролей⁴.

Анализируя научные исследования, можно дать *самое общее определение государства как политической организации, управляющей общественными делами и регулирующей поведение граждан с помощью права*. Оно, естественно, обогащается, как бы «развертывается» применительно к разным видам государств. Этому способствует представление о внутреннем устройстве государства как сложной социальной системы.

В природе государства чаще всего выделяют только публичную власть, причем, как и раньше, провозглашают то «государство - это я», то «государство - это мы». В свое время Н. Бердяев упрекал Ленина и большевиков за стремление к власти как бесспорной доминанты их теории и практики. Однако и теперь в программах политиков, депутатов, кандидатов в президенты и губернаторы, в прессе акцент вновь делается на то, кто и как удержит или захватит власть.

¹ В.Е. Чиркин. Основы сравнительного государственоведения. - М., 1997, с. 15-33.

² Теория государства и права: Учебник для вузов. - М., 1997, с. 111-118.

³ Общая теория государства и права: Академический курс: В 2 томах. Т.1. Теория государства. - М., 1998, с. 86-276.

⁴ Л.С. Мамут. Государство как публично-властным образом организованный народ. Ежегодник российского права. - М., 1999.

Но государство нельзя отождествлять с публичной властью, которая является одним из элементов государства. Есть и другие элементы - народ и граждане, территория и границы, общезначимые государственные дела, бюджет, налоги и ресурсы, правовой порядок, «официальное представительство» страны в мировом сообществе. Все элементы связаны между собой. Думаем, недооценкой системности государства и объясняются не только его мнимая сила и слабость, но и неуспехи реформ. Между тем предстоит освоить в полной мере конституционные характеристики государства, в которых и раскрываются его признаки и элементы.

Рассмотрим власть как элемент государства, и прежде всего вопрос, как устроена публичная власть и как функционирует государственная власть в качестве ее разновидности¹. Выясняется, однако, что подходы к государственным институтам как структурным способам осуществления функций власти неодинаковы.

Власть - не самоцель, а средство организации целенаправленной совместной деятельности. Часть ее функций осуществляет народ непосредственно, часть - через государственные органы и другие институты, которые служат выражением власти. Единство государственной власти, которое признавалось в прежние годы как аксиома, теперь вытесняется лозунгом разделения властей, хотя акцент надо делать на укрепление единой государственной власти. Делится же не власть, а ее функции, осуществлением которых заняты органы законодательной, исполнительной и судебной властей. Пока же их в большей степени заботит объем собственных полномочий. На всех уровнях продолжается «перетягивание каната» - кто сильнее. Но частые противостояния лишь отвлекают власть от решения важных экономических и социальных дел. Не скрывается ли за борьбой властных амбиций неумение управлять и использовать властные полномочия?

Такое же впечатление оставляет и очевидная «неустроенность» власти. В стране долго принимались конституционные федеральные законы о Правительстве РФ, о судебной системе, а закона о федеральных органах исполнительной власти нет до сих пор. Действующие статутные законы реализуются не полностью, их плохо знают и подчас «перекрывают» тематическими законами и подзаконными актами. А ведь авторитет закона способствует росту авторитета институтов государства. В масштабе страны задержка с принятием федеральных законов о принципах построения органов исполнительной и законодательной власти субъектов федерации, разноразной на местах осложняли отношения в рамках системы исполнительных и иных органов. Добавим к сказанному и недооценку роли государственного аппарата, который в последние годы подвергся резкой критике и разрушению. Сейчас же, после многочисленных перестроек, аппарат не

¹ См. подробно: Ю.А. Тихомиров. Публичное право. - М., 1995, с. 82-210.

стал лучше и меньше — он по-прежнему сложен и запутан. Продолжается специализация органов сверху вниз. Чтобы изменить ситуацию, нужно глубоко изучить систему государственных органов и строить ее более рационально.

Обратим внимание и на новизну подхода к организации власти на основе принципа субсидиарности, т.е. взаимодополняемости ее уровней, начиная с нижнего. Благодаря такому подходу достигается двойной эффект — согласованность и демократичность.

Любая власть хочет казаться людям «своей», иметь поддержку и пользоваться их доверием. Но не получается ли на деле, что народ в целом и каждый гражданин служат «помощниками» власти и от нее зависят: участвуют в управлении, когда привлекают к управлению, или голосуют; когда назначены выборы? Да и отождествление власти как элемента государства с аппаратом имеет недемократический привкус. Наверное, по этой причине реформы в стране проводятся так медленно и непоследовательно. Ведь граждане далеко не всегда их понимают и поддерживают. Между тем народ России, ее граждане как «животворящий» элемент государства должны стать реально таковым. Если народ — источник власти, то и права, и свободы человека являются высшей ценностью. Их признание, соблюдение и защита — обязанность государства.

От государства зависит многое, и прежде всего ориентация деятельности всех органов и служб на удовлетворение нужд и запросов людей, реальная забота, открытость и стимулирование участия в управлении государственными делами. Увы, пока это не так.

Когда каждый научится управлять собой и общими делами, когда ответственность избранных органов и чиновников станет эффективной, тогда и дела пойдут лучше. Для этого надо: а) тщательно изучать интересы различных слоев населения и согласовывать их между собой; не оставлять без внимания интересы меньшинства и отдельного человека; б) развивать формы участия граждан в государственных делах — съезды, обсуждения, инициативы, сменяемость, отчетность и т.д.; в) организовывать политическое и правовое обучение граждан, причем не только участие в выборах; школа, институт, производство; гражданские обязанности служат ступенями гражданского роста; г) менять ориентацию и создавать в обществе институты и атмосферу самоуправления.

В парламенте, регионах, в прессе и деловых кругах идут споры о том, чем и как заниматься государству. Одни считают, что сфера государственного воздействия резко сужается; другие признают необходимость его видоизменения и перехода к ограниченному регулированию в экономике; третьи настаивают на сохранении прежних государственных рычагов, централизации. Разброс мнений понятен, сложнее объяснить шатания в государ-

ственной деятельности и ее «приливы» и «отливы».

Предстоит прежде всего глубоко освоить новую роль государства по отношению к обществу. Если первое выступает как «слуга» по отношению ко второму как «господину», то следует определить круг его дел. Это дела, имеющие бесспорный публичный характер, дела общественного значения, регулирования, дела социальные. Иными словами, государство призвано выполнять необходимые и полезные для общества публичные функции: обеспечение политической стабильности, регулирование экономики и поддержка предпринимательства, содействие развитию образования, науки и культуры, охрана природы, обеспечение безопасности, международное сотрудничество и др. Выполнение функций должно сопровождаться изменением методов государственной деятельности. Здесь и определение целей, и правовое регулирование, и жесткие запреты и санкции, и стимулирование, и оказание содействия, и прогнозирование, и информационное и материальное обеспечение, и организационная и методическая работа.

К сожалению, пока уровень управления государственными делами невысок как в собственно государственном секторе, так и в других секторах общества. Власти действуют скорее по «отклонениям», чем на основе научного предвидения. В экономике допускается распад базовых отраслей, а стремительная приватизация не дала эффекта в производстве.

И здесь уместно коснуться бюджетно-налогового обеспечения государства. Раньше налоги и сборы считались одним из элементов государства. Но они не самоцель, иначе все сведется к самообеспечению власти. Налоги, сборы и бюджет служат базой для выполнения функций государства. Однако доходная и расходная структуры бюджета не сбалансированы. Продолжается спор об объемах бюджетов Российской Федерации и ее субъектов, и надежды на бюджетный федерализм еще не сбылись. Одна из причин такого положения заключается в незавершенном и неудачном распределении объектов государственной и муниципальной собственности. Налоговая система усложнена и не стимулирует производственную и коммерческую деятельность. Государство пока не научилось с помощью налогов гибко и эффективно влиять на производство и торговлю, на удовлетворение общественного спроса.

Сейчас почти не встретишь людей, которые не говорят и не спорят по поводу права и законодательства. На деле же - традиционное бездействие закона и правовой нигилизм. И государство пока не смогло изменить обстановку в стране. А ведь без правового порядка трудно представить жизнеспособное государство. Без правовых актов нельзя воздействовать на ход экономических и иных процессов, регулировать деятельность людей, предпри-

ятий и организаций, обеспечивать стабильность в обществе¹. Да и мировое сообщество «диктует». Не случайно Россия в связи с вступлением в Совет Европы дала «Пояснения к состоянию и планам совершенствования правового порядка в Российской Федерации».

Вместе с тем было бы неверным целиком связывать право с государством. Правосознание и юридические нормы имеют глубокие корни в обществе, в его традициях и культуре. Правовые потребности зарождаются в глубинах общественной жизни. К тому же феномен правопреимственности означает, что у права и законов радиус действия зачастую больше, чем у принявших их государств и государственных органов.

И тем не менее только через «правовой срез» можно обнаружить реальный ход государственных дел. Правовое государство, поднятое словесно «на щит», служит важнейшей характеристикой государства. Ведь право в формально-обязательном смысле создается государством.

Но пока в правотворчестве царит хаос. Быстрое и даже поспешное обновление российского законодательства не привело к повышению его качества, в нем остаются пробелы и пока отсутствуют базовые законы. Нет научно обоснованных программ законотворчества. Сохраняются острые противоречия между законами и иными актами. Государственные органы и должностные лица, как и прежде, плохо знают закон и не чувствуют себя им «связанными». Правовая квалификация не стала частью профессиональных и гражданских требований, и это очень пугает. Безответственность чиновников снижает эффект закона.

Что же нужно? Во-первых, планомерно развивать законодательство. Во-вторых, сделать закон реальным, а не фиктивным регулятором. В-третьих, защищать свое право в законном порядке, и прежде всего через суды.

Каждое государство действует на своей территории². Его суверенитет распространяется на всех людей, на все природные и иные объекты в пределах государственных границ. И тут должна быть стабильность и признание правовых актов мирового сообщества.

Статья 67 Конституции РФ определяет состав государственной территории страны, включающей в себя территории ее субъектов. Границы между субъектами могут быть изменены с их взаимного согласия. У нас же много произвольных «переделов» и даже захватов, а Чечня преподала горький урок пренебрежения конституционным статусом своей территории. Следует упорядочить режим административных границ в нашей стране, а также способы преобразования административно-территориальных единиц.

¹ Ю.А. Тихомиров, И.В. Котелевская. Правовые акты. - М., 1999.

² С.Н. Бабурин. Территория государства. - М., 1997.

Раньше граница воспринималась как стена между Востоком и Западом. Теперь это нередко объект споров и конфликтов; территориальные притязания обострились. В России действует Закон «О государственной границе». В международном плане вопрос о государственных границах очень важен, поэтому мировое сообщество в своих документах признает их незыблемость.

Каждое государство является «официальным представителем» общества - внутри и вовне. Ведение международных дел всегда было его прерогативой, поэтому кроме географической есть и политическая карта мира. В последние годы положение нашей страны в мировом сообществе заметно изменилось.

Сейчас предстоит четко определить генеральную внешнюю стратегию нашего государства. Это - курс на взаимовыгодное экономическое сотрудничество, на активное участие в стабилизации обстановки в разных регионах мира через международные организации, на укрепление оборонного могущества и военную реформу. Это - политические диалоги на различных уровнях, обеспечение более тесной связи между внутренними и внешними делами, когда бы соблюдение прав человека рассматривалось как их единый критерий.

Любое государство ныне прочно «связано» нормами международного права и межгосударственных объединений - ООН, Европейского Союза, Совета Европы, СНГ и др. Многослойность регулирования сближает международное и национальное право по объектам воздействия и характеру норм. Участие России в СНГ, в Договоре о Союзе России и Белоруссии, а скоро в едином Союзном государстве, в Договоре Евразийского экономического сообщества ведет к необходимости учета модельных законодательных актов трех видов, последовательного реагирования на унифицированные нормы и стандарты, на ратифицированные международные договоры. Нормы международного права и межгосударственных объединений не всегда органично вписываются в российский правовой массив. Поэтому важно усовершенствовать процесс перевода международных норм во внутринациональные и ввести процедуры устранения их противоречий, добиться прямого действия международных норм как части правовой системы России.

Таковы выделяемые нами элементы государства, которые выступают отнюдь не как его «схоластические слагаемые». Их органическое развитие и взаимосвязи отражают реальное бытие государства. Плодотворны в связи с этим попытки ввести единицы измерения элементов государства, так как с помощью набора показателей можно было бы оценить состояние и динамику каждого элемента. Например, для публичной власти такими показателями могут быть виды и количество государственных органов, состав государственных служащих, расходы на государственный аппарат, динамика правовых актов, конфликтов между ветвями власти и т.п. Заметим, что в зарубежной литературе даны разра-

ботки «коэффициентов демократии» десятков государств. Наличие признанных мировым сообществом базовых показателей развития экономики, человеческого потенциала (продолжительность жизни, личная безопасность и т.п.), экономики предоставляет возможность их сопоставления. Когда в России будут применяться эти показатели, тогда можно с успехом использовать понятия «государственное состояние» и «государственные режимы» для анализа динамики государственного развития.

Примечательна закономерность увеличения числа государств на земном шаре: в 1800 г. насчитывалось 137 независимых государств, в 1900 г. их было 57, в 1997 г. - 170. Сокращение и увеличение количества государств объясняются тем, что наряду с обретением суверенитета многие страны объединяются в единое государство, например, 10 образований вошли в объединенную Италию, 25 - в объединенную Германию в середине XIX в. Отмечены «импульсы суверенизации»: первая мировая война - 30 новых государственных образований; вторая мировая война - 25; деколонизация 60-70-х годов - 90 государственных образований¹.

И все же «национальная суверенизация» далеко не всегда оправданна и к тому же не беспредельна. Очаги сепаратизма тлеют более чем в 30 странах. Реализация формулы «государство - нация» может привести к бесперывному дроблению политической карты мира и его неустойчивости. Различные государственные объединения могут облегчить консолидацию общества. Труден путь к ней в Квебеке, Абхазии, Чечне, Косово и других регионах. Автономия и федерация или их элементы пробивают дорогу в Бельгии, Англии, Италии, Испании, Турции. В то же время находить решение с помощью международных структур надо без ослабления государственного суверенитета. К сожалению, война, развязанная НАТО в Югославии, пробила брешь в международном праве.

Зарубежные теоретики государства отдают предпочтение концепциям солидарности и всеобщего благоденствия. XX век особенно богат их разновидностями и примерами осуществления в общественной практике. Канада, Швеция и Германия иллюстрируют увеличение объема социальных дел, выполняемых государством. В общесоциальном как бы переплавляются элементы национального, что позволяет уменьшать самоидентификацию граждан с национальным государством и укреплять роль социальных договоров².

Другая линия развития государств связывается с политическим участием, обучением граждан демократии и открытыми политическими режимами. И в то же время противоречия между свободой и порядком, между управляемостью и представительством, между жесткими экономическими мерами и демократиче-

¹ Э. Алиев. Страны, народы и государства // Федерализм, 1997, № 2.

² П. Розанваллон. Новый социальный вопрос. - М., 1997.

скими институтами сохраняют остроту и в ближайшем будущем¹.

Третий путь означает реализацию такой глобальной идеи, как «революция человеческого сознания» и формирование нового планетарного гуманизма. Участники «Римского клуба» обосновывали перспективу исчезновения принципа территориального суверенитета и расширение сфер саморегулирования в новом мировом сообществе². Медленными шагами на этом пути являются меры по сближению государств в рамках Европейского Союза, Совета Европы и т.п., идеи «Европы граждан», «Европы регионов» и даже Европейской федерации³. Естественно, социально-экономическая интеграция способствует данному курсу, хотя ему оказывается противодействие в Англии и Бельгии.

Весьма позитивно расширение «пространства государства», когда его стали рассматривать не само по себе, а в контексте политической системы. Действительно, плюрализация общественно-политической жизни привела к появлению и устойчивому развитию таких институтов, как партии, общественные организации и движения, средства массовой информации. «Приращение» системных свойств государства отмечено и политической наукой⁴.

Разнообразие государств в историческом аспекте и современном мире ранее объяснялось их типологией, основанной на понятии общественной формации, на природе власти и собственности. Рабовладельческие, феодальные, капиталистические и социалистические государства служили как бы «родовым делением», а «видовое различие» проводилось по набору или развитости тех или иных элементов государства. Отсюда вытекает происхождение понятий «государство социалистической ориентации», «государство переходного периода» и т.п., а также президентские, парламентские и монархические, федеративные и унитарные, тоталитарные и либеральные государства.

Приходится признать: в настоящее время наблюдается затухание интереса к формационной классификации государств как в России, так и за рубежом. Видовые классификации по отдельным элементам государства кажутся более доступными и удобными. По нашему мнению, проблема остается актуальной не только для России, и других постсоциалистических стран, но и для всех государств. «Перемешивание» разных элементов, заимствование и копирование, приспособление к ценностям и институтам межгосударственных объединений и нарастающие интеграционные процессы порождают как реальное, так и мнимое сходство госу-

¹ Р. Арон. Демократия и тоталитаризм. - М., 1993; Ж. Бешлер. Демократия: Аналитический очерк. - М., 1994; А.И. Ковлер. Кризис демократии? - М., 1997.

² Будущее в настоящем. - М., 1984, с. 26-47.

³ Т. Фадеева. Европейский Союз: многонациональное государство или Европа регионов? // Федерализм, 1996, № 2.

⁴ См. подробно: Проблемы политических наук. - М., 1980, с. 82-88; Государство и общество. - М., 1985, с. 15-81; Основы теории политической системы. - М., 1985, с. 49-58.

дарств. Большой вклад в исследование этих процессов могут внести сравнительное государственное и правовое ведение.

Прежде всего следует обратить внимание на ряд общих закономерностей развития государств. Во-первых, увеличение объема общесоциальных дел, выполняемых государством. Во-вторых, большая включенность в международные организации и межгосударственные объединения и большая «связанность» государства принципами и нормами международного права¹. В-третьих, усиление ориентации на обеспечение прав личности. В-четвертых, новое соотношение с правом, которое выходит из оболочки сугубо «государственного явления». И, наконец, в-пятых, более гибкие модификации и сочетания государственных институтов. Конечно, отмеченные закономерности по-разному проявляются в тех или иных регионах, в государствах мусульманского мира, в странах ЕС. Более того, им свойственны подчас «обратные тенденции», например отказ от светских и введение шариатских форм правления, установление военных диктатур, устойчивое развитие американских, европейских (Швейцария и др.) и азиатских (Ливия и др.) институтов самоуправления, видоизменяющих традиционные государственные структуры. Эти и другие особенности должны тщательно анализироваться и объективно оцениваться.

А каково будущее государства? По данному поводу существует несколько теорий. Напомним о взглядах утопистов на будущее безгосударственное сообщество людей. Марксизм-ленинизм исходил из перспектив постепенного преобразования социалистического государства в коммунистическое общественное самоуправление. Бакунин, Кропоткин и другие вожди анархизма ратовали за быстрое «прощание с государством» и введение безвластного порядка. «Римский клуб» выступает за постепенное стирание государственных границ, институтов и правил. Наконец, и в прошлом, и сейчас бытует концепция духовно-нравственного «вселенского сообщества». Не будем жестки в оценке таких теорий - их сторонники ищут сближения людей, народов, наций нашей планеты.

И все же реализм заставляет нас видеть в качестве перспектив первых десятилетий нового тысячелетия прежде всего тенденции к упорядочению самоорганизации и стабильности внутри государств путем или демократических режимов, или тоталитарных методов. Укрепление сотрудничества и взаимодействия между государствами означает, что управление общими делами будет еще теснее сочетаться с регулированием всеобщих дел. Гуманизация - императив государственного развития. А в отдаленной перспективе существование демократически организованных государств будет прочнее поддерживаться их союзами и

¹ См., напр.: Российская правовая система и международное право: современные проблемы взаимодействия // Государство и право, 1996, № 3-4.

объединениями с надгосударственными структурами регулирования и управления.

Не хотелось бы предрекать государству судьбу «строительного материала» для международного союза, постепенно превращающегося в мировое супергосударство со своими структурами, нормами и механизмом воздействия. Вряд ли национальное или гражданское сознание будет поглощено вселенским сознанием, ибо нравственная, духовная и культурная жизнь народов сохранится и приумножится как мировое достояние. Суверенные государства и станут их носителями и выразителями.

Вполне объяснимо в современных условиях значение проблем формирования и развития публичного права.

В последнее десятилетие преувеличение публичных начал, которое ранее сводилось к огосударствлению, сменилось иной картиной. Человек почувствовал себя свободным, и даже мера дозволенного преступается, возникает патология самовыражения. Все кажется доступным, и подчас границы, устанавливаемые правовой структурой, почти не воспринимаются гражданином. Здесь публичное право встает на защиту и человека, и социальных общностей (народов), и государства, и гражданского общества.

Но как? Многие не хотят, чтоб его сфера была кем-то иным защищена. Государство остается где-то вдали от личности, скорее в виде какого-то силуэта. К нему обращаются тогда, когда человеку плохо. Но оно не только «скорая помощь» или «пожарная команда».

На рубеже тысячелетий осевая линия частного права - публичного права меняет свои конфигурации. Возникает и третий партнер. Сейчас в европейском праве активно развивается направление, которое я бы назвал «новой семьей». Это социальное право, или гуманитарное право. В международной сфере появилось международное гуманитарное право. И я думаю, что группа отраслей права - семейное, экологическое, земельное право - скорее тяготеет к семье социального (гуманитарного) права, где сочетаются начала публичного и частного. Коллизионное право - еще одна новая семья.

Что представляет собой одна из этих семей - публичное право? Нельзя сказать, что это нечто «жесткое» и «резкое». Нет, публичное - это общественное, общезначимое, государственное. Это социальные интересы, укрупненно отражающие интересы каждого. Публичное право, в сущности, - большая материнская семья с отцовством. Конечно, есть дочерние отрасли права, и поэтому состав публичного права очень важен. Здесь можно под одной крышей не только собрать некоторые отрасли права, но и обеспечить их согласованное развитие. Ведь не только частное право «встречается» с гражданским - с ним встречаются и административное, и финансовое, и уголовное право. Эти две семьи дружат и конфликтуют, как это было в известной трагедии Шек-

спира. Но и в социальном (гуманитарном) праве много публично-правовых норм. Их удельный вес растет в смешанных правовых массивах. Достаточно обратиться к Градостроительному кодексу, экологическим законам.

Публичное право, как семья, включает в себя ряд отраслей, которые на наших глазах стремительно меняются.

Можно заметить, какая поспешность присуща каждому любителю заниматься правотворчеством и правоприменением. Каждый создает свою отрасль права. Появился закон о биржах - тут же объявили о создании биржевого права. По стране перемещаются дилеры - теперь есть и дилерское право. Приняты основы законодательства о нотариате - некоторые признают существование нотариального права. Не будем торопиться...

Есть общеправовой классификатор отраслей законодательства, его версии периодически публикуются в «Собрании законодательства Российской Федерации». В нем обозначено примерно сорок отраслей. И юристы должны знать эти отрасли. Но не все сделано корректно и качественно. Конституционное и административное законодательства превратились в своего рода «бегунков», которые мечутся в рамках и водного, и лесного, и гражданского, и внешнеэкономического регулирования. Структура отраслей еще не сложилась. Беспокоит не вполне современное представление о системе российского законодательства.

За последние 10 лет появилось более 1500 федеральных законов, в среднем в год принимают по 120-130 законов. Но формируется ли «библиотека законов», где можно найти своеобразные ответы на вопрос: что есть сегодня и что нужно завтра? Нет, увы, этого пока не получается. Задача в том, чтобы обновить систему законодательства в целом, и публичную и частную формы его нормативного выражения. Это потребует немалых усилий.

Сейчас происходит бурное развитие конституционного права и конституционного законодательства. Эта отрасль существенно обновляется и ее задачи не сводятся только к закреплению атрибутов государства, устройству власти, статусу гражданина. Регулируются основы правовой системы и сферы государственной жизни. Конституционное право становится действительно базовой отраслью права. У нее обширный нормативный массив.

И рядом стоят две фундаментальных опоры - административное право, вокруг которого группируется все «содружество» отраслей публичного права, и гражданское право, вокруг которого «вьется» поросль отраслей частного права. Вот эта своеобразная триада очень важна для понимания того, что предстоит сделать.

Административное право существенно меняет свои контуры. К сожалению, лет 5-7 назад некоторые ученые-юристы постарались «бить из пушек» и по конституционному, и по административному, и по уголовному праву, полагая, что это остатки старого советского тоталитарного строя. Но юридический мир за преде-

лами страны свидетельствует о другом. Административное право сегодня - это не только право государственного управления. В нем интенсивно развиваются элементы регулирования, легализации контроля.

В семью публичного права входит финансовое право, которое развито пока недостаточно. В бюджетном праве остро ощущается необходимость эффективного регулирования системы бюджетов разных уровней, межбюджетных отношений, путей определения порядка распределения долей регулирующих федеральных налогов, государственных финансовых нормативов, взаимной ответственности федерации и ее субъектов, мер стимулирования доходной части бюджетов и строгой финансовой дисциплины. Страна остро почувствовала изъяны и трудности в данной сфере.

Первые налоговые законы появились столь стремительно (их было двадцать), что они по существу несли еще на себе остатки ведомственных налоговых инструкций. Сейчас действует первая часть Налогового кодекса, который, на мой взгляд, не вполне корректно сделан по форме.

Активно развивается система судебной власти («право правосудия», так можно сказать). Здесь появилось много интересных моментов.

Но есть надобность подумать над формированием коллизиионного права. Специалисты гражданского права и международного частного права (МЧП) знают, что МЧП это попытка применять в коллизиионных отношениях право того и другого иностранного государства. В современном мире формирование коллизиионного права в разных проявлениях - задача очень важная и для теории, и для практики. Наша страна кипит конфликтами. В Европе их тоже достаточно. Причем коллизиионное право имеет не только международный, но и внутригосударственный аспект, традиционное международное частное право здесь также присутствует¹.

Небезынтересна постановка вопроса о формировании общего процессуального права. Российское законодательство изобилует материальными нормами, но в нем мало процессуальных норм. Например, в ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» почти нет процедурных элементов. Если бы процедуры были урегулированы строго и последовательно, то, очевидно, не было бы социальных потрясений, которые нередко возникают.

Международное право, и прежде всего международное публичное право, тоже находится под крышей публичного права. Да и вообще соотношение национального и международного права, стало острейшей проблемой. Страна входит в «Европейский дом», считая, что теперь мы в цивилизованном мире. Но вопрос в том - как мы входим? Все знают содержание ч. 4 ст. 15 Конституции

¹ См. подробно: Ю.А. Тихомиров. Коллизиионное право. - М., Изд. г-на Тихомирова М.Ю., 2000.

РФ, но что такое общепризнанные принципы международного права? Сколько их? Они в уставе или в пактах? А если они практически не реализуются? Есть закон о международных договорах, но нередко так медленно происходит ратификация договоров... Соотношение международного и национального права является проблемой для всех отраслей права - и публичного, и частного.

Постулировано: нормы международного права имеют приоритет. Кстати, некоторые юристы начинают с сомнением относиться к формуле приоритета норм международного права: не слишком ли поспешно и в широком объеме мы приняли эту формулу?

Связи между отраслями и актами неудовлетворительны еще и с той точки зрения, что сейчас немалая часть законов насыщается с помощью различных санкций: уголовно-правовых и административно-правовых. Но некоторые санкции так и не появились одновременно в КоАП. Вообще-то КоАП настолько перегружен различными санкциями, что сейчас трудно сказать, чего должно быть больше в будущем. Все-таки надо умерить этот пыл, либо как-то его нормализовать.

Есть общие институты публичного права, которые развиваются и применяются неравномерно. Понимание роли публичного права и признание его институтов имеет не схоластический характер. Нет, их последовательное применение обеспечивает интеграцию как отраслей данной правовой семьи, так и связи с отраслями гражданского и других отраслей частного права, что и представляет собой своего рода баланс между различными методами регулирования. Иначе неизбежны диспропорции и юридические коллизии, «провалы» в правоприменении и нарушения законности. А ведь надо обеспечивать публичные интересы.

Публичное право защищает интересы населения. Но эта самозащита - горькая и вынужденная. Есть понятие национальных интересов. Это не только проблема патриотическая, и не славянофильства, и не православия. Это проблема во многом самоуправленческая, поскольку в отечественной истории идеи самоуправления выдвигались давно, но мы все время поддаемся западным образцам. Президентская республика - хорошо; парламентская республика - хорошо; конфедерация - плохо; федерация - лучше. Но самоуправление - это самая гуманистическая идея самоорганизации государственной жизни. Она потребует громадных усилий.

Поэтому проблема публичного интереса - это интерес населения в целом, укрупненных интересов граждан: корпоративные и национальные интересы, интересы государства и общества. Проблемы публичного интереса - это интересы экономики, страны, интересы государственной безопасности, интересы населения. Они должны быть сбалансированы. Если интересы одного региона будут слишком резко выражены, то это создаст немало сложно-

стей. Именно такая картина сегодня у нас.

Выделяю такой важный институт публичного права, как формирование правовой системы. Здесь пока сделано немного с точки зрения ее упорядочения, отсюда и хаос в принятии законов.

Нельзя, к примеру, менять произвольно заголовки: «Основы законодательства»; «Кодекс»; «Основные принципы», потому что речь идет о наполнении правовых актов нормами и о методах регулирования. ФЗ «О нормативных правовых актах» принят в первом чтении три года назад. На мой взгляд, нет более серьезной заботы, чем принять сейчас этот закон, он станет основой правовой системы. Будут установлены классификация актов, их признаки и соотношение. Улучшится публично-правовое регулирование.

Но существуют не просто императивные жесткие нормы. Увеличивается объем регулирования - мягкий или жесткий, либо опосредующий. Кроме методов регулирования появилось немало легализующих способов. Действует ФЗ «О регистрации сделок с недвижимостью», но задерживается принятие закона о регистрации юридических лиц. Появляются многочисленные акты о лицензировании, которое стало популярным делом. Действует около 100 подзаконных актов, хотя Закон о лицензировании уже принят.

В публичном праве разработан метод договорного регулирования. Представители частного права побудили искать более мягкие методы регулирования публичных отношений. Появилось немало внутриведомственных договоров и управленческих соглашений.

Проблема сочетания разных норм для регуляции очень важна. Нормы Конституции РФ имеют прямое действие. Но когда это действие сочетается с нормой отраслевого закона, уже принятого, то какой смысл в конституционной норме? Она идет «в паре», скажем, с нормой соответствующего закона или она используется как критерий толкования нормы закона, если она не применяется либо толкуется иначе. Вот это сочетание, или, точнее, наборы норм, их комбинации для разных отраслей очень существенны.

Как видим, публичное право служит важным средством выражения общественных интересов и легализации способов их удовлетворения.

Сказанное позволяет сделать несколько выводов. Первый - сложно устроенное гражданское общество требует четкой и открытой организации публичной власти. Второй - многообразие интересов в обществе предполагает их известную гармонизацию. Этим целям служит публичный интерес, выражающий в концентрированном виде самые значимые общественные потребности. Третий - удовлетворению интересов отвечает система государственных и общественных институтов. Распределение государственных и общественных дел и организация эффективного управ-

ления является ключевой проблемой. Четвертый - определение целей и компетенции субъектов и участников публично-правовых отношений служит притягательным центром всех или многих действий. История и современность убеждают в том, сколь остры вопросы захвата власти, установления прав на принятие государственных решений, перераспределения полномочий и их надлежащего использования. В их решении - ключ к разгадке движущих пружин общественных явлений и процессов. Попытаемся их осмыслить.

§ 2. Развитие публично-правовых характеристик компетенции

В мифологии Древней Греции боги отвечали за основные сферы жизни человека - охота, ремесла, правосудие, военное дело и т.д. Наверное, их и можно считать «основателями» теории компетенции и ответственными за разные категории общественных дел. Послушание и поклонение «держателям» специальных функций было всеобщим. Но и тогда и в Римском государстве круг дел, учреждений и должностных лиц провозглашался и поддерживался и послушанием, и силой.

В Римской империи выполнение публичных функций связывалось с законом как выражением справедливости и общих интересов. Формы права отражали действия институтов - законы, предписания императора, сената и консульта, эдикты магистратов, решения суда (юрисдикция). Должностные лица должны действовать по закону, не обходя его. «Следует устанавливать права для тех случаев, которые встречаются часто», «к отдельным случаям применять сходные нормы» - вот решение (компетенционные правила)¹.

Средневековье дало исторические примеры всевластия феодалов, князей и церкви. Дух единовластия укреплялся не столько правом, сколько верой и принуждением. Власть воспринималась в своей незыблемой целостности И Гегель трактовал государство как высшее осуществление свободы духа, но вместе с тем признавал существование в нерасчлененном социальном организме различных органов. Более того, в ряде своих трудов глубоко исследовал природу и круг ведения государственной власти и ее соотношение со «связанным с обществом народом». Внимание к устройству государства и его отдельным частям диктовалось, естественно, переменами в общественной среде, перед которыми не мог устоять даже великий мыслитель².

В России петровских времен были попытки упорядочить организацию и деятельность учреждений. Влиянием шведского опыта объясняется создание в 1717 г. коллегий как вышестоящих

¹ Памятники Римского права. - М., Зерцало, 1997, с. 157-169.

² Гегель. Политические произведения. - М., Наука, 1978.

ведомств по отношению ко всем местным администрациям, канцеляриям и т.п. В 1720 г. был подписан Генеральный регламент, устав, который ввел общее начало деятельности государственных учреждений и порядок решения дел. Коллегиям надлежало строго исполнять монаршьи указы.

Весьма полное представление о деятельности центральных учреждений России и круга их дел в XVI-XVIII веках дают отечественные труды. Приведем выдержки из них по поводу деятельности так называемых императорских советов¹.

Создание Верховного тайного совета отражало новые задачи функционирования государственной машины. На протяжении ряда лет, еще со времен Петра I «недостаточная оперативность Сената стала ощущаться сильнее, и это не могло не привести к созданию более гибкого постоянного органа. Им и стал Верховный тайный совет, возникший на основе совещаний советников, систематически собиравшихся Екатериной I».

Ведающий внешней и внутренней политикой, Совет является императорским, поскольку императрица в нем «первое президентство управляет».

Верховный тайный совет - прямой наследник негласных советов Петра I в 20-е гг. XVIII в., органов с более или менее постоянным составом, сведения о которых достаточно ясно отразились в дипломатической переписке того времени. Падение Верховного тайного совета в 1730 г. могло рассматриваться как доказательство того, что появление органов, подобных ему, - нечто вроде призрака прошлого, вставшего на пути только что родившегося русского абсолютизма. Восстанавливая Сенат, императрица не восстановила должность генерал-прокурора.

Появившийся в 1731 г. Кабинет министров отправлял дела государственные наибольшей важности и именные указы. Кабинет обычно лишь констатирует важность того или иного вопроса, собрание же сведений и рассмотрение его предоставляет Сенату. Последнее слово в виде апробирующей резолюции принадлежало все же Кабинету, хотя в подавляющем большинстве было лишь утверждением уже подготовленного для решения вопроса.

Решение дел в Кабинете либо происходило на месте (если они действительно касались наиболее важных государственных дел), либо - наиболее часто - констатировалось согласие с Сенатом (полное или частичное: тогда давались рекомендации), либо все оканчивалось ссылками на уже имеющиеся указы и передавалось соответствующим органам.

Вторая половина 20-х гг. XVIII в. иногда связывалась с представлением о значительных расхождениях, а то и противостоянии Совета и Сената.

В первый же день после переворота 25 ноября был создан

¹ См. подробно: Государственные учреждения России. XVI-XVIII в. - М., Изд-во МГУ, 1991, с. 119-136.

временный орган, «собрание гг. министров и генералитета» из 11 человек, называемый «советом 11-ти». Манифест, упорно муссируя тезис о преемственности Сената Елизаветы и Петра, на самом деле устанавливает значительные различия в статусе учреждения. Петровский Сенат появился как орган, временно замещавший государя; елизаветинский первым делом получает повеление собрания «иметь... в нашем Императорском доме, где мы по временам пристойным к потребе дел Сами присутствовать будем».

Верховный тайный совет, Кабинет, Конференция и императорские советы Петра III и Екатерины II решали вопросы внешней политики и таможенных тарифов, земельной политики, начиная от пожалований земель и крестьян дворянству до секуляризации церковных владений, борьбы с антиправительственными выступлениями крестьянства и т.д. Как учреждения абсолютистские, они практически вмешивались во все государственные дела различной важности. Верховный тайный совет принимал решения не только в отношении важнейших дел внутренней и внешней политики: финансов, торговли, сельского хозяйства, реорганизации центрального и местного управления, но и поражающие контрастом решения о покупке лошадей для малолетнего Петра II, закупках венгерского вина для императорского двора и т.д.

Практическая неограниченность компетенции высших государственных органов не следует понимать как хаотичность их деятельности и компетенции. В мозаичности их деятельности отразилась прежде всего специфика русского варианта абсолютизма в пору его дальнейшего укрепления после первой четверти XVIII в. Анализ деятельности высших государственных учреждений России 20-60-х гг. XVIII в. ярко иллюстрирует их одноплановость как необходимых элементов политической системы абсолютной монархии. Ясно прослеживается их преемственность не только в общем направлении политики, но и в самой их компетенции, принципах формирования, стиле текущей работы и других моментах вплоть до оформления документации и т.п.

Жан Жак Руссо обосновывает новую структуру власти. Народ, организованный в ассоциацию, становится таковым благодаря передаче каждым своих сил. Так формируется, по его мнению, государство. Акт ассоциации содержит взаимное обязательство всего народа и частных лиц. Это - двойное обязательство: индивидуум выступает как член суверена в отношении частных лиц и как член государства в отношении к суверену. Это не гражданско-правовое обязательство. Государство управляется законами, выражающими всеобщую волю. Для ее приведения в действие нужно иметь правительство, оно как верховное управление осуществляет исполнительную власть согласно законам. Виды правительства различаются по числу членов, которые их составля-

ют¹.

Здесь, как видно, структуры государства строятся для выполнения его общих функций. Но грани их еще не определены, поскольку дифференциация на выявилась достаточно отчетливо.

Дж. Локк и Ш. Монтескье были основателями структурно-функционального подхода к устройству государства. Их детище - разделение властей - покоилось на признании предметности, независимости каждого вида власти. Это подтверждено столетиями и вряд ли нуждается в комментариях.

В известной книге французского государствоведа А. Эсмена «Общие основания конституционного права», изданной в конце XIX века, соотношение властей рассмотрено в конституционном аспекте. Акцент сделан на анализе разделения властей как доктрины и опыта Франции, Англии и США. Государство как носитель суверенитета озабочено способами его осуществления, причем твердые нормы закона, «известные наперед», диктуют суверену его действия. Нормы существуют раньше факта, к которому они применяются. Чиновники обладают дискреционной властью выбора решений, ибо они постоянно действуют во вновь возникающих ситуациях. Формы правления исходят из прямых и представительных форм, сочетаемых с администрацией как уполномоченных собирать налоги, управлять армией и т.п.²

Конец XVIII века ознаменовался постепенным введением конституционных основ деятельности государственных органов. В Конституции США раздел 1 ст. I гласил: «Все установленные здесь полномочия законодательной власти принадлежат Конгрессу Соединенных Штатов, который будет состоять из Сената и Палаты представителей», а в разделе 8 закреплялся их перечень.

Конгресс имеет право устанавливать и взимать налоги, пошлины, подати и акцизные сборы, для того чтобы уплачивать долги и обеспечивать совместную оборону и общее благосостояние Соединенных Штатов; причем все пошлины, подати и акцизные сборы должны быть единообразны на всей территории Соединенных Штатов; заключать займы от имени Соединенных Штатов; регулировать торговлю с иностранными государствами и между отдельными штатами; устанавливать единообразные правила о натурализации и единообразные законы о несостоятельности на всей территории Соединенных Штатов; чеканить монету; учреждать почтовые службы и почтовые пути; поощрять развитие наук и ремесел; учреждать подчиненные Верховному суду судебные органы; объявлять войну; набирать и содержать армии, флот.

Это способствовало упрочению роли парламента.

¹ Жан Жак Руссо. Об общественном договоре. - М., Канон-Пресс-ц, 1998, с. 207-254.

² А. Эсмень. Общие основания конституционного права. Перевод с 4-го французского издания. Изд. 2-е. - СПб, 1909, с. 1-24.

Статья II посвящена исполнительной власти, которую осуществляет Президент США. Его полномочия были определены в общей форме. Президент является главнокомандующим армии и флота Соединенных Штатов и милиции отдельных штатов; он может требовать от руководителя каждого исполнительного департамента изложения письменного мнения по любому вопросу, относящемуся к его компетенции; имеет право отсрочки исполнения приговоров, помилования за преступления, совершенные против Соединенных Штатов, за исключением случаев осуждения в порядке импичмента.

Президент имеет право с совета и согласия Сената заключать международные договоры при условии их одобрения двумя третями присутствующих сенаторов; с совета и согласия Сената назначать послов и иных полномочных представителей и консулов, судей Верховного суда, а также всех других должностных лиц Соединенных Штатов, о назначении которых в Конституции нет иных постановлений и должности которых установлены законом. Однако Конгресс может законом предоставить право назначения низших должностных лиц, каких найдет нужным, единолично Президенту, судам или главам департаментов.

Президент периодически представляет Конгрессу сведения о состоянии Союза и предлагает на его усмотрение такие меры, которые сочтет необходимыми и полезными; в экстренных случаях он созывает обе палаты или одну из них, а в случае разногласия между палатами по поводу времени отсрочки сессий сам переносит их на такое время, какое сочтет необходимым; он принимает послов и других полномочных представителей, обеспечивает точное соблюдение законов и определяет полномочия всех должностных лиц Соединенных Штатов.

Статья III посвящена судебной власти. Судебная власть Соединенных Штатов осуществляется Верховным судом и теми низшими судами, которые будут время от времени учреждаться Конгрессом. Судьи как Верховного суда, так и низших судов сохраняют свои должности до тех пор, пока их поведение безупречно. Судебная власть распространяется на все дела, решаемые на основе настоящей Конституции, законов Соединенных Штатов и заключенных или могущих быть заключенными их властью международных договоров; на все дела, касающиеся послов, других полномочных представителей и консулов; на все дела адмиралтейства и другие морские дела; на все споры, в которых Соединенные Штаты являются стороной; на все споры между двумя или более штатами; между штатами и гражданами другого штата; между гражданами разных штатов, между гражданами одного штата.

Как видно, построение компетенции институтов государства проведено в соответствии с принципом разделения властей, с более подробной регламентацией.

В сентябре 1791 г. принимается первая Французская консти-

туция. Ее основные положения - признание естественных и гражданских прав, суверенитет нации, верховенство закона («все, что не воспрещено законом, то дозволено», «во Франции нет власти, стоящей над Законом») - конкретизированы в других разделах. Раздел третий «О государственных властях» установил триаду и порядок ее осуществления. Очень подробно урегулированы полномочия и обязанности Национального законодательного собрания, порядок обсуждения вопросов и принятия решений, дачи санкции короля на постановления. Глава четвертая «Об осуществлении исполнительной власти» закрепила ее сосредоточение в руках короля. Но подробно регламентировано внутреннее управление, органы управления сменяются агентами, избранными народом на срок для осуществления под наблюдением и властью короля функций управления. Глава пятая установила самостоятельность суда.

Конституция Франции 13 декабря 1799 г. вводит более четкую регламентацию властей, в частности, ответственность министров за неисполнение законов и распоряжений публичной администрации.

Конституционные основания компетенции в последующие десятилетия сохраняются и развиваются. Так, в конституционной Хартии Пруссии 1850 г. точно определены дела, решаемые королем, министрами, палатами Ландтага, судебной властью, территориальными органами. В Конституции Германии 16 апреля 1871 г. выделены разделы об имперском законодательстве, Союзном совете, президентстве, рейхстаге, таможне и торговле, железных дорогах, почте и телеграфе, военном деле, финансах, о конфликтах и наказаниях.

Обобщенно можно сказать, что в конце XVIII в. и в XIX в. главным было новое устройство власти. Более подробно определялись порядок ее формирования, взаимоотношения между ее органами, организация работы. Менее конкретно регулировались компетенционные вопросы. XX век потребовал их масштабного решения в связи с усложнением и специализацией управления государственными делами.

В конце XX века германские ученые приложили много усилий для всесторонней разработки теории государства и его органов. Юридическая теория государства, согласно которой именно оно является носителем публичных прав, развивалась по двум направлениям. Одно было представлено Лабандом в его теории государственных должностей. Только само государство является действительным субъектом всех прав властвования, но осуществляются права верховной власти посредством должностей. Государственная должность есть очерченный публичным правом круг государственных дел. Поручение вести эти дела содержит и делегацию необходимых публично-правовых полномочий (должностная власть). Поэтому должность не бывает правовым субъектом и означает скорее нечто объективное, лишь компетенцию, сово-

купность дел. Вряд ли, однако, такое раздвоение объяснимо.

Г. Еллинек, создавая теорию государственных органов, акцентировал внимание на цивилистическом различии правоспособности и дееспособности. У государства есть субъективное право. А Н.М. Коркунов в фундаментальных трудах «Лекции по общей теории права», «Русское государственное право», написанных им в конце XIX века, основательно разработал вопросы теории государства и его юридической природы, властных велений и правовых форм их осуществления. Государственное учреждение рассматривалось как организованное приспособление личных и материальных сил к осуществлению определенных актов государственной власти, а понятие органов власти дополнялось характеристиками их видов и особенностей функций и порядка деятельности.

Б.Н. Чичерин в своих крупных трудах дал фундаментальные разработки вопросов природы государственной власти и пределов ее права. Публичная власть своими правилами «связывает» правителей и чиновников и обязывает их охранять интересы общества и права индивидуума. Свобода и усмотрение — вот красная нить его рассуждений. Так, по мнению Чичерина¹, закон связывает народ в единое юридическое целое. Союз, составляющий юридически одно целое, называется юридическим или нравственным лицом. Оно становится субъектом прав и обязанностей и имеет свою волю, органом которой является установленная в нем власть. Закон, связывающий лица в одно целое, вместе с тем подчиняет их воле этого целого, выражаемой установленной законом властью. Но этот верховный орган, в свою очередь, имеет подчиненные органы, через которые верховная воля переходит в исполнение. Вследствие этого, система государственных учреждений образует единый, связанный внутри себя организм, в котором выражается цельность государственного порядка.

По мнению Б.Н. Чичерина, столь же неуместно смешение государства с обществом и распространение на последнее того понятия об организме, которое присваивается государству в силу его юридического устройства. Общество даже с чисто юридической стороны, как гражданское общество, не составляет одного юридического лица. Оно представляет совокупность частных отношений между входящими в состав его лицами, и этим отличается от государства. Смещение столь разных понятий ведет к ложным последствиям — к поглощению общества государством, а вместе с тем и к уничтожению свободы лица.

Государственный союз управляется верховной властью. Власть есть воля, имеющая право повелевать.

Государство представляет собой сочетание разнообразных общественных элементов в единый органический союз. Общая

¹ См.: Б.Н. Чичерин. Избранные труды. Изд-во Санкт-Петербургского университета, 1998.

цель государства состоит в развитии этих элементов и в гармоническом их соглашении.

Характерным признаком государственного союза Б.И. Чичерин считает верховную власть, которая управляет государством и служит верховным двигателем всех его целей. Но ее собственное назначение состоит в установлении безопасности. Это сила, побуждающая все другие силы, препятствующая нарушению порядка, а вместе охраняющая союз от внешних нападений. Установление безопасности - цель государства. Средством для этого служит развитие государственной силы, которая через это сама становится целью для государства. Государство живет и действует через свои органы, от которых исходят только отдельные волеизъявления, а окончательный волевой акт - от государства. В полномочиях должностных лиц нет той связи с индивидуальной волей и интересом, которая могла бы превратить компетенцию органа в его субъективное право.

Крупнейший русский административист А.И. Елистратов в серии книг по административному праву основательно разработал вопросы государства и роли правового субъекта и административных учреждений. Главное в его трудах заключается в следующем. И юридические акты, и иные действия, предназначенные для осуществления публичных функций, планомерно распределяются между точно определенными группами должностных лиц. Их служебная деятельность протекает в рамках определенной компетенции, в юридически очерченном круге служебных обязанностей и прав. Государственное учреждение представляет собой совокупность должностных лиц, группируемых по их компетенции в сфере публичных служб.

По степени власти различается верховное и подчиненное управление, в соответствии с основными законами Российской Империи 1906 г. Оно сочетается с использованием начал административной иерархии с последовательным подчинением низших установлений - вышестоящим. А.И. Елистратов рассматривает четыре иерархических полномочия: назначение на должность, надзор и взыскание, изменение и отмена решений, право принимать распорядительные меры к исполнению законов и направлять деятельность «подчиненных мест» путем циркулярных и частных указаний. Им проведено различие всех ведомств по предметам - общие и специальные, совещательные и исполнительные, единоличные и коллегиальные, бюрократические.

Признавая оправданность таких классификаций, отметим еще одно положение. А.И. Елистратов признает, с одной стороны, укрепление иерархии по мере усложнения задач государственного управления, но с другой допускает, что в правовом государстве административная иерархия все более утрачивает свое значение. В основу деятельности должностных лиц положен закон, а

способом охранения законности становится административная юстиция¹.

Административное право в России в конце XIX - начале XX века понималось в широком смысле, охватывая юридические нормы применительно к деятельности административных органов в разных сферах. Военное, финансовое, церковное, внутреннее, международное управление, административная юстиция - таковы сферы применения этих норм. Но главным был вопрос об организации административных установлений (учреждений). Его не обходили и сторонники полицейского права. Проводилось различие между специальными и общими органами, между распорядительными и исполнительными, между судебными и административными органами, между последними и самоуправлением. Для этого чаще применялось понятие предметов внутреннего управления, а также обязательных распоряжений и предписаний.

Высочайше учрежденные императором Николаем II Основные государственные Законы (23 апреля 1906 г.) содержали главу первую «О существе верховной самодержавной власти». Применительно к императору всероссийскому были использованы следующие юридические характеристики: «Почин по всем предметам законодательства», «власть управления во всем ее объеме принадлежит Государю Императору», «в управлении верховном власть его действует непосредственно»; «в делах же управления подчиненного определенная степень власти вверяется от него, согласно Закону, надлежащим местам и лицам».

Судебная власть осуществляется от имени государя установленными законом судами, решения коих приводятся в исполнение его именем. Глава третья «О Законах» начиналась п. 42: «Империя Российская управляется на твердых основаниях законов, изданных в установленном порядке». Глава четвертая посвящена порядку деятельности («образу действий») Государственной Думы и Государственного Совета. Глава пятая - Совету Министров, министрам и главноуправляющим отдельными частями. Встречается такая формула «Направление и объединение действий министров и главноуправляющих отдельными частями по предметам как законодательства, так и высшего государственного управления возлагается на Совет Министров на основаниях, в законе определенных».

Как видим, сделан шаг вперед в деле утверждения основ правового государства и четкого определения закона и других правовых оснований для деятельности институтов Российского государства. В тексте есть термины («предметы» и др.), которые

¹ А.И. Елистратов. Основные начала административного права. Изд. 2-е. - М., 1917, с. 32-100; Его же. Очерк административного права. - М., Государственное изд-во, 1922, с. 37-61.

² См.: Российское полицейское (административное) право. Конец XIX - начало XX века. Хрестоматия. Изд-во Воронежского ун-та, 1999.

потом будут сохранены и в отечественном законодательстве.

Можно предвидеть увеличение объема выполняемых публичных услуг и в международном масштабе применительно к технологической, экологической и другой информации.

§ 3. Компетенция - советская доктрина и практика

Любой опыт отечественной истории поучителен. В первые месяцы установления Советской власти принимается ряд декретов об организации государственных институтов - о власти и о полноте власти Советов, об учреждении Совета Народных Комиссаров, о Высшем Совете народного хозяйства, о суде, о федеральных учреждениях, о Рабоче-крестьянской Красной Армии. В них в самой общей форме определялись основные задачи и круг государственных дел, разрешаемых каждым институтом, порядок создания и взаимоотношений. Такая мера регламентации вполне объяснима в начальный период становления новой государственности.

В Конституции РСФСР 1918 г. раздел третий был посвящен «Конструкции Советской власти». Организация центральной власти включала главы о Всероссийском съезде советов и ВЦИК с его функциями общего направления деятельности, объединения и согласования работы по законодательству. Подробно определены предметы ведения и управления съезда Советов и ВЦИК. Совету Народных Комиссаров принадлежит общее управление делами РСФСР. В осуществление этой задачи он издает декреты, распоряжения, инструкции и вообще принимает все меры для правильного и быстрого течения государственной жизни. Интересные юридические формулы регулирования порядка организации советской власти на местах сочетались с установлением предметов ведения местных органов. В частности, к ним относилось объединение всей советской деятельности в пределах данной территории. Территориально-концентрированный характер функций местных советов получил развитие в последующие годы.

И понятно, почему в положениях о государственных органах лишь сжато определялись их задачи, место в государственной системе и порядок образования. 7 августа 1918 г. было утверждено Положение о Высшем Совете народного хозяйства, который являлся экономическим отделом Центрального Исполнительного Комитета, ответственным перед ним и Советом Народных Комиссаров. Он регулировал и организовал все производство и распределение, управлял всеми предприятиями Республики.

Все сметы государственного бюджета предварительно рассматривались в Высшем Совете народного хозяйства и по его заключению вносились на заключение Совета Народных Комиссаров. Финансирование всех отраслей народного хозяйства производилось Высшим Советом народного хозяйства совместно с Комиссариатами финансов и контроля на основании особых на этот

предмет постановлений.

Для руководства - в пределах общеэкономической политики, установленной Советом Народных Комиссаров и Центральным Исполнительным Комитетом, - деятельностью Высшего Совета народного хозяйства, областных и местных советов народного хозяйства создавался Пленум Высшего Совета народного хозяйства в следующем составе: а) от Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета 10 представителей; б) от Всероссийского профессионального производственного объединения 30. В том числе от Всероссийского совета профессиональных союзов 1; в) от областных советов народного хозяйства $2 \times 10 = 20$; г) от Совета союзов рабочей кооперации 2; д) от Комиссариата продовольствия 1; е) от Комиссариата путей сообщения 1; ж) от Комиссариата труда 1; з) от Комиссариата земледелия 1; и) от Комиссариата финансов 1; к) от Комиссариата торговли и промышленности 1; л) от Комиссариата внутренних дел 1. Все члены Пленума Высшего Совета народного хозяйства получали свои полномочия на полугодовой срок и привлекались к регулярной работе по постановлению президиума. Пленум собирался не реже 1 раза в месяц. Руководство работой Высшего Совета народного хозяйства возлагалось на президиум в количестве 9 человек, из которых 8 избирались Пленумом Высшего Совета народного хозяйства и утверждались Советом Народных Комиссаров, а председатель избирался Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом и пользовался правами народного комиссара.

18 июля 1918 г. утверждено Положение о Народном комиссариате здравоохранения. Народный комиссариат здравоохранения являлся центральным медицинским органом, руководящим всем медико-санитарным делом в стране. На него возлагались:

а) разработка и подготовка законодательных норм в области медико-санитарного дела;

б) наблюдение и контроль за применением этих норм и принятие мер к неуклонному их выполнению;

в) издание общеобязательных для всех учреждений и граждан Российской Социалистической Федеративной Советской Республики распоряжений и постановлений в области медико-санитарного дела;

г) содействие всем учреждениям Советской республики в осуществлении медико-санитарных задач;

д) организация и заведование центральными медико-санитарными учреждениями научного и практического характера;

е) финансовый контроль и финансовое содействие в области медико-санитарной деятельности центральных и местных медико-санитарных учреждений;

ж) объединение и согласование медико-санитарной деятельности местных Совдепов.

Во главе Народного комиссариата здравоохранения стояли

народный комиссар и его заместитель, назначаемые ВЦИК и Советом Народных Комиссаров на общих основаниях. При Народном комиссариате здравоохранения создавалась утверждаемая Советом Народных Комиссаров коллегия, члены которой являются ответственными руководителями отделов комиссариата. Комиссариат состоял из отделов:

- 1) военно-санитарного, выполняющего задания Военного и Морского комиссариатов в области медико-санитарного дела,
- 2) гражданской медицины (быв. земской и городской),
- 3) страховой медицины,
- 4) школьно-санитарного (учебно-медицинские учреждения находились в ведении Комиссариата народного просвещения),
- 5) путей сообщения с подотделами.

Для разработки научно-практических вопросов при Комиссариате здравоохранения создавался Ученый медицинский совет. На основании Положения учреждался Центральный медико-санитарный совет при участии представителей рабочих организаций как совещательный орган. При местных Совдепах действовали медико-санитарные отделы, объединяющие все медицинское дело, на началах указанного Положения и на основании инструкций, издаваемых Комиссариатом народного здравоохранения. В целях установления тесной связи с медико-санитарными отделами Совдепов Народным комиссариатом здравоохранения созывались периодические съезды названных отделов.

Если сравнить это Положение с Положением о Министерстве здравоохранения Российской Федерации (1998 г.), то увидим громадную разницу. Во втором - десяток задач, свыше 60 функций и полномочий.

Образование федеративного государства существенным образом отразилось в Конституции СССР 1924 г. Глава первая посвящена предметам ведения верховных органов власти Союза ССР. В ее 24 пунктах закреплены направления деятельности государства, принятие определенных государственных актов, периодическое решение задач, виды законодательства. Глава вторая о суверенных правах союзных республик устанавливает, что их суверенитет ограничен лишь в пределах, указанных в данной Конституции, а лишь по предметам, отнесенным к компетенции Союза (подчеркнуто нами. - Ю.Т.). Вне этих пределов каждая союзная республика осуществляет свою государственную власть самостоятельно, что и нашло отражение в принятых ими конституциях.

Следующая глава Конституции была посвящена Съезду Советов Союза ССР, ЦИК Союза ССР и Президиуму ЦИК СССР, Совнаркому Союза ССР, Верховному Суду СССР, народным комиссариатам. Примечательно, что каждое из них получало конституционную дефиницию статуса и закрепленные виды актов, но не были подробно определены полномочия. Они появляются в развернутом виде позднее - в положениях об этих органах.

Федеративные аспекты компетенции получают новое выражение в Конституции СССР 1936 г. В ст. 14 установлено, что ведению Союза ССР (подчеркнуто нами. - Ю.Т.) в лице его высших органов государственной власти и органов государственного управления подлежат... (далее содержался перечень того, что подлежало - всего 24 пункта). Почти та же формула была воспроизведена в ст. 73 Конституции СССР 1977 г.

Возвращаясь к теме об эволюции форм компетенции государственных органов и способов ее регулирования, отметим следующее. В положениях об этих органах чаще всего используется понятие «предметы ведения», включавшие и акты, и устойчивую деятельность органов, и виды их взаимоотношений. В содержательном функциональном плане, по сути, не было регуляции. Шло накопление государственного опыта, и еще не выкристаллизовались в полной мере содержательные элементы деятельности госорганов. Пожалуй, лишь в Положении о Верховном Суде СССР 1973 г. присутствовало понятие «компетенция» и определялось ее осуществление в виде общего надзора, судебного надзора, судебных функций.

Постепенное усложнение и дифференциация задач и функций государственного управления приводит к увеличению удельного веса компетенционного элемента при регулировании статуса государственных органов. Более конкретно определяются содержание и виды их легальной деятельности, функциональные связи. Складывается своего рода операционная регламентация деятельности. Это было заметно в предвоенные и военные годы, когда оперативность и точность государственных действий приобретают особое значение.

В последующие годы компетенционные процессы развиваются по двум направлениям. Во-первых, более строго в законодательстве разграничивается компетенция Союза ССР и союзных республик как субъектов федеративных отношений. В Основах законодательства Союза ССР и республик и в кодексах республик эта тенденция становится особенно заметной. Например, в Лесном кодексе Литовской ССР (1979 г.) была отражена компетенция Союза ССР в области регулирования лесных отношений. В соответствии с Основами лесного законодательства Союза ССР и союзных республик ведению Союза ССР в области регулирования лесных отношений подлежат:

- 1) распоряжение единым государственным лесным фондом в пределах, необходимых для осуществления полномочий Союза ССР в соответствии с Конституцией СССР;

- 2) установление основных положений в области пользования лесами, воспроизводства, повышения продуктивности, охраны и защиты лесов;

- 3) установление размера лесосечного фонда СССР, порядка его распределения и отпуска древесины на корню;

- 4) установление основных направлений и перспективных

планов развития лесного хозяйства страны, использование лесных ресурсов и полезных природных свойств леса;

5) планирование общесоюзных мероприятий в области рационального использования, воспроизводства, повышения продуктивности, охраны и защиты лесов;

6) установление порядка отнесения лесов к соответствующим группам и категориям защитности, перевода их из одной группы в другую;

7) установление единых для Союза ССР систем лесоустройства, учета лесов и порядка ведения государственного лесного кадастра;

8) государственный контроль за состоянием, использованием, воспроизводством, охраной и защитой лесов и установление порядка его осуществления;

9) регулирование других вопросов общесоюзного значения в области рационального использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов в соответствии с Конституцией СССР и Основами лесного законодательства Союза ССР и союзных республик (в редакции Указа Президиума Верховного Совета Литовской ССР от 27 февраля 1980 г.).

В ст. 7 установлена компетенция Литовской ССР в области регулирования лесных отношений. Ведению Литовской ССР в области регулирования лесных отношений вне пределов компетенции Союза ССР подлежат: распоряжение единым государственным лесным фондом на территории республики; установление порядка пользования лесами, воспроизводства, повышения продуктивности, охраны и защиты лесов и т.д. Статья 9 посвящена компетенции исполнительных комитетов местных Советов народных депутатов по государственному управлению в области использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов; ст. 10 - государственному контролю за состоянием, использованием, воспроизводством, охраной и защитой лесов; ст. 18 - правам и обязанностям государственных органов лесного хозяйства в области использования и охраны земель.

Исследуются вопросы компетенции государственных органов. В.А. Власов вслед за Ц.А. Ямпольской характеризует понятие и систему государственного аппарата и виды государственных органов, принципы их организации и работы. Компетенционный аспект как таковой почти не выделяется, за исключением небольших сюжетов о системе ответственных исполнителей и расширении прав нижестоящих органов¹.

В литературе 50-80-х годов по теории государства и права традиционно освещался круг вопросов - либо о механизмах социалистического государства², либо об организации государст-

¹ В.А. Власов. Советский государственный аппарат. - М., Госюриздат, 1959.

² Теория государства и права. - М., Юридическая литература, 1955, с. 247-268.

венной власти¹. Но неизменным оставался очевидный акцент на политических моментах и отличиях советской системы государственных органов от буржуазной. Увлечение классификацией этих систем сдерживало предметно-функциональный анализ. Возможно, это объяснялось тем, что «застылость» объемов полномочий периодически сменялась партийно-государственными кампаниями по перестройке системы и структур государственных органов. Затем все застывало до очередной перестройки... Какое уж тут внимание к способам закрепления и реализации компетенции, если все в аппарате определялось одним решением «наверху».

Появлялись диссертации, книги и статьи, посвященные преимущественно компетенции местных советов либо их отдельных звеньев, Верховным советам Союза ССР, союзных и автономных республик. Реже изучались функции и содержание деятельности органов государственного управления, хотя научные труды, посвященные полномочиям местных советов, совнархозам, министерствам, были весьма полезными. Мало работ посвящалось юрисдикции судов ввиду их «встроенности» в общий государственный аппарат, а чуть больше - полномочиям органов прокуратуры, которые в 50-70-е годы занимали важное место в государственной системе.

Пожалуй, лишь наука административного права проводила интенсивные разработки вопросов компетенции и функций органов государственного управления. Чаще всего это делалось в связи с анализом статуса этих органов, реже - как самостоятельной проблемы. Хорошим продолжением работ административистов досоветского периода стала книга Ц.А. Ямпольской «Органы советского государственного управления в современный период»². Рассматривая статус органа государственного управления, Ц.А. Ямпольская особо выделяет такой элемент, как властное полномочие. В те годы источником властных полномочий всех этих органов являлись Советы. Властное полномочие представляет собой особую форму организующей деятельности государства, одну из многообразных форм этой деятельности. Властное полномочие государства фактически складывается из ряда неразрывно связанных между собой элементов, среди которых наиболее важное значение, как нам представляется, имеют следующие:

- а) издание государством велений - правовых актов, обязательных для всех граждан и всех должностных лиц;
- б) защита этих велений от нарушений при помощи принудительной силы государства;
- в) обеспечение выполнения велений государства мерами вос-

¹ Социалистическое государство. - М., Юридическая литература, 1974.

² Ц.А. Ямпольская. Органы советского государственного управления в современный период. - М., Изд-во АН СССР, 1954.

питания, убеждения, поощрения;

г) материальное обеспечение выполнения государственных велений путем распоряжения единым фондом государственной социалистической собственности.

Рассмотрим эти элементы:

Первым из них является издание государством велений - правовых актов, обязательных для всех граждан и всех должностных лиц; в этих актах находит свое выражение воля народа. Обязательные веления заключены в форму либо правовых норм, либо индивидуальных актов, основанных на правовых нормах.

Издание велений (юридических законов и основанных на законах актов), обязательных для всех граждан и всех должностных лиц, - прерогатива государства в лице его органов.

Важнейшим элементом властного полномочия является защита при помощи принудительной силы велений государства от возможных нарушений. Принуждение представляет собой не что иное, как необходимый способ защиты издаваемых государством велений от возможных нарушений. Принуждение осуществляется на базе убеждения и имеет сейчас сравнительно ограниченное поле применения.

Наиболее капитальный труд по данной проблеме - книга Б.М. Лазарева «Компетенция органов управления»¹. Хотя компетенция органов государственного управления определяется законами и другими нормативными актами, однако это не дает оснований для ее отождествления с ними (а такое отождествление встречается иногда в юридической литературе). Компетенция органа управления - это система его полномочий, т.е. субъективных прав и обязанностей особого рода, и ее нельзя смешивать с «объективным правом» - правовыми нормами. Такие нормы определяют компетенцию, но сами в ее состав не входят.

Характеристика компетенции как системы полномочий не раскрывает всего ее конкретного содержания. Чтобы его раскрыть Б.М. Лазарев обращается к некоторым исходным положениям общей теории управления. Система управления в обществе включает в себя, как правило, управляющее устройство, управляемый объект и целенаправленное воздействие первого на второй для стабилизации положения или перевода объекта в новое состояние. В рассматриваемом случае управляющим устройством является орган государственного управления. Не всякая деятельность управленческого органа есть прямое воздействие на управляемый объект, многие виды такой деятельности осуществляются лишь в порядке приготовления к последующему воздействию на этот объект. Объем работы по «приготовлению» к управляющему воздействию и ее значимость возрастают.

Компетенция органов государственного управления очерчи-

¹ Б.М. Лазарев. Компетенция органов управления. - М., Юридическая литература, 1972, с. 26-33.

ваются, в частности, путем указания на управленческие функции, которые возложены на тот или иной орган применительно к той или иной сфере жизни общества, к тем или иным управляемым объектам. Существует связь между функциями управления в целом и функциями, возложенными на конкретный орган, - вторые производны от первых и закрепляются за ним властным, волевым путем, причем всегда с указанием объекта, на который каждая функция направлена. Б.М. Лазарев доказывает, что при определении компетенции органов управления нужно своевременно выявить объективную потребность в той или иной управленческой функции применительно к тем или иным объектам; находить наилучшие в конкретных условиях варианты распределения функций между различными органами. Надо закреплять указанные варианты путем издания соответствующих правовых актов. В результате у органа возникает право и обязанность выполнять те или иные управленческие функции применительно к соответствующим объектам управления.

В учебниках по административному праву 50-70-х годов традиционно рассматривались вопросы понятия и правового положения органа государственного управления, системы органов и их видов, построения органов управления. Проводились различия между органами общей, отраслевой и специальной компетенции: к первым относили правительство и исполкомы местных советов, ко вторым - министерства и ведомства, Администрация предприятий, организаций и учреждений рассматривалась как орган непосредственного управления им, хотя в 50-х годах А.В. Венедиктовым было обосновано мнение о коллективе работников предприятия как его органа. Различение органов по такому критерию как объем и характер их компетенции оказалось весьма устойчивым и на практике¹. Его догматизация, однако, сдерживала анализ реальных компетенционных проблем.

Применительно к государственным органам еще более отчетливо видна ориентация ученых на анализ их деятельности и разработку способов ее измерения.

Специальные исследования дали хорошие результаты. Приведем их². При характеристике эффективности управленческой деятельности следует еще раз подчеркнуть, что она является целенаправленной, призванной добиться определенных результатов. Очевидна поэтому и зависимость качества работы органов управления и ее конечной результативности от обоснованности поставленных целей, от правильного соизмерения целей и средств их достижения. Ошибочно выдвинутые цели не дадут социально значимого эффекта.

¹ См., напр.: Советское административное право. Общая часть. Под ред. Ю.М. Козлова. - М., Госюриздат, 1962, с. 77-133.

² Проблемы эффективности работы управленческих органов. - М., Наука, 1973, с. 42-50.

Сама управленческая деятельность может быть рассмотрена в двух аспектах. Первый, внутренний, характеризует ее как собственно управленческий труд, выражающийся в реализации функций органа путем различных действий (форм). К ним можно отнести работу с информацией, принятие решений, формы организационной деятельности, в совокупности образующие управленческий процесс. Этот аспект предполагает конкретные изменения содержания и видов управленческих действий.

Второй, внешний, аспект позволяет охарактеризовать ее как своего рода причину осуществления иной деятельности, например производственной. При этом возникает возможность обнаружить реальные изменения в объекте благодаря тем или иным действиям субъекта, сопоставить затраты труда, времени, средств с полученными результатами. Что касается коррелятивной зависимости субъекта и объекта, то она выражается в различных показателях: в изменении фактических показателей работы объектов (экономических, технических и т.п.), численности работников, структуры, технической оснащенности органов управления с учетом различных факторов, свойственных объектам, в реальной переработке информации и решений как основных видов управленческого воздействия. При этом достижение плановых, нормативных показателей еще не свидетельствует об эффективности управления.

Именно двойкий результат управленческой деятельности нужно принимать во внимание при ее оценке. Тогда эффективность работы органов управления будет представлять собой строго определенную степень соотношения между ее целью, нормативно установленными функциями, управленческими действиями и результатами. Она будет характеризовать по соответствующим показателям процесс управления и уровень развития управляемых объектов. Специфика показателей в разных отраслях народного хозяйства и культуры дополняется их общностью в социально-политическом, экономическом и организационном плане.

Рассмотрена та группа условий эффективности, которая имеет ярко выраженный характер элементов организации и деятельности субъектов управления. Между ними и показателями работы управленческих органов существует тесная зависимость. Достижение нужного эффекта возможно лишь при соблюдении оптимальных требований к каждому элементу. Такие элементы организации системы управления позволяют в своей совокупности наилучшим образом влиять на состояние работы всех органов управления и каждого из них в отдельности.

О каких же условиях (элементах) идет речь?

Во-первых, о соблюдении обоснованности создания того или иного звена и всей системы, подсистемы управления. В противном случае выполнение ими нецелесообразной, дублирующей и т.п. работы вряд ли позволит говорить о ее эффективности.

Во-вторых, о правильном определении и закреплении функций и полномочий органа с учетом объективных условий управляемости (объема подведомственного хозяйства, выпуска продукции, норм оказания услуг, размеров территории, численности обслуживаемого населения и т.д.). Предполагается также строгое разделение труда внутри органа.

В-третьих, об установлении оптимальной структуры и штатов органов. Оно предполагает соблюдение таких требований, как отражение целей и функций и обусловленного ими содержания деятельности органа, структурного звена, отдельного служащего, отражение зависимости между структурами, штатами субъектов и объектов, обоснованная численность штатов, строгое соблюдение компетенции звеньев в формировании структур и штатов.

В-четвертых, о введении регламентов организационной деятельности, призванных систематизировать и упорядочить применение различных форм организационно-массовой, инструктивной, методической работы.

В-пятых, о рациональной организации делопроизводства, которая должна обеспечить обоснованное формирование массива документов, строгую процедуру работы с ними, движения, учета, хранения и т.д.

В-шестых, об обеспечении высокой квалификации управленческих кадров.

В-седьмых, о всё более широком применении технических средств в работе управленческих органов.

Предусмотрен подход к определению функциональной структуры системы управления¹. Понимание функций органов управления как вида деятельности, содержание которой - осуществление управляющего воздействия на объекты управления в целях обеспечения их необходимой плановой, политической, технической, технологической и т.п. для достижения определенного социально значимого результата, получило отражение в научной литературе и практике управления. В процессе перехода от функций государства к функциям конкретных органов управления лежит один главный критерий - ориентация на объект управления. По мере движения сверху вниз по системе объекты управления масштабно и качественно изменяются, меняется и субъект управления, а его функции конкретизируются с учетом состава и состояния объекта и целей относительно последнего.

Исследование показывает, что природа двух основных элементов функции неоднородна. «Предмет» идет «снизу» системы управления, от объекта, а характеристика способа, метода, права действовать на него определенным образом для данного субъекта - «сверху», от государства. На этом основании строится утверждение, что функции органа производны от функций государст-

¹ И.Л. Бачило. Организация советского государственного управления. - М., Наука, 1984, с. 46-79.

ва.

И.Л. Бачило разработала схему «механизм формирования функций органов управления»¹. В ней отражены: государство - генеральный субъект управления, другие субъекты управления; объект управления; цель управления; предметы управленческого воздействия; способы и методы управления; объективно необходимые функции управления; нормативно установленные функции управления органов; фактически выполняемые функции; получаемый результат в виде конечного продукта объекта.

Схема позволяет проследить процесс преобразования функций государства в функции органа относительно конкретного объекта управления. При этом возникает ряд зависимостей, которые следует учитывать при построении управляющей системы. Результат (полный и конечный) будет в наибольшей мере приближен к ожидаемому, если: 1) объективно необходимые функции для обеспечения жизнеспособности объекта будут познаны и сформулированы наиболее точно и полно; 2) сумма всех функций конкретных органов управления будет соответствовать объективно необходимым функциям, а их реальные управленческие контакты не будут сильно отклонены от нормативно определенных функций.

Понятие «компетенция» прочно утверждается в юридической литературе и находит широкое применение в законодательстве. Приведем в качестве иллюстрации Закон СССР «О Совете Министров СССР» (1978), в подготовке которого участвовал автор. Раздел II «Компетенция Совета Министров СССР» содержит ст. 6 «Общие вопросы компетенции Совета Министров СССР». Приведем ее текст.

«Совет Министров СССР в пределах своих полномочий, предусмотренных Конституцией СССР, настоящим Законом и другими законами СССР:

обеспечивает руководство народным хозяйством, социально-культурным строительством и другими сферами государственного управления; осуществляет руководство отраслями союзного подчинения и общее руководство отраслями союзно-республиканского подчинения;

организует управление промышленными, строительными, сельскохозяйственными предприятиями и объединениями, предприятиями транспорта и связи, банками, научными учреждениями, а также иными организациями и учреждениями союзного подчинения; определяет порядок создания, реорганизации и ликвидации государственных предприятий, объединений, других организаций и учреждений;

определяет задачи и функции, порядок организации и деятельности органов государственного управления; принимает меры

¹ И.Л. Бачило. Функции органов управления. - М., Юридическая литература, 1976.

к совершенствованию системы органов государственного управления, стиля и методов их работы.

Совет Министров СССР в случае необходимости может передавать решение отдельных вопросов государственного управления, входящих в его компетенцию, Советам Министров союзных республик, министерствам и государственным комитетам СССР, другим подведомственным ему органам».

Далее помещены девять статей об основных полномочиях Совета Министров СССР в разных сферах государственной жизни. Предполагалось регулирование более конкретных полномочий в других законах. Статья 16 была посвящена вопросам, решаемым на заседаниях Совета Министров СССР. Раздел III регулировал отношения советского Правительства с другими государственными органами.

Таковы уроки прошлого, которые надо учитывать.

§ 4. Современные компетенционные процессы

Происходящие процессы в сфере распределения публичных функций в нашей стране отражали развитие самого государства и общества и устройство их институтов. Отмеченное нами перенесение центра тяжести в определении статуса государственных структур на их компетенцию, а в ее характеристике - на содержательно-функциональные аспекты были вполне объяснимы и оправданны. Вместе с тем обнаруживались и устойчивые отрицательные явления, когда небрежность в способах правового регулирования компетенции снижала качество управления и взаимодействия органов. Особенно тревожным фактором является неумение или нежелание правильно и в полном объеме осуществлять компетенцию. Прошедшие десятилетия наглядно подтвердили пагубность последствий такого стиля, когда не использованный легальный потенциал компетенции советов, министерств, совнархозов и др. «компенсировался» увеличением объема их неформальных решений, действий и связей. Частые перестройки не меняли дела. И болезнь лишь усугублялась.

Но эти трудности были недостатками внутрисистемного свойства. Наряду с ними усиливались деструктивные и кризисные явления в СССР, порожденные консерватизмом политического и экономического мышления с устаревшими методами управления и регулирования политических, экономических и социальных процессов. Государственные и общественные структуры оказались неспособными вовремя обнаружить и предотвратить истоки противоречий и принять действенные меры. Отставание их от темпа реальных событий означало неумение реализовывать свои полномочия, анализировать информацию и принимать правильные решения. Кризис нарастал...

Постепенно стало неизбежным формирование и появление на публичной арене социальных сил, которые стремились коренным

образом изменить ситуацию в стране. Начавшаяся перестройка и некоторые реформы, в том числе в государственно-правовой сфере, не смогли повлиять на ход событий. Обострилась борьба за власть на всех уровнях. Союзные республики стремились к большей самостоятельности. Новые политические объединения и лидеры провозгласили новые политические лозунги. Достаточно напомнить о постановлении Съезда народных депутатов в 1993 г. «О защите конституционных органов власти в Российской Федерации». Неформальные движения и группы «дробили» власть.

Население все более отчуждалось от официальной государственной власти. Поспешная реорганизация органов, различные комбинации с их компетенцией не смогли остановить общественного движения. И в итоге борьба за власть, за право принимать решения привела к распаду СССР. На его месте образовались самостоятельные государства с новыми концепциями власти, права, экономики и прав человека.

Нетрудно заметить и в этих процессах последних десятилетий такую пружину, как компетенция. Ее неиспользование, превышение меры полномочий, вторжение в сферу деятельности официальных структур привели к обострению политических и экономических противоречий. Их разрешением стало конституирование России и других бывших союзных республик как самостоятельных государств.

Но нельзя объяснять все события, происходившие в нашей стране, сугубо внутренними причинами. Последние десятилетия отмечены недостатками и все более широким влиянием мирового сообщества на внутригосударственные процессы в СССР и России, равно как и в других странах. Применительно к рассматриваемой теме они выразились и выражаются в нескольких исpravлениях.

Во-первых, получают общее признание такие концепции устройства государства и общества, как разделение властей, верховенство права, приоритет прав и свобод человека и гражданина, плюрализм в экономической и политической жизни. Это повлекло за собой кардинальную перестройку всей системы власти, государственных и общественных институтов.

Во-вторых, закон признается единственной основой деятельности всех государственных структур. А это означает сужение дискреционной сферы и большую степень «связанности» компетенции органов правления.

В-третьих, возрастает удельный вес международных и межгосударственных объединений, где нормы и институты сильно влияют на содержание и методы деятельности национальных институтов.

В-четвертых, в формирующемся гражданском обществе усиливаются запросы к четкому определению задач и полномочий всех органов и должностных лиц и к обеспечению «прозрачности» их деятельности. Общество стало более нетерпимым к про-

явлениям беззакония и безответственности.

В-пятых, более высокие требования предъявляются и в теории, и на практике к механизмам установления компетенции. Речь идет о ее привилегиях, определении, четкой и сбалансированной регламентации всех элементов, обеспеченности ресурсами и процедурами реализации и защиты.

Параллельно с государственно-правовыми процессами в СССР развивались иностранные государства. В интересующем нас плане отметим три тенденции. Одна из них выражается в сохранении конституционных основ деятельности государственных институтов, и прежде всего принципа разделения властей. Это свойственно всем иностранным конституциям XX века. Вторая тенденция означает изменение соотношения государства и общества и расширение социальных обязательств государства - таковы положения Конституции Мексики, Германии и других стран в первых десятилетиях XX века. В послевоенный период становится все более заметной тенденция демократизации деятельности государственных институтов, а в конце XX века - расширение сфер государственного регулирования (Португалия, Испания, Бразилия).

Наконец, перманентными были и остаются перемены в распределении государственных дел в ходе и после крупных реформ и переворотов. Так, Конституция Франции 1958 г. была рождена на волне стремлений к сильной власти в ответ на изменение политических сил в стране и мятеж в Алжире. Расширение президентских полномочий рассматривалось как легальное средство укрепления правового порядка в стране.

Все перечисленные процессы и явления, новые подходы к устройству и функционированию публичной власти привели к ее коренному переустройству. Вопросы компетенции стали решаться с учетом тех принципов демократического правового государства, которые стали основополагающими и для правовой сферы. Правда, чрезмерный ригоризм и стремление полностью отбросить прошлый исторический опыт не пошли на пользу общему делу. А зря, поскольку в нем было немало полезного и поучительного, что мы и пытались показать. К тому же преемственность в «компетенционных процессах» - в соблюдении привычных понятий и терминов, в использовании оправдавших себя юридических средств регламентации, в учете устойчивых тенденций в поисках меры и видов элементов компетенции для разных типов и видов ее носителей - оказывается весьма необходимой.

Какова же государственно-правовая картина современной России и какое место в ней занимает компетенция как феномен публичной власти? Последняя получила известное освещение в книгах и особенно многочисленных статьях по вопросам политики, государства и власти. Появилось немало работ в юридической литературе по проблематике теории государства и права, кон-

ституционного, административного, муниципального и судебного права, что избавляет нас от необходимости давать общие характеристики и оценки.

В русле нашей темы особого внимания заслуживают те институты и нормы, те явления и процессы, которые получили отражение в Конституции РФ 1993 г. Главное состоит в закреплении принципа разделения властей, т.е. осуществление государственной власти на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную.

Признание этого принципа означает, во-первых, четкое определение новой компетенции каждой из властей и соответствующих органов. Причем акцент сделан на сферах их самостоятельных действий. Во-вторых, установлены те средства «пересечения» их компетенций, которые обеспечивают баланс властей и их взаимодействие («совместное ведение», «согласование» и т.п.). В-третьих, строго «разведены» органы государственной власти и местное самоуправление. В-четвертых, значительно большее внимание, чем прежде, уделено процедурам предотвращения и устранения юридических коллизий между разными властями и различными органами¹. В-пятых, для регламентации всех видов компетенций главным легальным основанием служат Конституция и закон.

В последнее десятилетие, несмотря на крупнейшие перемены в публичной сфере, компетенционные вопросы по-прежнему занимают в юридической литературе побочное второстепенное место. Их «растворяют» в характеристиках власти, функций и взаимоотношений государственных органов. Между тем именно вопросы целей, функций, полномочий выдвинулись в центр общественного развития. Их трактовка, поддержка и реализация выражают главное в политической жизни - притязание на власть разных социальных слоев и групп.

Обратимся к новейшим исследованиям в данной сфере. По сути, во всех книгах по теории государства и права, а это «вал» учебников, обстоятельно рассматриваются вопросы устройства государства, его механизма и организации власти, функций государства². Довлеет институциональная статика, хотя она нужна для целей учебного процесса. И в проблемных работах о государстве преобладает скорее поверхностная информативность, нежели объективный анализ изменений его целей и содержательной деятельности³.

В литературе по конституционному праву акцент делается на анализе конституционных институтов государства и граждан-

¹ См. подробно: Ю.А. Тихомиров. Коллизионное право. - М., Изд. г-на Тихомирова М.Ю., 2000.

² См., напр.: Теория государства и права. - М., Юристъ, 1999, с. 68-118.

³ См., напр.: Егор Гайдар. Государство и эволюция. - М., Изд-во Евразия, 1995; Б.П. Курашвили. Куда идет Россия? - М., Прометей, 1994.

ского общества. Но и здесь обнаруживается преимущественно зеркальное отражение конституционных норм¹. Реализация их и влияние на реальное функционирование государственных и муниципальных органов остается в стороне. Взаимоотношения структур показываются в статичном плане, хотя именно их динамика приводит к смещению с «конституционной оси».

Научные разработки в области зарубежного конституционного права дают пока больше информации в русле нашей темы. Это - характеристика ролевой автономии ветвей власти, форм реализации принципа разделения властей, в частности избирательной, учредительной и контрольной. Это - оценка государственных режимов как обобщенных методов и форм осуществления государственной власти². Но и здесь мы встречаемся преимущественно со статикой в публичной сфере.

Как и прежде, наибольший вклад в разработку проблем теории компетенции вносят ученые-административисты. Проводимые ими исследования развиваются в двух направлениях. Одно - классически-нормативистское. В его рамках плодотворны оценки административно-правового статуса исполнительных органов и его трех блоков - целевого, структурно-организационного, компетенционного. Первый из них включает цели, задачи и функции, третий состоит из двух элементов - обязанностей и прав и подведомственности, круга дел. Это позволяет придать большую остроту и динамизм характеристике форм и методов деятельности государственной администрации³. К сожалению, связь и «переходы» этих явлений почти не выявляются.

Как самостоятельный комплекс «компетенция» не выделяется и в других работах по административному праву. Внимание уделяется преимущественно полномочиям отдельных органов исполнительной власти и либо административно-правовым формам и методам, либо формам и методам управленческих действий⁴. Остается неясным, что и как осуществляется в административно-правовой сфере. Исчезают функциональные и иные «нити», связи.

Другое направление исследований можно назвать функциональным, оно продолжает разработки 70-х годов, о которых уже говорилось. Нам очень близок системный подход к распределению государственных дел, охватывающий управление делами

¹ См., напр.: М.В. Баглай, Б.Н. Габричидзе. Конституционное право Российской Федерации. М., Инфра-М - Кодекс, 1996, с. 109-137; Конституционное законодательство России. - М., Городец, 1998.

² См.: В.Е. Чиркин. Конституционное право зарубежных стран. - М., Юрист, 1997, с. 122-135, 179-190.

³ Д.Н. Бахрах. Административное право России. - М., Норма - Инфра-М., 2000, с. 175-439.

⁴ А.П. Алексин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. Административное право Российской Федерации. - М., Зерцало, 1997; Ю.Н. Стариков. Российское административное право. Изд-во Воронежского госуниверситета, 1998.

государства и общества - на уровне государства (и семь групп функций), систематизацию предметов и сфер ведения системы исполнительной власти (и семь групп функций на основе соответствующей функции государства), сфер деятельности конкретного органа исполнительной власти (классификаторы их функций - в повестке дня). Это позволяет строго распределять полномочия внутри и вне органа и обеспечивать связь функциональных блоков¹.

Активное формирование и развитие такой ветви власти, как судебная власть, повлекло за собой исследование проблем судебной реформы, устройства и деятельности судов разных видов. Подробнее об этом будет сказано ниже, пока же отметим лишь сложность решения ряда вопросов подсудности и юрисдикционности.

Любопытно, что проблемы компетенции всегда решались в истории и в современном мире как инструмент устройства публичных институтов. Функционально-структурное объяснение является для этих целей почти достаточным... почти, поскольку в стороне остается главный источник власти. Народ находится как бы вне развития такого явления как компетенция. А зря, ибо традиционная и классическая формула всех времен «народ - источник власти» предполагает ее «компетенционное измерение».

Известно, сколь обильна литература о народовласти и институтах прямой демократии, к которой мы и отсылаем читателя. В рамках нашей темы необходима трактовка народа как социального источника всех компетенций. Народ как публично-организованная социальная общность обладает двумя главными первичными характеристиками компетенций.

Во-первых, именно народ, и только народ, или его часть: а) непосредственно формирует основные конституционные институты, как государственные, так и общественные; б) решает важнейшие государственные вопросы (в ходе референдума, плебисцита, народных собраний и т.п.); в) выражает основные публичные интересы общества в целом; г) оказывает прямую поддержку власти или отказывает в этом вплоть до открытых выступлений.

Во-вторых, народ оказывает косвенное воздействие на устройство и функционирование всех властей и должностных лиц - путем общественного мнения, гражданской поддержки или отказа от нее, требований и обращений к публичным институтам, давления институтов гражданского общества и т.д.

Все это, вместе взятое, позволяет признать народ главным социальным и правообразующим источником компетенций всех видов. Такое понимание объясняется многовековым существованием формулы участия граждан в управлении общими делами. Уже ранние государства дали образцы такого участия, и в даль-

¹ См.: Исполнительная власть в Российской Федерации: проблемы развития. - М., Юристъ, 1998, с. 160-172.

нейшем мыслители-утописты предвидели будущие общества, основанные на этом принципе. Томас Мор, признавая в «Утопии» участие всех граждан в производительном труде и смену занятий, допускал ежегодное избрание каждым хозяйством должностных лиц (от частей города - по одному) и в итоге избирался правитель. Он совещался о государственных делах с выборными лицами.

Последующие столетия обогатили принцип участия, и марксизм-ленинизм признал в качестве цели коммунистического общества всеобщее участие в управлении. Коммунистическое общественное самоуправление стало лозунгом КПСС. Но и тогда и сейчас можно предвидеть разделение общественного труда по управлению - прямое (непосредственное), представительное и профессиональное на началах выборности и государственной службы. Каждый канал имеет общий корень - народовластие, который и должен предопределять форму общественного участия в рамках всех видов компетенций. Общественный элемент компетенции должен быть зримым. Но нередко он почти исчезает.

§ 5. Природа и элементы компетенции

Понятие «компетенция» происходит от латинского *competere* - добиваться, соответствовать, подходить. В новейших энциклопедиях определяется как совокупность установленных нормативными правовыми актами прав и обязанностей (полномочий) организаций, органов, должностных лиц, а также лиц, осуществляющих управленческие функции в коммерческих организациях¹. Полномочие в гражданском праве - это субъективное право лица совершать сделки, а в публичном праве - право и одновременно обязанность соответствующего субъекта действовать в определенной ситуации способом, предусмотренным законом или иным правовым актом².

В конце XIX века в Энциклопедическом словаре Ф.А. Брокгауза и И.А. Эфрона (том XXIV) понятие «юрисдикция» раскрывается путем отсылки к понятию подсудности. Подсудность в гражданском процессе характеризуется как подведомственность тех или иных судебно-гражданских дел тем или иным органам судебной власти, их способность к производству дел и к постановлению решения. Таким образом, подсудность обнимает собой и так называемую компетентность или власть, принадлежащую тому или другому суду постановить решение по делу. Принципы подсудности - принимать к рассмотрению только те дела, которые не подведомственны юрисдикции другого учреждения, решение, постановленное некомпетентным учреждением, считается недействительным, ответчик вправе просить об отводе некомпетентного судьи.

¹ Юридическая энциклопедия. - М., Изд. г-на Тихомирова М.Ю., 2000, с. 205-206.

² Там же, с. 331.

тентного учреждения и т.д.

Подсудность в уголовном процессе распадается на предметную (какой суд может решать) и местную (распределение судебной власти между судами одной категории дел, но разных местностей). Выделяется также подсудность военная.

Понятий «ведение» и «предметы ведения» нет в словаре, очевидно, ввиду достаточности других. К тому же слово «веды» старинного происхождения - «знать», «видеть» - давало, видимо, ключ к разгадке явлений и действий типа «ведомства» и «подведомственность».

Термин «юрисдикция» происходит от латинского *jurisdictio* - судопроизводство. Это совокупность правомочий соответствующих государственных органов разрешать правовые споры и решать дела о правонарушениях. Юрисдикция определяется в зависимости от вида и характера разрешаемых дел¹.

Продолжая размышлять по данной проблематике, отметим и некорректное использование интересующих нас понятий вне связи друг с другом. Так, понятие «юрисдикция» применяют в международном праве для обозначения суверенных прав власти государства на своей территории, а в уголовном и гражданском процессах, судоустройстве - для характеристики подсудности тех или иных категорий дел.

Делая краткий обзор понятий, призванных зафиксировать объем и характер дел, легко разрешаемых субъектами публичного права, можно обратить внимание на следующие явления.

Неодинаков объем понятий, используемых в разных отраслях права и законодательства. Например, в гл. 3 «Подведомственность и подсудность» АПК РФ названные понятия в первом случае отражают подведомственность дел арбитражным судам через их компетенцию в сфере осуществления правосудия. Она же первично установлена в ст. 127 Конституции и ст. 4, 5 ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации». Понятие подсудности отражает разграничение компетенции между разными арбитражными судами внутри единой системы арбитражных судов². Базовым является понятие родовой подсудности. В то же время в доктрине и практике административного права используются понятия «ведомство», «ведомственность», как бы продолжая жизнь упомянутого стороннего понятия «веды», «ведать». Оно как базовое проникает и в другие отрасли права.

К сожалению, на практике возникает много трудностей как в регулировании компетенции, так и в ее осуществлении. Особенно в отношениях между разными организациями. Допускается дублирование понятий. Так, в Положении о Министерстве образования Российской Федерации, утвержденном постановлением Пра-

¹ Там же, с. 504.

² Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации. - М., 1995, с. 45-46, 65-67.

вительства РФ от 24 марта 2000 г., п. 4 посвящен основным задачам Министерства - их 10, п. 5 - 75 функциям, п. 6 - 14 правам Министерства. Обращает на себя внимание, во-первых, сходство и даже текстовое повторение некоторых задач и функций, отдельных функций и прав; во-вторых, «наполнение» функций отдельными правами; в-третьих, неоднократное использование в п. 5 термина «компетенция»; в-четвертых, нарушение критерия однородности предметов ведения, к которым «привязываются» соответствующие права; в-пятых, почти полное отсутствие способов взаимодействия с другими органами (лишь по восьми функциям-подфункциям обозначены взаимодействия с исполнительными органами субъектов Российской Федерации), хотя это совместная компетенция по статье 72 Конституции РФ.

Разноречиво используются и понятия в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В ст. 1 речь идет о «вопросах местного значения»; в ст. 6 - о «предметах ведения местного самоуправления» в смысле «вопросов местного значения», об их «ведении»; в ч. 3 ст. 14 - о «компетенции органов местного самоуправления»; в ч. 3 ст. 16 - о «компетенции главы муниципального образования»; в ст. 18 - о «полномочиях депутатов, членов выборных органов»; в ст. 32 - о «компетенции органов местного самоуправления»; в ст. 43 и 46 - о «правах местного самоуправления»; в ст. 50 - о «полномочиях органов местного самоуправления».

По нашему мнению, длительное использование всех названных понятий имеет историческое объяснение. Менялось и меняется их содержание и соотношение между собой. В то же время становится очевидной другая картина. Метод понятийных рядов, используемый в философии и теории права, позволяет, во-первых, найти правильное соотношение понятий по их «весу» и характеру отражения явлений, во-вторых, выделить базовое, ключевое понятие. Таковым для публичного права и является понятие «компетенция», остальные же служат видовыми понятиями, призванными отражать те или иные грани явлений в публично-правовой сфере общества и государства.

Как уже отмечалось, многие разработки в данной сфере представляют собой своего рода микроанализ отдельного носителя, субъекта компетенции. Между тем ее системные характеристики и виды, их взаимосвязи исследованы в меньшей степени. Организация публичной власти в обществе призвана решать стратегические задачи и выполнять общественно-необходимые функции. Ее сужение по уровням дает сложную картину.

Сказанное позволяет в самом общем виде определить компетенцию как возложенный законом на уполномоченный субъект объем публичных дел. Будучи сложным явлением, она состоит из элементов двоякого рода. К собственно компетенционным элементам относятся: а) нормативно установленные цели, б) предметы ведения как юридически определенные сферы и объ-

екты воздействия, в) властные полномочия как гарантированная законом мера принятия решений и совершения действий. Сопутствующим элементом является ответственность за их неисполнение. Без них компетенция теряет публично-правовую обеспеченность с помощью разных средств.

Поясним подробнее элементы компетенции. Установленные цели означают способ длительной нормативной ориентации субъектов права и устойчивую деятельность по достижению этих целей. В широком смысле имеются в виду публичные функции, без выполнения которых общество и государство не могут обеспечить жизнедеятельность и свое существование. Это - политические, экономические, социальные, экологические и международные функции, каждая из которых имеет, естественно, свое историческое «наполнение и измерение». Таково управление государственными делами.

Официальное целеполагание - в разных формах - служит поступательному движению и смене этапов общественного развития и «государственных состояний». Ошибочное определение целей и отступление от них «сбивают» темпы развития и нередко сопровождаются большими социальными потерями. Нарушается ритм и согласованность деятельности всех институтов публичной власти.

Полагаем возможным следующим образом охарактеризовать типичные предметы ведения как первый элемент компетенции:

а) воздействие на развитие сфер государственной и общественной жизни, отраслей экономики, социально-культурного строительства, на ход общественных процессов;

б) устойчивый вид деятельности;

в) юридические действия;

г) материальные объекты (собственность, сооружения и т.п.);

д) финансово-денежные средства;

е) государственные и иные институты, органы, организации;

ж) руководители и должностные лица;

з) правовые акты (принимаются согласно их иерархии).

Различные комбинации этих предметов как объектов воздействия и отличают компетенцию разных субъектов права. Возможная их детализация вполне допустима и предполагает строго очерченные легальные рамки во избежание путаницы в деятельности государственных и общественных структур.

Второй элемент компетенции - властные полномочия. Пояснения требует их характер, поскольку наличие прав нередко трактуется - и теоретически, и практически - как свобода усмотрения в их использовании. Между тем обладающие полномочиями структуры и органы одновременно наделены обязанностями их осуществления. Публичная сфера предполагает соединенность прав и обязанностей в формулу «полномочия» как правообязанность, которую нельзя не реализовать в публичных интересах.

Тут проявляется своего рода «автоматизм» действия этой формулы, позволяющий поддерживать преемственность власти и управления и правового порядка. Достигается та устойчивость выполнения публичных функций, в которых так нуждается общество в целом, граждане и юридические лица.

В то же время допускаемая формула «может» позволяет применять полномочия скорее как исключение из правил, когда этого требуют чрезвычайные или специальные обстоятельства. И это должно быть четко определено в законе.

После этих пояснений выделим наиболее типичные полномочия с обусловленным операциональным делением - видовые и более конкретные полномочия:

а) *руководит* - полнообъемное решение вопросов и выполнение всех нижеследующих полномочий;

б) *управляет* - императивные указания, распоряжения, включает часть конкретных полномочий;

в) *решает* - устанавливает, определяет, утверждает, создает, оформляет, представляет. Членение возможно по степени самостоятельности принятия решений:

- независимо (самостоятельно);

- по согласованию;

- совместно;

- предварительно;

- рекомендательно;

г) *участвует* - формирование, разработка, согласование, порядок использования (имущества и т.п.), содействие;

д) *нормирует* - введение правил, принятие правовых актов, установление нормативно-технических и иных документов. Примечательно, что правовые акты могут играть тройную роль - как предметы ведения, как вид полномочия и как средство реализации компетенции в целом, о чем подробнее будет сказано далее;

е) *организует* - создает условия, стимулирует, поддерживает, выполняет, осуществляет, инструктирует;

ж) *разрабатывает* - предложения, проекты, программы, прогнозы, аналитическую информацию;

з) *указывает* - отмена актов, приостановление действий, создание организаций, предписание по совершению действий;

и) *координирует* - объединение планов и программ, согласование актов, действий и позиций, целевые установки, информационное обеспечение;

к) *контролирует* - проверка, ревизии, отчеты, информации. Эти полномочия неодинаковым образом комбинируются у различных субъектов компетенции. Причем здесь особенно важна точная мера дробления полномочия, т.е. легальная операционализация;

л) *запрещает* - отменяет, признает недействительным, приостанавливает.

Весьма важным является понятие *субъектов компетенции*.

К ним относятся управомоченные институты (структуры) и лица, которые вправе и обязаны действовать в пределах определенной сферы на основе установленных полномочий. Осуществление ими полномочий всегда означает возникновение компетенционных правоотношений. Основанием служат прежде всего нормативные цели (задачи) и вышеназванные элементы компетенции как постоянно и непрерывно осуществляемые. Конечно, отдельные ситуации (в том числе имеющие юридическую характеристику) побуждают применять те или иные полномочия, принимать конкретные решения и т.п. Здесь юридический факт служит основанием для компетенционных правоотношений.

Раздельные характеристики компетенций не должны создавать впечатления об их автономизации. Объемность публичных интересов не позволяет дробить их искусственно, допуская «робинзонаду» компетенций. Все виды компетенций взаимосвязаны между собой по принципу «целого и части» или своеобразной матрешки. Их соотношения должны быть глубоко поняты и практически освоены, иначе несогласованность и противоречия в публичной сфере неизбежны.

В самом деле. Народ как источник власти обладает ее высшей мерой и в качестве носителя суверенитета концентрирует основные публичные функции. Они распределяются в гражданском обществе между государством и другими институтами как по сферам, предметам ведения, так и главному полномочию — степени обязательности. Субъекты государства, выражая социальные интересы территорий, должны развиваться согласованно и обладать самостоятельностью в решении своих дел.

К субъектам компетенции относится государство, а его международная правосубъектность позволяет вести речь о международных организациях и межгосударственных объединениях. Далее, следует выделить в качестве субъектов компетенции различные государственные институты и органы. К ним можно отнести и местное самоуправление как институт народовластия. Есть достаточные основания и для выделения публичных учреждений, оказывающих публичные услуги. Ведь не только субъекты права как властные структуры являются носителями компетенции. К таковым мы относим структуры, оказывающие публичные услуги. Их статус определяется законами, иными нормативными актами, равно как и перечень услуг и характер отношений с клиентами. Эти организации структурно объединены в системы, возглавляемые управленческими органами.

Каждый субъект обладает своим объемом и характером компетенции. Как базовое, данное понятие может иметь видовое выражение в виде публичных функций, предметов ведения, полномочий или прав и обязанностей, юрисдикции, публичных услуг. По ходу дальнейшего изложения будут даны подробные характеристики субъектов компетенции.

Подчеркнем еще раз: компетенция государственных ин-

ституты, руководителей и должностных лиц служит «продолжением» приходящихся на их долю государственных дел. А структуры, предоставляющие публичные услуги, и местное самоуправление призваны удовлетворять непосредственно публичные и частные интересы граждан и населения.

В рамках теории компетенции вполне оправданно рассматривать и компетенции корпоративных структур. Это допустимо, конечно, не в полном объеме, что повлекло бы вторжение в сферы гражданского, налогового и других отраслей права. Угол зрения определяется, во-первых, влиянием выбора понятий этой теории; во-вторых, государственной регуляцией обязательных элементов корпоративных компетенций; в-третьих, каналами государственно-правового влияния. И при этом субъекты корпоративных компетенций обладают наибольшей самостоятельностью в ее установлении.

Обобщением сказанного служат следующие *общекомпетенционные принципы*:

- а) построение отдельной компетенции как части целого;
- б) гарантирование самостоятельной компетенции;
- в) обеспечение «взаимопереходов» компетенций и их согласованности;
- г) регулирование взаимовлияний компетенций.

В реальной практике накопление изменений в содержании и методах деятельности субъектов компетенции может повлечь за собой изменение более общих предметов ведения. Перемены государственных задач, например в условиях создания межгосударственных объединений, служат первопричиной изменений в предметах ведения и объеме полномочий всех или многих госорганов. Подобные импульсы в публичной сфере нужно своевременно улавливать и реагировать на них.

Обоснованное соотношение компетенций достижимо при соблюдении еще одного важного условия. Мы имеем в виду *комплексное использование для этой цели доктрин и норм разных отраслей права*. Ограничение одной отраслью дает лишь небольшой видимый эффект, поскольку организация власти и управления и регулирование основных сторон деятельности субъектов права должно покоиться на прочном юридическом фундаменте.

Теория компетенции является достоянием преимущественно юридической науки. Ее «капитал» — это исследуемые явления и тенденции в сфере нормативного и фактического содержания деятельности субъектов права, это способы правового воздействия на них, это система научных понятий. Можно выделить три группы понятий теории компетенции:

- а) понятия, исключительно или преимущественно используемые ею, — компетенция (с видовыми понятиями сообразно субъектов права), цели, предметы ведения, полномочия, решения как правовые акты, юридические и фактические действия, разногла-

сия и споры о компетенции, нарушения компетенции;

б) понятия из других отраслей права – субъекты права, виды государственных органов, система правовых актов, государственные служащие и должностные лица и т.д.;

в) понятия, применяемые в смежных областях научного знания.

Экономическая наука привносит понятия экономики и ее отраслей, собственности и т.д.; политология – понятия политических институтов, политической деятельности и т.д.; социология – массового, группового и личного поведения, взаимоотношений социальных слоев и т.д.; психология – установки, мотивы и т.д.

Умелое применение этих понятий в их взаимосвязи позволяет правильно познавать компетенционные процессы.

Исходя из сказанного, можно считать положения теории государства и политологии базовыми для понимания природы публичных функций в обществе и государственных функций, включая нормы международного права. Конституционное право служит основой для характеристики разделения государственных дел по уровням. Административное право позволяет понять механизм компетенции в системе исполнительной власти, а его сочетание с нормами трудового права – права, обязанности и ответственность должностных лиц и государственных служащих. Муниципальное право – ключ к пониманию компетенции на уровне местной власти. «Тень» уголовного права – вдали.

Следовательно, системный подход к компетенции выражается прежде всего в таком понимании ее субъектов, когда они взаимодействуют между собой в процессе выполнения общественных и государственных задач. Своего рода иерархичность субъектов объясняется расчленением целей на подцели, стратегические, тактические и конкретные задачи. Каждый субъект занят их решением в пределах последовательности сужающихся сфер деятельности, каждая из которых представляет «маленькую матрешку в большой».

Правильному пониманию компетенции способствует ее общеправовая трактовка. Это – базовое понятие публичного права, но определяющее жизнедеятельность не только субъектов публично-правовых, но и частноправовых отношений. Оно признается и устанавливается прежде всего нормами конституционного, административного, финансового, уголовного и международного публичного права. Компетенция определяется преимущественно в статутных и тематических законах и иных актах (положениях и т.п.). Реализуется же компетенция с помощью норм всех отраслей права, и данное соображение считаем важным для правоприменительной практики.

Уместно обратить внимание еще на один аспект компетенции, а именно на ее универсальность. Будучи, как отмечалось, «произведением» норм публичного права, с компетенцией органов как явлением «встречаются», соприкасаются не только субъекты

публично-правовых отношений. Хотя, казалось бы, это вполне объяснимо. Нет, с компетенцией как юридическим явлением соприкасаются и субъекты частноправовых отношений - граждане в сфере осуществления личных и иных прав, юридические лица - коммерческие и некоммерческие организации. Они выступают участниками отношений, регулирование которых является предметом ведения и полномочий различных субъектов компетенции.

Вопрос, значимый в практическом и теоретическом отношении, заключается в том, какую роль играют здесь субъекты частного права. Можно выделить несколько их типичных ролей. Во-первых, право граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления с предложениями и жалобами. На них должна последовать реакция органов, обязанных их рассматривать, решать, действовать. Есть процедуры (в Семейном кодексе и др.), но эффект их невысок из-за проявлений бюрократизма и т.п.

Во-вторых, право граждан и юридических лиц на получение информации о деятельности органов и принимаемых ими решениях. Без этого трудно рассчитывать на законопослушное поведение, поскольку юридическая неосведомленность порождает ошибки и пассивность. «Закрытые» органы и должностные лица склоняются к коррупции... Между тем в законах об охране окружающей природной среды, в Налоговом кодексе и др. закреплены обязанности органов по информированию, но их нередко игнорируют. К сожалению, в положениях о министерствах и ведомствах, департаментах и др. эти обязанности почти не выделены.

В-третьих, государственные органы, должностные лица и служащие обязаны должным образом реагировать на случаи нарушения прав и законных интересов граждан и юридических лиц. В соответствии с судебными и иными правозащитными процедурами не только рассматривать и разрешать соответствующие дела в рамках своей юрисдикции, но и консультировать, помогать в нахождении средств правовой защиты.

В-четвертых, граждане и юридические лица могут становиться в определенных случаях партнерами субъектов компетенции. Так, согласно ст. 124 и 125 ГК РФ субъекты конституционного и административного права - Российская Федерация и ее субъекты, государственные органы и муниципальные образования - выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений. Договорные отношения коррелируют тем элементам компетенции федеральных и региональных органов, которые допускают партнерские отношения. Довольно распространенными являются договоры и соглашения по социально-экономическим вопросам между министерствами, главами администраций, с корпорациями и акционерными обществами.

В-пятых, граждане и юридические лица чаще всего выступают в роли правообязанных, когда в процессе реализации ком-

петенции на них распространяются императивные нормы. В то же время компетенционные нормы могут быть и рекомендательными, когда примерные положения и методические рекомендации, типовые формы документов служат нормативным образцом для участников публично-правовых и частноправовых отношений.

В-шестых, в реализации компетенции, и прежде всего таких полномочий, как подготовка и принятие решений, нередко участвуют представители хозяйствующих субъектов, общественных объединений. «Доля» согласования ими совместного решения подвижна.

Следовательно, в публично-правовых и гражданско-правовых отношениях «встречаются» и действуют разные субъекты права. И субъекты частного права играют в них разные социально-правовые роли. Ограничивать «сценическую площадку» и сводить их к роли «просителей» и «обязанных к исполнению» нельзя, поскольку тем самым обедняется демократический потенциал компетенции. Конституционные положения о народовластии с приоритетным значением прав и свобод человека и гражданина ориентируют на бережное отношение ко всем участникам компетенционных отношений. Тем самым, как было отмечено, в процесс реализации компетенции «включаются» нормы многих отраслей права. Это и создает многообразную сеть правоотношений.

Любая трактовка компетенции, а не только предложенная нами, предполагает выяснение соотношения данного понятия и понятия юридического лица. Если понятие «компетенции» является, как уже отмечалось, базовым для системы понятий публичного права, то понятие «юридического лица» служит ключевым понятием в частном праве.

«Вечный» вопрос о природе юридического лица теперь легко разрешим с учетом нормы-дефиниции в ст. 48 ГК РФ. Юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Правоспособность юридического лица означает, что оно может иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в его учредительных документах, и нести связанные с этой деятельностью обязанности.

Кто выражает волю юридического лица и осуществляет его правоспособность? Создаваемые для этого органы по-разному трактовались в юридической литературе. Их рассматривали в аспекте теории государства как орган государства, в аспекте административного права - как управляющая администрация или директор в аспекте теории организации. Широкое распростране-

ние в 50-60-х годах получила теория коллектива. В условиях безраздельного господства государственной собственности считалось целесообразным признать государственным юридическим лицом, возглавляемое назначенным государством ответственным руководителем, коллектив рабочих и служащих. На этот коллектив, по мнению А.В. Венедиктова и С.Н. Братуся, государство возложило выполнение определенных задач и выделило для этого в оперативное управление часть единого фонда государственной собственности.

Но резонны были возражения административистов, видевших в администрации (директоре) орган государственного управления, наделенный властными полномочиями. Такой орган юридического лица не выступает по отношению к юридическому лицу как самостоятельный субъект права. Действия органа, совершаемые в пределах его компетенции, являются, по мнению Ю.К. Толстого, действиями самого юридического лица¹. Но его иерархичность очевидна, равно как и следование обязательным предписаниям «сверху». Сейчас это выступает как общая «связанность законом» для всех юридических лиц, дополняемая соподчиненностью «по вертикали» для администрации государственных и муниципальных предприятий и учреждений.

К тому же формула «осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законом», применима теперь к коммерческим организациям, за исключением унитарных предприятий и иных видов организаций, предусмотренных законом (ч. 1 ст. 49 ГК РФ). Понятие компетенции широко используется для характеристики организации внутреннего управления, в рамках любого учреждения и предприятия. Тут в нем обнаруживается корпоративно-публичный смысл.

В традиционном плане компетенция остается понятием публичного права, выражающим властные действия субъектов по отношению друг к другу. Речь идет, как отмечалось, о компетенции государства и его органов, местного самоуправления, международных структур в пределах широких сфер деятельности. Она осуществляется в силу предписаний закона и подзаконных актов, причем по усмотрению субъекта, у которого есть право выбора момента для решений и действий и их вариантов. Подробнее вопрос об усмотрении будет охарактеризован несколько позже.

Правообязанность действий субъекта двоякая. Она связывается с необходимостью постоянно, непрерывно функционировать в заданном направлении, поскольку право содержит для него нормативную ориентацию. Но действия необходимы и тогда, когда этого требует наличие юридических фактов. В этом смысле Б.М. Лазарев правильно различает правоспособность и компетен-

¹ Ю.К. Толстой. К разработке теории юридического лица на современном этапе. В кн.: «Проблемы современного гражданского права». - М., Городец, 2000.

цию органа¹.

Данная проблема получает свое своеобразное преломление применительно к самому государственному органу. Довольно часто госорган представляет собой две органически связанные части - собственно властно действующую структуру и организационно-вспомогательную структуру. Есть Правительство РФ как высший орган исполнительной власти, но есть и Аппарат Правительства. В Конституционном Суде решения выносятся либо на пленуме, либо в палатах. Секретариат является обслуживающей структурой. Министерство состоит из структурных подразделений, но его компетенция осуществляется министром и коллегией.

Все эти и иные органы государственной власти являются юридическими лицами, что и предусмотрено в законах и положениях об их статусе. Первичность статуса и компетенции как его элемента, «заданная» как бы извне, не исключает правоспособности органа. Осуществление прав юридического лица в цивилистическом смысле возлагается на вспомогательные обслуживающие структуры органа. И в положениях о них предусмотрен порядок совершения сделок, заключения договоров, приобретения имущества и т.п. Но в публично-правовых отношениях действует только официальный и уполномоченный представитель госоргана (в судебных процессах по поводу признания актов недействительными и т.п.).

Иными словами, если большинство коммерческих и некоммерческих организаций создаются по воле собственника, учредителя или будущих членов для обеспечения общих интересов, включая имущественные, то публично-правовые субъекты получают, «приобретают» компетенцию не по своей воле и не в своих собственных интересах. Они легализуются либо в силу общих, либо конкретных предписаний закона и иных правовых актов. Действуют не в своих собственных интересах, что является противоправным, а в публичных.

Используется и понятие «конституционная правосубъектность» как способность приобретать соответствующий комплекс юридических обязанностей и прав и нести ответственность за их реализацию, т.е. быть участником конституционно-правовых отношений. Ее составными частями являются конституционная правоспособность, конституционная дееспособность и конституционная деликтоспособность. Статус субъектов этих отношений имеет преимущественно политический характер, а множественность субъектов это подтверждает. Их различие проводится по характеру задач, формам и методам их решения, объему прав и обязанностей, наличию или отсутствию деликтоспособности. Не все они могут стать субъектами конституционной ответственности, ибо для этого на них должны быть возложены обязанности отвечать за свое правовое поведение и претерпевать негативное

¹ Б.М. Лазарев. Указ. соч., с. 88-102.

воздействие конституционных норм в случае отклонения¹. Вряд ли стоит, однако, ограничивать круг таких субъектов - все они ответственны (в разных формах) за выполнение своих задач.

Системное обеспечение компетенции - залог ее эффективности. Оно включает в себя шесть элементов: 1) стабильность власти и ее институтов, 2) обоснованный выбор формы и структуры органа, 3) правильное регулирование компетенции, 4) высокая компетентность руководителей, должностных лиц и служащих, 5) достаточные материально-финансовые ресурсы, 6) защита компетенции.

Умелый сравнительно-правовой анализ компетенций очень полезен в научном и практическом плане. Анализ опыта иностранных государств позволяет заметить, во-первых, большую роль конституционных основ компетенции, во-вторых, обеспечение более самостоятельных полномочий органов и меньшую степень их смежных действий с другими органами, в-третьих, гибкое сочетание общих полномочий государства и статутных полномочий его органов. Таковы нормы Конституции ФРГ и Конституции Земли Нижняя Саксония о федерации, землях и их органах.

В иностранном праве использование понятия «компетенция» окружено множеством адекватных или однородных понятий. Длительная устойчивость государственных институтов и правового порядка не порождает, как правило, потребность вновь и вновь возвращаться к доктринальным разработкам. И варианты этого понятия широко используются в национальных законодательствах. Обратимся для пояснения к опыту Германии, чья правовая система довольно близка к отечественной.

В Конституции ФРГ можно встретить разные термины, обозначающие понятие «компетенция». Применительно к федерации используются термины «суверенные права», «компетенция», «законодательная компетенция», «рамочные предписания» и др. К землям - «дела местного сообщества», «конкурирующая законодательная компетенция», «государственные полномочия», «законодательная компетенция», к федеральному президенту - «обязанности», «полномочия», к правительству - «право», «полномочия», к государственным служащим - «властные полномочия», «служебная обязанность» и др., к судам - «юрисдикция», «ведение»...

В немецкой научной литературе не всегда строго проводится различие между понятиями «задачи», «полномочия», «компетенция». Так, в книге «Государственное право Германии» в разделе II «Распределение государственных полномочий между федерацией и землями» в первой части речь идет о разграничении компетенций и коллизионном праве, включая вопросы разделения

¹ В.А. Виноградов. Конституционная ответственность. Вопросы теории и правовое регулирование. - М., 2000, с. 100-122.

административных, судебных и коммунальных полномочий. В ч. 2 рассматриваются основы законодательной компетенции и ее распределение по уровням. Часть 4 посвящена управленческой компетенции федерации и земель - распределению компетенции, исполнению землями своих собственных законов, исполнению землями федеральных законов под надзором федерации и по ее поручению. В ч. 5 рассмотрены вопросы компетенции по отправлению правосудия. Пояснена природа совмещенной компетенции - кооперации¹.

Известный французский политолог Макс Гунель в книге «Введение в публичное право», с одной стороны, трактует правосубъектность государства как коллективного субъекта. Этим объясняется его роль в политической и правовой системах, в международном сообществе и как юридического лица. С другой стороны, обстоятельно рассматривает вопросы, связанные с принципом разделения компетенции. Они производны от классического принципа публичного права о разделении власти в государстве и находят отражение как в конституционном, так и в административном праве. В первом случае это разделение полномочий на уровне руководителей государства, разделение власти между правительством и судебными органами. Во втором - разделение компетенции между административными и судебными органами, принцип разделения органов административной юстиции и оперативных органов управления. И хотя терминология не всегда адекватна нашей отечественной, затруднений в понимании обоих вопросов, пожалуй, не встречается².

Большие затруднения возникают при использовании смежных понятий из английской правовой системы, в которой нормы и институты публичного права представлены менее отчетливо, чем нормы и институты частного права. Верховенство права - *rule of law* - служит общей основой для всех институтов. В английском конституционном и административном праве разделение властей рассматривается как осуществление государственных функций разными методами и соответственно органами с традиционными сдержками и противовесами³. Гораздо более обстоятельно разработано понятие «юрисдикции судов».

¹ Государственное право Германии. Сокращенный перевод. Том 2. - М., 1994, с. 32-111.

² Макс Гунель. Введение в публичное право. Перевод с французского. М., Интра-тэк-Р, 1995.

³ См.: John Alder. *Constitutional and Administrative Law*. Second edition. Macmillan Press LTD, 1994, p. 38-60.

Глава 2

Установление компетенции и ее виды

§ 1. Власть закона

Современное общественное развитие все более последовательно утверждает новые ценности и приоритеты. Если раньше власть, ее захват или переход, использование были главной целью политических сил, то в настоящее время приоритетным становится девиз «публичная власть на основе закона». Власть как устроитель, организатор и охранитель может быть эффективной и демократичной лишь на прочном конституционном и законодательном фундаменте.

Ее устойчивость, предсказуемость и открытость на основе закона означают два важных следствия. Это - уменьшение удельного веса подзаконных актов в определении компетенции и содержания деятельности всех публичных структур. Это - сужение дискреционной внеправовой сферы. Без признания отмеченных тенденций нельзя понять природы основ компетенции.

Управление государственными делами должно быть эффективным и демократичным. Эту аксиому сформулировали в XVII-XVIII веках. Дж. Локк писал, что управление надо осуществлять не с помощью импровизированных указов, а действительных, постоянных законов, объявленных и известных людям. Силу общества надлежит использовать только для исполнения законов внутри страны, а за ее пределами - для защиты от внешних нападений. Французская Конституция 1791 г. закрепила императив - «Никакая власть не стоит во Франции над законом. Король правит страной лишь в силу закона, и он может требовать повиновения себе только именем закона».

Постепенно формируются две концепции: английская - верховенства закона - и германская и французская - правового государства. Связующая роль права и действие всех государственных органов в соответствии с правовыми нормами позволяют ограничить произвол в государстве и обществе. «Безличность» закона смягчается обеспечением защиты прав и интересов гражданина.

Исследователи отмечают, что в английском праве глубоко укоренилось чувство легитимности власти, когда подчинение ей основывается не на прямом давлении, против воли подчиняющегося, а добровольно путем внутренней мотивации. Поэтому авторитет власти действует как бы сам по себе. Континентальная правовая система исходит из «правового самоограничения власти». Это достигается путем принятия государством обязательств не нарушать права и свободы граждан, признания приоритета закона над административными распоряжениями и обеспечения

эффективной судебной защиты¹.

Используется еще один инструмент - конституционная система вводит разделение властей, и тогда отдельные органы выполняют свои функции самостоятельно без узурпации прав других структур. Но в праве, законе черпают свою силу и легальность действий не только административные органы, которым дан легальный мандат и закреплены произвольные действия. Законодательная власть связана конституционным строем, а исполнительная власть и правосудие - законом и правом. Это положение абз. 3 ст. 20 Основного закона ФРГ служит раскрытию природы законности в широком смысле².

В этом плане плодотворны попытки раскрыть основания и способы легализации и легитимации государственной власти. Легализация власти означает ее признание, поддержку со стороны общества и права, в том числе принципам международного права. Лишь тогда власть несет ответственность за свои действия - политическую, уголовную, гражданскую, административную.

Легитимация государственной власти означает фактическое состояние, скорее социально-признанное, чем юридически узаконенное. Это процесс обретения властью свойств легитимности посредством процедур ее одобрения и передачи мандата на управление, признание сходных моральных ценностей и представлений о справедливости у правящих и народа³.

В строго юридическом смысле легальность деятельности всех органов государства выражается в нескольких формах:

- а) создание органа на основе норм права и закона;
- б) определение законом его статуса и особенно компетенции;
- в) установление системы, иерархии правовых актов и соотношения закона и подзаконного акта;
- г) закрепление процедур взаимоотношений между государственными органами, между ними и общественными институтами, между органами и гражданами;
- д) введение оснований и видов ответственности институтов власти и их представителей;
- е) закрепление способов и гарантий участия граждан в государственном управлении;
- ж) установление механизмов защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц и обеспечение независимой роли суда, разрешение споров и устранение юридических коллизий;
- з) признание незаконными действий и актов, нарушающих конституционный и правовой порядок и допускающих подмену официальных норм «неформальным» общением.

¹ А. Шайо. Самоограничение власти. Краткий курс конституционализма. - М., Юрист, 1999, с. 205-218, 270-271.

² См. подробно: А. Шайо, с. 205-224.

³ В.Е. Чиркин. Основы государственной власти. - М., Юрист, 1996.

Следовательно, закон вводит такой правовой порядок, когда власти действуют в его русле. Нормативная ориентация облегчает поиск и достижение целей, исключая произвольные действия и властный субъективизм. Публичные институты действуют эффективно, четко и слаженно, не поддаваясь соблазну «ситуационных ходов». Да и общество получает возможность знать и судить об их деятельности и сверять ее с общепризнанными целями и принципами.

Глубокие качественные изменения всех сторон жизни нашего общества выдвинули задачу устранения консерватизма власти, управления и правовой системы. Усиление правовых основ общества, обновление законодательства и обогащение его стимулирующих свойств, укрепление законности, формирование уважения к закону служат слагаемыми процесса создания правового государства. Решающая роль здесь принадлежит закону как непосредственному выразителю воли народа и первичному регулятору общественных отношений. Долгие годы она была принижена, что привело к правовому нигилизму и нарушениям законности.

Коренная особенность правового государства - верховенство и торжество закона. До последнего времени, однако, его роль не была адекватна его значению. Отрицательно сказалась при этом трактовка И.В. Сталиным государства как аппаратно-принудительного механизма, а права - как носителя ограничений и запретов. Да и в юридической науке исследования закона и власти были формализованы, открывая простор и для подобного соотношения закона и подзаконных актов в деятельности государственных органов и должностных лиц.

Признание верховенства закона во всех сферах жизни общества требует, чтобы все государственные органы, предприятия и трудовые коллективы, общественные организации, должностные лица и граждане действовали на основе закона. Верховенство закона во всех сферах жизни общества связывается с усилением механизмов поддержания правопорядка на основе развития народовластия. Это значит, что все направления правовой реформы и формирования правового государства увязаны с возрастанием роли закона в жизни общества. Оно выражается в совершенствовании как самого законодательства, так и процедуры законодательной деятельности и механизмов реализации закона, включая демократические гарантии и юридический всеобуч, перестройку правоохранительных органов. Именно закон регулирует главные юридико-социальные отношения между гражданином и государством, между государством и обществом.

Отсюда следуют два принципиальных вывода. Сохраняется ли традиционное соотношение государства и права? Концепция правового государства позволяет рассматривать его не как аппарат, а как политическую организацию, как ассоциацию граждан с изменением объема функций государства и их децентрализацией

на демократической основе. Закон приобретает смысл первичного регулятора, а это означает, что и власть, и управление, и поведение граждан в равной мере должны опираться только на закон. Ведь именно он является выразителем воли народа, создается в процессе всемерного учета интересов наций, слоев, граждан. И когда разрывается связь «концентрированной воли» и интересов как первоисточника закона и одновременно главных импульсов его последующего воздействия, эффект закона снижается.

Политическая система в прошлом приспособлялась не к организации общественной жизни в рамках закона, а к выполнению волевых решений и указаний. Теперь новая правовая связь государства, органа власти, государства и предприятия, государства и гражданина и утверждение понимания нового государства раскрываются в общем процессе реформы политической системы. Усиление начал самоуправления и саморегуляции позволяет сделать вывод: закон обеспечивается не только государством, его гарантом становятся все звенья политической системы как механизма народовластия, как «власти собственного объединения».

Отсюда приходится преодолевать консерватизм правовой системы, которая была ориентирована на командно-административные методы руководства с их запретами и мелочной регламентацией. Теперь усиливается стимулирующая роль права, закона путем его опережающего воздействия на общественные процессы, побуждения интересов граждан, коллективов к достижению высоких результатов посредством использования правовой нормы как условия оптимального решения задач, признания и преобразования «нейтральных» или даже «неправомерных» действий в поведение, признанное законом. Так было с легализацией индивидуальной и кооперативной деятельности.

Каким путем развивать законодательство? По этому вопросу нет единства мнений. Оправданно издание законов, регулирующих, во-первых, основные отрасли, сферы общественной жизни, народнохозяйственные комплексы, во-вторых, узловые проблемы политической, хозяйственной и социальной жизни, в-третьих, статус государственных органов, иных звеньев политической системы, предприятий и т.п., в-четвертых (по счету, но не по важности), права, свободы и обязанности граждан.

Реализация же принципа «разрешено все, что не запрещено законом» требует нового подхода к нормам. Традиционная трактовка законодательных норм затрудняет понимание многообразия норм как носителей разных методов правового регулирования и порождаемых ими неодинаковых юридических режимов деятельности. Часто встречающееся на практике «нерасчлененное» отношение к нормам мешает их правильному и полному применению - имеются в виду нормы конкретно предписывающие, общережимные, нормы-цели, нормы-принципы, нормы-стимулы, технико-экономические нормативы, нормы-дефиниции, нормы-запреты и их оправданное соотношение между собой. К

сожалению, на практике часты случаи их неудачных соотношений.

«На основе и во исполнение закона» - эта формула столь традиционна, что в силу привычности в последние годы постоянно нарушалась. Сложилась «юридические мифы»: принятие закона и есть его автоматическое действие; правоприменение - «цепь» конкретизирующих актов, обращение к закону требуется лишь при его нарушениях; статутные акты - фикция, ибо вместо них действует оперативное нормотворчество. Была утрачена главная детерминация, когда уровень законности должен влиять на уровень экономической и социальной деятельности, управления, на реальное поведение людей. Вот почему сегодня нужна новая концепция реализации закона как средства эффективного решения проблем общественного развития.

Поясним наш тезис о правовой норме как условия оптимального разрешения задачи. Норма применяется не после, а на первом этапе, «задавая» цель как нормативную общественно полезную ориентацию, воспрещая общественно вредные действия, обозначая уровни (субъекты) принятия решений, способы решения задачи. К примеру, экологические беды во многом порождены недооценкой норм о планировании природоохранных мероприятий, об экологической экспертизе проектов, а медленный рост качества продукции - традиционным применением преимущественно норм-санкций к бракоделам, нарушителям стандартов.

Складывается понятие презумпции компетенции, когда именно закон, а не подзаконный акт закрепляет основные полномочия путем открытого их перечня. Именно закон запрещает строго определенные действия, именно он допускает, стимулирует свободное усмотрение хозяйствующего субъекта в принятии решений по вопросам, прямо им не урегулированным.

Происходит своеобразная юридическая рокировка - смена юридических приоритетов. Если раньше предприятие, организация делали только то, что было разрешено, предписано, причем не столько законом, сколько подзаконным актом, то теперь для них введен принцип «разрешено все, что не запрещено законом». Такой принцип правового регулирования отражает расширение прав юридических лиц и самоуправления трудовых коллективов. А для органов управления (особенно министерств, ведомств) теперь применим не общедозволительный, а разрешительный принцип - они могут делать то, что разрешено законом. В итоге складывается иная правовая связанность звеньев, отражающая их равнопартнерские, а не сугубо иерархические отношения.

Как реализовать - планомерно и целеустремленно - компетенцию государственного органа, предприятия, организации?

Логично начать со статутных актов о каждом органе государства, о каждой организации, которые должны определять их правовое положение. К сожалению, данная тенденция лишь обозначилась, ее надо форсировать применительно к законам о ми-

нистерствах, госкомитетах, ведомствах и др. Для осуществления компетенции всех звеньев управления желательно исходить из типологии полномочий, о чем уже говорилось. Одна группа их полномочий выражает императивный характер и связана с самостоятельным принятием решений («решает, определяет, направляет» и т.д.), другая - с организационно-исполнительской деятельностью («принимает меры, осуществляет»), третья - с координацией, четвертая - с контролем. Подобная классификация в практическом плане полезна для любого закона, ибо позволяет четко представить не только группы полномочий звеньев управления в той или иной сфере, но и наиболее полные способы их реализации. Однако на практике наблюдается неравномерность в реализации разных видов полномочий, выбор далеко не самых лучших способов, неиспользование прав и должностное бездействие, вмешательство в компетенцию других звеньев. Настало время разработать общую стратегию реализации закона, в рамках которой каждое звено (предприятие, орган управления и др.) определяет свою тактику.

Последовательное применение закона и оценка влияния его норм на эффективность решения задач, на достижение конечных результатов, как представляется, должны сопровождаться «неотвратимыми» последствиями. Одно из них - поощрение за достижение высокого уровня законности, другое - применение разных, а не отдельных видов ответственности. В последнем случае отметим два обстоятельства. Первое касается преодоления неспособности вышестоящих и правоохранительных органов гласно отменять и приостанавливать незаконные акты, что требует усиления и размежевания объектов надзора и контроля со стороны прокуратуры, надзорных органов и др.

Сказанное позволяет понять пагубность рассогласованности действий в обществе и необходимость управления на основе закона.

Обеспечение правильного соотношения управления и закона - важное условие устойчивого развития экономики, политической и социальной сфер, укрепления законности в стране. К сожалению, данная закономерность слабо выражена на практике. В прошлые десятилетия формула деятельности «на основе и во исполнение закона» была скорее декларативной. В последние годы признание верховенства права и закона сопровождается принижением роли государственного управления. Считается, что правовые нормы сами по себе обеспечивают саморегуляцию граждан и юридических лиц. Это приводит к нарастанию стихийной регуляции, управление оказалось «разорванным» и ослабленным.

Между тем необходимо учитывать системный характер связи управления и закона. Для этого нужно признать актуальность управления общественными процессами в стране, управления государственными делами, а также отраслевого, функционального, программного, регионального, корпоративного и локального

управления. На каждом уровне управление меняется по своему объему и методам, допуская расширение сферы регулирования и саморегулирования.

Законодательная система призвана обеспечивать все уровни управления. Речь идет об определении статуса субъектов управления, нормативной ориентации их на решение задач государственного значения, на регулирование их взаимодействия. Пока же этого нет в полной мере. Поэтому предстоит обеспечить развитие административного материального права с помощью статутных и тематических законов на федеральном и региональном уровнях, ускорить разработку концепции развития административно-процессуального законодательства (кодифицированные акты типа основ или кодекса административно-процессуального законодательства с позитивными нормами, с сохранением обновленного КоАП).

В законодательстве должны быть установлены легальные рамки деятельности исполнительных органов. Анализ федеральных законов позволяет выделить разграничение компетенции федерации и ее субъектов в тех или иных сферах. Таковы нормы законов о недрах, культуре, охране здоровья и др. Во многих кодексах регулируется государственное управление и устанавливается система органов исполнительной власти в соответствующих областях, сферах. В законодательных актах определяется порядок разрешения споров и разногласий, применения мер ответственности за нарушение законов.

К сожалению, в построении и деятельности государственных органов сохраняются неопределенные и расплывчатые юридические характеристики их функций, полномочий и взаимоотношений между собой. Налицо дублирование и снижение ответственности, с одной стороны, и «выпадение» актуальных проблем из круга управленческих дел с другой. Такая картина наблюдается применительно к проблемам собственности, научных технологий, экологии, образования.

Управление на основе закона включает в себя такой элемент как принятие управленческих решений в соответствии с законодательными нормами. Пока же соотношение закона и подзаконных актов остается острой проблемой. Нормы законов часто нарушаются и игнорируются. Между тем речь должна идти о строгой ориентации всех государственных и иных структур на выполнение законов, о перенесении центра тяжести в деятельности органов исполнительной власти на организацию их исполнения и контроль, о принятии решений в рамках законно установленной компетенции органов, об отмене и изменении управленческих актов в соответствии с вновь принятым законом, об ответственности за ошибки и нарушения законности. Полезны и такие критерии законности, как правомочность субъектов, соответствие содержания решения полномочиям органа, правильный выбор формы акта, соблюдение процедуры подготовки и принятия акта.

В коллизионных ситуациях надлежит обращаться в Конституционный Суд, арбитражные суды, суды общей юрисдикции. В повестке дня - постепенное формирование административной юстиции.

Управление государственными делами в широком смысле охватывает деятельность многих государственных органов и иных структур. Оно включает в себя такие элементы прямого и косвенного воздействия субъектов управления на объекты управления, как целеполагание, правовое регулирование, управленческие решения, распорядительные действия в области ресурсов, кадров, иерархические команды в системах управления, контроль. Комбинация этих элементов в разных отраслях - неодинакова и меняется.

Приобретает все большую остроту вопрос о динамике управления и регулирования, что достигается во многом благодаря административно-правовым режимам. Мы имеем в виду прежде всего функциональные режимы деятельности в промышленности, торговле и т.п., когда применяется широкий спектр средств регулирования - нормирование, стимулирование, лицензирование, запреты, контроль и т.д. Их гибкое распространение на юридических и физических лиц с учетом меняющихся ситуаций требует научных разработок и совершенствования «правил», «положений» и иных форм опосредования режимов.

Сохраняется острота проблемы участия граждан, населения в государственном управлении. Законодательство в данной сфере есть, но его необходимо последовательно осуществлять. Пока же многие нормы остаются без внимания и реальное влияние граждан, населения на принятие решений, оценку деятельности властных структур и должностных лиц невелико. Между тем ст. 2 и 3 Конституции РФ закрепляют главный принцип и цели демократии во всех сферах жизни.

Еще один аспект хозяйствования - закон и экономические методы управления¹.

В условиях радикальной экономической реформы существенным образом меняется роль закона. И дело не только в самом появлении новых законов в экономической сфере. Меняется подход к закону, выступающему наиболее удобной юридической формой сближения отношений собственности и власти. Когда производители материальных и духовных благ становятся субъектами принятия решений, тогда хозяйственный механизм перестраивается на подлинно демократической основе. Демократия не отстает от экономики, а служит способом экономической деятельности, «пронизывает» все стадии воспроизводственного цикла; закон не пассивно отражает экономические процессы, а через

¹ См. подробно: Ю.А. Тихомиров. Закон, стимулы, экономика. - М., Юридическая литература, 1989; И.М. Киселева. Поощрение как метод правового регулирования. Автореф. канд. дисс. - Саратов, 2000.

призму экономических интересов участников. Самостоятельность и саморегуляция означают, что право наряду с административными методами, опосредует и экономические методы. И вряд ли сегодня решение данной проблемы сводится к традиционному спору цивилистов и хозяйственников, либо различающих, либо сливающих организационно-властные и хозяйственные отношения. Подобная альтернативность не учитывает интеграционности экономических реалий и новых форм их правового опосредования.

Юридически опосредуемые экономические методы способствуют утверждению такого правового режима труда и хозяйствования, в котором нарастают элементы саморегуляции. Норма, заранее «заданная» в законе, стимулирует интересы участников и гарантирует их всемерное удовлетворение (нормативный результат) при выполнении определенных правовых требований. Сфера административного усмотрения государственных органов и должностных лиц как бы вытесняется сферой широкого и заинтересованного хозяйственного маневра. Экономические стимулы становятся важной разновидностью или составной частью юридических норм. И в упомянутых законах, и в иных актах мы встречаем такие нормативно-хозяйственные регуляторы, как нормативы отчислений, плата за фонды и ресурсы, налоговые и кредитные льготы, надбавки или скидки цен, сроки и порядок первостепенного обеспечения, изъятие прибыли.

Однако в сферу деятельности предприятий опять «врываю-» административные методы и поток старомодных ведомственных актов. На наш взгляд, для предотвращения подобного явления, с одной стороны, оправдан курс на повышение роли локальных актов, договора как нормативного регулятора хозяйственных, трудовых и иных отношений в экономике. С другой стороны, для верхних звеньев управления оправданно более широкое применение рекомендательных норм типа методик с набором рекомендуемых, а не навязываемых правовых альтернатив поведения, а соотношение их с другими актами откроет дорогу новым стимуляционным процессам в правовой сфере, упорядочению правового обеспечения на всех уровнях.

Повышение роли закона в экономике немыслимо без эффективной юридической службы в народном хозяйстве, которая в структурном, кадровом и функциональном отношениях резко отстает от запросов дня. Ее самостоятельность, изъятие из ведения других структур, нацеленность на действенное правовое обеспечение на всех уровнях - залог укрепления законности в экономической сфере.

Заслуживает большего внимания проблема закона и государственно-политического института. Институты как структурированные способы осуществления политики и государственных решений не должны носить ритуального характера, когда в их «тени» усилиями административного аппарата и лоббистов вершатся

дела реальные. Но так было многие десятилетия, и мы с трудом расстаемся с наследием бюрократизма и узурпации власти. О каждом политическом институте важно иметь свой закон. К сожалению, до сегодняшнего дня тут нет четкой стратегии и последовательности.

Механизм реализации законов о политических институтах должен быть рассчитан и на массовое политическое действие, и на индивидуальную активность граждан. Этому должны помочь конкретно регулирующие нормы таких законов с установлением процедуры выявления общественного мнения, обсуждения, голосования, гарантий соблюдения соответствующих законов и ответственности за их нарушение. Неприменение или нарушение норм соответствующих законов может послужить основанием для отзыва выборных представителей, роспуска органа или прекращения полномочий должностного лица. В условиях правового государства не только граждане несут ответственность перед государством, но и государство - перед гражданами. Данное положение требует дальнейшего развития статуса гражданина: регулирования его главным образом посредством законов; расширения и законодательного регулирования порядка осуществления таких конституционных прав граждан, как право на участие в управлении, получение информации, свобода слова, шествий и др.; укрепления гарантий прав и свобод, в частности за счет судебных процедур.

Полагаем целесообразным отметить прямое соприкосновение закона с локальными актами предприятия, объединения, организаций, с договорами разных видов, предусматривающими равнопартнерские отношения сторон. Договоры не только вытесняют традиционные административно-плановые акты, но все более возникают как результат свободного волеизъявления собственников, управляющих коллективов. Нормативную природу самообязательства в договорах еще предстоит глубоко изучить.

Для России по-прежнему остается актуальной задача поиска баланса «власть - закон». Шаги в этом направлении - обеспечение правильного соотношения закона и подзаконного акта¹, сужение, в частности, сферы «указного права»². Лозунг же типа «вся власть - закону», «диктатура закона» носят скорее метафорический характер. В реальности на смену универсальности партийно-государственной власти прошлых десятилетий пришло «многовластие» под прикрытием закона. И если раньше право объявлялось продуктом государства, то теперь оно признается продуктом общества. Но легко ли меняются его родители? Не лучше ли исходить из постулата «публичная законная власть». Тогда все

¹ И.В. Котелевская. Закон и подзаконный акт. Журнал российского права, 2000, № 2.

² Г. Селезнев. Вся власть - закону. - М., 1997, с. 126-147; В.О. Лучин, А.В. Мазуров. Указы Президента РФ. - М., Юнити, 2000.

метаморфозы компетенции можно своевременно предотвращать, а ей придавать значение основы легальной, эффективной и демократичной деятельности.

§ 2. Источники компетенции

Определение компетенции не только формально-юридическая деятельность, но и познавательно-содержательная. Ведь в сложных и быстро изменяющихся обстоятельствах и ситуациях, в ходе масштабных и противоречивых общественных процессов меняются задачи и устройство публичной власти и формы ее осуществления. Не остаются неизменными представления о власти и пределах ее действий и взаимоотношений участников. Существенным образом влияют общественное мнение и перемены в гражданском обществе - его институтов, в отношениях граждан и властей, а также социальные, межнациональные и иные конфликты.

И все же «правовые корни» публичной власти означают высокий авторитет Конституции и закона в определении компетенций: можно вести речь о таких источниках компетенций, которые служат их основой. Имеются в виду *три источника компетенций - познавательно-содержательный, социальный и нормативно-юридический*. Их связь между собой бесспорна, но вопрос заключается в том, как реально они влияют на формирование компетенции и в какой последовательности. Рассмотрим эти источники подробнее.

Источник компетенции в познавательном смысле означает поиск и анализ возможного предмета деятельности его субъекта. Изучение информации - политической, правовой, экономической и др., реальных потребностей в выполнении той или иной «доли» публичных функций, в заполнении «пустоты» в системе государственных и иных институтов, политических потребностей (партий, лидеров) и общественного мнения - таковы предварительные источники для определения статуса органа и компетенций. Выяснение ее предварительного объема и характера требует значительных аналитических усилий.

И лишь тогда можно заблаговременно составить модель будущей компетенции и возможных способов и последствий ее осуществления. Способы оргпроектирования структур в 60-70-х годах могут оказаться весьма полезными, и их вполне можно использовать. Вообще же переход к моделированию структур, институтов и органов с характерной для них компетенцией - в повестке дня. Конечно, модели компетенции с соответствующими количественными и качественными показателями, индикаторами их измерений окажутся наиболее трудным делом. Но к нему надо приступать.

Как показывает длительный опыт - и отечественный, и зарубежный, - разработка моделей компетенции в рамках деклара-

ций, экономических, политических и иных программ, проектов конституций и законов предполагает заблаговременное изучение возможных субъектов и объектов управления. Наши исследования существующих между ними прямых и обратных связей свидетельствуют о полезности предварительного установления между ними зависимостей (корреляции). Тогда и цели (задачи), и предметы ведения, полномочия, взаимоотношения, формы и структура, кадры управляющего субъекта будут определены вполне обоснованно.

Пока же на практике многое решается подчас поспешно, в угоду сиюминутным интересам и ситуациям. В отечественной истории можно вспомнить опыт создания и деятельности совнархозов в 50-60-х годах, когда чрезмерная территориальная децентрализация управления экономическими комплексами сопровождалась почти полным «разрывом» отраслевых вертикальных отношений. Их пришлось восстанавливать... Бесперывные перестройки структур управления сельским хозяйством в 50-70-х годах лишь нанесли ущерб его планомерному развитию. Такие же перестройки экономических министерств и ведомств в 90-х годах лишь усугубили организационный хаос, и область управления утрачивала ориентацию и связь.

И в политической сфере волюнтаризм и субъективизм, неполный и необъективный учет «факторов влияния» приводит к ошибочным построениям государственных институтов с последующим изменением их «облика», изменениям и поправкам в конституциях. Подобные явления наблюдались и в нашей стране, и в послевоенной Франции, и в процессе распада Югославской Федерации, когда внутригосударственные противоречия вели к «слову» или существенным изменениям в государственных и общественных институтах. Президенту, правительству и парламенту оказывалось не под силу выполнять конституционные задачи и разрешать вновь возникшие проблемы.

Критическому исследованию роли государственных институтов посвящена книга В. Банс и рецензия на нее профессора Марка Р. Бейссингера¹.

Валери Банс провела исследование причин краха коммунизма в Советском Союзе и Восточной Европе. Ее анализ опирается на весьма обширный фактический материал. Почему все эти режимы, сколь бы ни отличались они один от другого, рухнули и почему их крах произошёл в столь короткий отрезок времени? Почему одни государства распались после ослабления режима, а другие нет? И наконец, почему в одних случаях переходный период был мирным, а в других сопровождался вспышками насилия?

Ответы на эти и подобные вопросы Банс пытается отыскать в той роли, которую сыграла в распаде структуры коммунистических

¹ См.: Subversive Institutions: The Design and Destruction of Socialism and the State by Valerie Bunce (Cambridge University Press, 1999). Конституционное право: восточноевропейское обозрение, № 2, 2000.

государственных институтов именно сама структура, а в частности государственное устройство этих стран. По словам автора, «эти системы функционировали таким образом, чтобы со временем привести к появлению противоречий в среде власть предержащих и, следовательно, ослаблению их позиций, при одновременном распространении единодушия и укреплению единения в среде управляемых для усиления слабой стороны. Система институтов своим функционированием вела также к подрыву экономики и ее эффективности».

В частности, европейские социалистические страны следовали той модели ускоренной модернизации, которая была свойственна концу XIX века, они постоянно смешивали политику с экономикой, а партийные структуры подменяли государственные, при этом для этих стран была характерна крайне высокая степень вмешательства «партийного государства» в дела всего общества.

Банк отмечает, что после краха коммунистических режимов распад государственных образований произошел только в тех странах, где государственная система и соответствующие учреждения были построены по федеративно-этническому принципу (СССР, Чехословакия и Югославия). Автор утверждает, что этнофедерализм оказался роковым для этих государств и способствовал их распаду, так как этнические группы населения консолидировались вокруг федеральных единиц, организованных на национально-этнических принципах, эти же единицы подчиняли себе и ресурсы. Этнофедерализм, кроме того, связывал судьбу государства с судьбой режима и тем самым способствовал возникновению «квазигосударств, имевших свои границы, национальную элиту, этнически однородное население, а также полный набор экономических, политических, социальных и культурных учреждений».

Можно сказать, что сама государственная система несла в себе «подрывные начала», которые роковым образом наложились на обстоятельства, благоприятствовавшие распаду. Именно такая система государственных институтов способствовала уничтожению коммунистических режимов и развалу государств, провоцируя всплески массового насилия, возникавшие на националистической почве.

На этом фоне интересен опыт США, где в середине 90-х годов была создана комиссия под руководством вице-президента для выработки Программы реорганизации и повышения эффективности государственного управления. Были определены основные направления перестройки работы федерального правительства США.

1. Обеспечение соответствия услуг государственных органов управления требованиям со стороны американского общества, интересам определенных групп населения.

2. Сокращение необоснованных расходов за счет ликвидации излишних, выполнивших свои функции управленческих структур.

3. Оценка эффективности работы федеральных властей на основе степени удовлетворения ими потребностей налогоплательщиков.

4. Стимулирование инициативы и ответственности работников при выполнении своих функций, разработка системы стиму-

лов для всей деятельности федеральных властей.

5. Отбор высокопрофессиональных специалистов для работы в государственных органах управления, повышение качества профессионального состава.

6. Использование в работе лучших методов управления, выработанных сферой частного бизнеса.

7. Разработка бюджетов, базирующихся на реальных доходах.

Главная цель реформированного правительства - максимальное удовлетворение потребностей налогоплательщиков - достигается посредством сокращения ненужных расходов; приближения содержания выполняемых работ к запросам клиентов; предоставления большей власти и инициативы самим работникам; оказания помощи различным сообществам в решении их проблем.

Среди средств реализации этих задач на первое место ставятся четко очерченные функции правительства и каждого его органа, ясное видение ими своих миссий в обществе. На этой основе проводится ответственная децентрализация управления: делегирование власти и ответственности конкретным органам, замена инструкций и регулирующих мер стимулами, создание конкурентной среды. Каждый департамент, агентство или служба должны искать рыночные, а не административные решения возникающих проблем, соизмерять получаемые результаты работы со степенью удовлетворения потребностей налогоплательщиков.

Для достижения поставленных целей специально были разработаны Стандарты оказания услуг американскому народу, в которых выделяются и подробно анализируются основные группы американского общества, персонифицирующие конкретные интересы и соответствующие им требования к государственной власти. Таких групп десять: 1) сфера бизнеса; 2) население в целом; 3) законодатели; 4) федеральные служащие и правительство; 5) штаты, местные органы власти и прочие; 6) структуры, управляющие природными ресурсами; 7) исследовательское и академическое сообщество; 8) ветераны; 9) туристы, путешественники; 10) граждане, поддерживаемые благотворительными фондами и другими формами помощи.

В Стандартах содержится расшифровка конкретных направлений работы каждого государственного органа по удовлетворению потребностей перечисленных групп населения. Строгое выполнение заявленных целей работы и сроков их достижения является обязанностью всех органов государственного управления. Каждое федеральное агентство осуществляет свои собственные административные функции и проводит собственную политику, отвечающую конкретным запросам потребителей. В соответствии с указом президента США все департаменты, агентства, службы и другие ведомства правительства США должны разработать и опубликовать стандарты обслуживания населения и федеральных служащих. Предусматривались конкретные сроки, в течение которых каждый орган федеральной власти должен был опубликовать план предоставления услуг потребителям, принятый населению. План должен был включать стандарты предоставляемых услуг и описания планов будущего опроса потребителей, а также источники средств для проведения программ переподготовки работников государственных органов, непосредственно

связанных с работой с населением.

Установливаемые стандарты предусматривают:

- 1) определение реальных и потенциальных потребителей услуг данного агентства или службы;
- 2) определение типа и качества требуемых услуг и степени удовлетворения данных потребностей силами существующего органа власти на основе опроса потребителей;
- 3) установление количественных и качественных параметров услуг и сверка по ним результатов;
- 4) сопоставление результатов работы своего агентства или департамента с лучшими результатами в сфере бизнеса;
- 5) предоставление потребителям свободы выбора в источниках и средствах оказания услуг;
- 6) создание наиболее полных информационных систем, как можно более доступных и понятных для населения;
- 7) обеспечение своевременности ответов на запросы и жалобы потребителей.

И в современных условиях нашей страны требуется очень взвешенно и объективно оценивать состояние и динамику развития экономики и социальной сферы, политических и международных отношений. Какова роль прежних и новых институтов, как влияют на объем их деятельности тенденции расширения самостоятельности хозяйствующих субъектов? Каким образом обеспечено участие граждан в управлении государственными делами и каковы отношения населения к властям? Какие юридические средства могут обеспечить обоснованное определение и распределение компетенций? Ответы на эти вопросы очень сложны.

Помогает знание и последовательная реализация юридических принципов регулирования компетенции всех субъектов публичного права. К таким принципам следует отнести:

а) «связанность» всех институтов публичной власти правом, конституционным строем и публичным порядком;

б) системное правовое регулирование компетенции, обеспечивающее иерархическую связь актов (Конституции, закона, подзаконных актов, международных норм, решений Конституционного Суда, договоров и соглашений, саморегуляции) и их плавные «переходы»;

в) обеспечение самостоятельности действий субъектов компетенции и гарантированной степени их правомерного усмотрения в выборе задач, в принятии решений и осуществлении деятельности;

г) строгая соразмерность правовых средств определения компетенций и функциональных задач их субъектов;

д) правовая защита легально установленной компетенции.

Все названные принципы носят отнюдь не умозрительный и доктринальный характер. Они производны от двух важнейших принципов конституционного строя. Первый - «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления» (ч. 2 ст. 3). Второй - «никто не может присваивать власть в Российской

Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону» (ч. 4 ст. 3).

Рассмотрим теперь подробнее способы установления и распределения компетенции. *Компетенция должна быть определена и легально установлена так, чтобы в ней адекватно отражались возможности ее субъекта (или группы субъектов):*

- а) решать нормативно установленные задачи;
- б) предвидеть появление новых ситуаций и проблем, включая и коллизионные и кризисные ситуации;
- в) своевременно разрешать новые проблемы, как бы «втягивая» или обнаруживая их в круге предметов ведения. Имеется в виду своего рода «опережающее отражение», позволяющее субъектам компетенции преодолевать консерватизм и словно идти навстречу событиям.

Сказанное в большей степени относится к построению компетенции органов и должностных лиц. Применительно к государству как носителю публичных функций речь может идти о применении более крупных масштабов. Это - изменение соотношения между делами публичного и частного характера. Это изменения между государственными и общественными институтами. Это - улавливание перемен в международных отношениях. Это - анализ новых тенденций развития экономической и социальной сфер. Подробнее данная проблема рассматривается в следующей главе.

В юридическом плане используется несколько источников компетенции. При оценке правовых актов, устанавливающих компетенцию государственных органов, необходимо строго и последовательно реализовывать системный подход. С его помощью решаются задачи двоякого рода. Удастся прежде всего соблюдать иерархию в системе законов и иных правовых актов, когда обеспечивается приоритет конституционных норм, норм федеральных конституционных законов перед федеральными законами, международных норм перед национальными нормами (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ), норм федеральных и региональных законов - соответственно друг перед другом (ч. 5, 6 ст. 76 Конституции РФ), норм законов перед положениями подзаконных актов.

Вместе с тем обеспечивается необходимая функциональная связь между компетенционными актами одного субъекта или разных субъектов. Данная связь является содержательной, и без нее почти не удастся предотвратить юридические коллизии в регулировании и практическом осуществлении компетенции. «Рвется» функциональная нить, связывающая действия однородных органов. Уместно заметить в данной связи, сколь тщательно и детально регламентируются функционально-правовые акты, действия и связи в законах Канады. Примером служит закон провинции Альберти о нефти и газе, где полномочия министерства определены применительно ко всем звеньям технологической цепи и их участникам.

Вообще нужно заметить, сколь нелегко добиться правильного соотношения в регулировании компетенции между статутным актом и тематическим актом. Думается, в первом из них должны содержаться стратегические цели (задачи), предметы ведения и укрупненные (концентрированные) полномочия. Во втором - производные от укрупненных более конкретные детальные полномочия с указанием на способы их осуществления и взаимоотношения с партнерами. Здесь устанавливается своего рода операциональная связь между компетенциями на разных уровнях, которую следует рассматривать как доминанту. Иными словами, признается приоритет компетенционных норм статутных законов и иных актов перед компетенционными нормами других актов. И вряд ли подобное соотношение невозможно в силу традиционных для теории права взглядов о приоритете специальных норм перед общими, поскольку речь идет о статутных нормах публичного права.

Рассмотрим динамику соотношения компетенций в сфере управления государственной собственностью. Предметом ведения Российской Федерации и ее субъектов является разграничение государственной собственности (п. «г» ст. 72 Конституции РФ), ведения федерации - федеральная государственная собственность и управление ею (п. «д» ст. 71). Осуществление управления федеральной собственностью возложено на Правительство РФ (п. «г» ст. 114), и дословно эта формула воспроизведена без детализации в ст. 14 о полномочиях Правительства РФ в сфере экономики ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». Задержка с принятием федеральных законов «Об управлении государственной собственностью» и «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и стремление действовать ситуационно породили серию подзаконных актов, с помощью которых реализовывалась государственная компетенция.

В течение 1992-1997 гг. президентские указы были почти единственным средством ее реализации. Федеральное Правительство оказалось в стороне. Указ 1994 г. «О реформе государственных предприятий» дал толчок преобразованиям в этой сфере, которые проводились с помощью многочисленных указов о приватизации, акционировании, государственных акционерных обществах и т.п. Лишь в 1994 г. Правительство РФ утвердило типовой устав казенного завода. Перелом наступил в сентябре 1999 г. после утверждения федеральным Правительством. Концепция управления государственным имуществом и приватизацией и принятия в конце 1999 г. серии постановлений о деятельности федеральных государственных предприятий - об управлении ими, о контроле, об отчетности, о передаче их и т.п.

Можно заметить в свете сказанного, как непоследовательно определяется структура компетенции разных субъектов в данной сфере, как допускается «разрыв» полномочий и ограничения возможностей субъектов в их реализации.

Еще более сложная взаимозависимость наблюдается в социально-культурных отраслях с присущей им децентрализацией правового регулирования и управления. Схематично в области образования можно отметить такие «переходы» компетенции: конституционная формула об отнесении к совместному ведению Федерации и ее субъектов общих вопросов образования - нормы федеральных законов об образовании и о вузовском и послевузовском образовании - нормы Положения о Министерстве образования Российской Федерации - нормы Конституций, уставов субъектов Российской Федерации в данной сфере - региональные законы и иные акты об образовании - полномочия министерств, департаментов образования республик, областей и др. И здесь нет системной связи в процессе определения предметов ведения - по уровням, а полномочий разных органов - по уровням и типам. Взаимосвязь и «переходы» их от общего к особенному и частному не наблюдаются. Отсюда либо «выпадение» норм, либо дублирующие нормы и порождаемые ими «сбои» в процессе повседневного управления.

Сравним объемы и характер компетенции местного самоуправления в одной из сфер, отнесенных к их ведению. В Конституции РФ особо выделены экономические функции органов местного самоуправления: самостоятельное управление муниципальной собственностью, местный бюджет, местные налоги и сборы (ст. 132). В ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлены предметы ведения местного самоуправления, к которым отнесены отмеченные выше конституционные основы, а также комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования (п. 2, 3, 4 ст. 6). Глава V финансово-экономическая основа местного самоуправления содержит 14 статей, среди них о местных бюджетах (ст. 35), о доходах и расходах местных бюджетов (ст. 36), об обеспечении минимальных местных бюджетов (ст. 37), о финансировании отдельных государственных полномочий (ст. 38) и местных налогах и сборах (ст. 39), о муниципальных внебюджетных фондах (ст. 41), об участии органов местного самоуправления в кредитных отношениях (ст. 42).

«Правовая цепь» развивается и в ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» нормы базового федерального закона «превращаются» в более развернутые главы о формировании и исполнении местных бюджетов, об участии органов местного самоуправления в финансово-кредитных отношениях. Раскрыто содержание нормативных понятий, более детально определены виды полномочий и их субъекты. «Остались» в стороне нормы о внебюджетных фондах, о финансировании передаваемых государственных полномочий, которым посвящены специальные законы субъектов Российской Федерации. Нормы о местных налогах и сборах получили развитие в виде отсылок к другим федеральным законам (ч. 2 ст. 7) и в ст. 12 и 13

Налогового кодекса в виде их перечня, критериев и общего режима налогообложения.

Чаще всего это делается не так уж плохо. Иллюстрацией служит правильно найденное соотношение между положениями разных актов Московской области в части регулирования статуса и компетенции областных органов исполнительной власти. В Уставе содержатся базовые положения о губернаторе и правительстве области. В областном законе «О структуре правительства Московской области» (14 марта 2000 г.) закреплён перечень министерств правительства и установлено их правовое положение. В областном законе «О схеме управления Московской областью» (9 марта 2000 г.) регулируются предметы ведения и основные полномочия правительства и министерств. Каким образом? Приведем соответствующие нормы закона.

Исполнительными органами государственной власти Московской области являются:

а) правительство Московской области;

б) центральные исполнительные органы государственной власти Московской области (статья 6).

Правительство Московской области является высшим, постоянно действующим, коллегиальным органом исполнительной государственной власти Московской области, наделенным общей компетенцией. Оно осуществляет исполнительно-распорядительную деятельность во всех сферах, находящихся в ведении органов государственной власти Московской области, на всей территории Московской области. Полномочия правительства Московской области устанавливаются Уставом Московской области, законом Московской области «О правительстве Московской области» и иными законами Московской области.

По вопросам, находящимся в его компетенции, правительство Московской области вправе принимать правовые акты нормативного характера - постановления, которые не могут противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным законам, указам Президента Российской Федерации, постановлениям Правительства Российской Федерации, Уставу Московской области, законам Московской области и постановлениям губернатора Московской области.

Центральные исполнительные органы государственной власти Московской области - органы специальной компетенции, осуществляющие исполнительно-распорядительную деятельность в отдельных (подведомственных) отраслях и сферах на всей территории Московской области. Центральные исполнительные органы формируются правительством Московской области на основании указанного закона. Полномочия центральных исполнительных органов устанавливаются правительством Московской области на основании Устава Московской области, закона Московской области «О правительстве Московской области», законов Московской области (статья 8).

Министерство промышленности Московской области - центральный исполнительный орган государственной власти Московской области, осуществляющий проведение единой государственной политики по поддержке организаций промышленности и отраслевой науки Московской области, координирующий деятельность в этой сфере иных исполнительных органов государственной власти Московской области (статья 13). Министерство строительного комплекса Мос-

ковской области - центральный исполнительный орган государственной власти Московской области, осуществляющий проведение единой государственной политики в области строительства, координирующий деятельность в этой сфере иных исполнительных органов государственной власти Московской области (статья 15).

Состав федеральных органов государственной власти, действующих на территории Московской области, их полномочия и механизм взаимодействия с органами государственной власти Московской области устанавливается законодательством Российской Федерации (статья 41). Состав и полномочия органов местного самоуправления устанавливаются уставами соответствующих муниципальных образований Московской области в соответствии с законодательством Российской Федерации и Московской области. Механизм взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти устанавливается законодательством Российской Федерации и законодательством Московской области (статья 43).

Существует договорный способ установления компетенции. Отметим четыре особенности. Во-первых, имеется в виду конкретизация статусной компетенции государственных структур, органов и т.п., закрепленной в Конституции РФ и законах. С помощью договоров, соглашений удастся более точно определять круг и характер полномочий субъектов компетенции. Во-вторых, речь идет о разграничении полномочий в пределах совместных предметов ведения. Общие объекты воздействия различных субъектов предполагают точную меру самостоятельных, совместных или согласованных решений и действий. Формируются партнерские отношения. В противном случае возникают дублирование и несогласованность действий и даже злоупотребления полномочиями. В-третьих, должно быть легальное основание для применения договорных способов. В-четвертых, эти способы используются субъектами компетенции на добровольной основе путем выработки договоренностей.

На практике используется несколько видов публичных договоров, соглашений. Начнем с Федеративного договора 1992 г. Он состоял, как известно, из трех договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти трех групп субъектов федерации - суверенных республик в составе Российской Федерации, органов власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации. К предметам ведения относились конкретные полномочия (федеральный бюджет), сферы деятельности (оборона), постоянно осуществляемые действия и решения (защита границы), типы правового регулирования (коллизсионные права). К способам их осуществления - соглашения, законы и иные правовые акты, правовые запреты¹. Конституция РФ признала относительность поло-

¹ См.: Федеративный Договор. Документы. Комментарий. - М., 1992.

жений Федеративного договора.

В договорах о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов федерации определяются и предметы совместного ведения, кроме установленных в ст. 72 Конституции РФ.

Вот положения такого договора со Свердловской областью:

а) создание условий для структурной перестройки экономики Свердловской области;

б) создание условий для восстановления минерально-сырьевой базы в Свердловской области;

в) регулирование вопросов, связанных с переработкой, использованием драгоценных металлов, драгоценных камней и изделий из них на предприятиях, расположенных в Свердловской области;

г) функционирование предприятий оборонного комплекса, расположенных на территории Свердловской области, за исключением вопросов производства вооружений и военной техники, конверсия этих предприятий, а также участие в реализации производимой ими продукции;

д) развитие агропромышленного комплекса, включая создание зернового фонда Свердловской области;

е) сертификация и лицензирование отдельных видов деятельности на территории Свердловской области;

ж) осуществление согласованной кадровой политики при осуществлении предметов совместного ведения и полномочий, определенных настоящим Договором;

з) организация прохождения альтернативной гражданской службы (статья 2).

В целях выполнения настоящего Договора органы государственной власти Российской Федерации:

разрабатывают с участием органов государственной власти Свердловской области и принимают нормативные правовые акты по предметам совместного ведения, установленным настоящим Договором;

обеспечивают приведение нормативных актов федеральных органов исполнительной власти в соответствие с настоящим Договором;

разрабатывают с участием органов государственной власти Свердловской области и утверждают федеральные целевые программы по структурной перестройке экономики Свердловской области, восстановлению минерально-сырьевой базы, конверсии оборонных предприятий в Свердловской области;

обеспечивают экономические условия содержания мобилизационных мощностей оборонных предприятий в Свердловской области и др.;

реализуют полномочия по предметам совместного ведения, в том числе через территориальные подразделения федеральных органов исполнительной власти;

разрабатывают с участием органов государственной власти Свердловской области федеральные программы развития агропромышленного комплекса, обеспечивают их финансирование и реализацию, участвуют в создании и финансировании зернового фонда Свердловской области;

согласовывают с органами государственной власти Свердловской области кандидатуры руководителей федеральных предприятий, учреждений, организаций, расположенных на территории Свердловской области (статья 3).

В целях выполнения настоящего Договора органы государственной власти Свердловской области:

а) осуществляют правовое регулирование по предметам совместного ведения, определенным настоящим Договором, в соответствии с федеральными законами;

б) обеспечивают приведение нормативных правовых актов областных органов исполнительной власти в соответствие с настоящим Договором;

в) устанавливают в соответствии с федеральными законами условия лицензирования природопользования на территории Свердловской области;

г) участвуют в реализации федеральных программ по развитию минерально-сырьевой базы, конверсии оборонных предприятий, структурной перестройке экономики и развитию агропромышленного комплекса;

д) участвуют в решении кадровых вопросов при назначении руководителей федеральных предприятий, учреждений, организаций, расположенных на территории Свердловской области;

е) оказывают в соответствии с законодательством Российской Федерации содействие оборонным предприятиям в реализации их продукции (статья 4).

В случае, если Правительство Российской Федерации в течение одного месяца со дня внесения предложения органов государственной власти Свердловской области не отменит либо не приостановит действие правовых актов министерств и ведомств Российской Федерации, указанных в части первой настоящей статьи, такие правовые акты не подлежат применению органами государственной власти Свердловской области до вынесения решения соответствующим судом.

Статья 9 гласит: «В ведении Свердловской области в соответствии с федеральным законодательством Российской Федерации, Уставом Свердловской области и настоящим Договором находятся:

а) установление в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом системы органов государственной власти Свердловской области, порядка их формирования, организации и деятельности;

б) создание, формирование и обеспечение деятельности Уставного суда Свердловской области в соответствии с федеральным законом и Уставом Свердловской области;

в) решение вопросов административно-территориального устройства области, образования и упразднения административно-территориальных единиц и населенных пунктов с соблюдением прав и свобод граждан и единства экономического пространства;

г) формирование бюджета области;

д) установление административной ответственности за нарушение областных законов и иных правовых актов области, а также нормативных актов органов местного самоуправления, не умаляющих конституционных прав граждан;

е) государственная собственность Свердловской области и управ-

ление ею и др.».

В целях конкретизации положений договора заключено 18 соглашений между федеральным и областным правительством. Что в них можно обнаружить?

В ряде соглашений речь идет о разграничении предметов ведения и полномочий в сферах, отнесенных Конституцией РФ к ведению федерации (оборонная промышленность, ТЭК). Не учитывается специфика конституционных формул применительно к здравоохранению («координация»), науке и образованию («общие вопросы»). Встречаются прямые отступления от конституционных норм и норм федеральных законов о недрах, инвестициях, в сфере денежно-кредитных отношений. В соглашениях есть «самоочевидные» положения, воспроизводимые из ранее принятых законов и иных правовых актов (например, органы государственной власти области самостоятельно определяют вопросы бюджетного устройства в пределах своей компетенции). Есть новые нормы (например, о передаче федеральных предприятий, находящихся на территории области, о финансировании за счет налогов, собираемых на территории области). Вводятся дополнительные гарантии ранее установленных норм либо исключительные права для одного субъекта в решении типичных вопросов (например, опротестование и неприменение правовых актов федеральных министерств и ведомств).

Распространены так называемые функциональные соглашения. Одни из них развивают линию на конкретизацию полномочий, другие вводят порядок совместной деятельности на «стыке» полномочий.

К первым можно отнести Соглашение о разграничении полномочий между Тюменскими областными, Ханты-мансийскими и Ямало-Ненецкими окружными органами представительной и исполнительной власти в сфере экономических отношений (от 11 июня 1992 г.).

1. Стороны признают, что на территории Тюменской области осуществляют свои полномочия самостоятельные и равноправные субъекты Российской Федерации - Тюменская область, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа.

Стороны подтверждают, исходя из подписанных федеративных договоров, что в пределах своих полномочий органы государственной власти и управления Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов в составе Российской Федерации самостоятельно осуществляют государственную власть на соответствующих территориях.

Стороны намерены совместно и согласованно реализовать положения Федеративного договора, осуществить меры по формированию рыночных отношений, социальной защите населения - повышению и выравниванию уровня социального развития территорий, не допуская при этом принятия решений, блокирующих проведение экономических преобразований и ущемляющих интересы участников настоящего Соглашения.

Взаимоотношения между участниками Соглашения строятся на

основе равноправия, законности, а также соблюдения данного Соглашения.

2. Органы государственной власти и управления Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов делегируют Тюменским областным органам власти и управления полномочия в решении следующих вопросов:

2.1. Защита экономических интересов Сторон Соглашения в федеральных органах по реализации общеобластных программ, согласованных и утвержденных в порядке, предусмотренном Положением о принципах и механизмах формирования общеобластных программ.

2.2. Координация действий по управлению энергосбережением, средствами связи, авиационным, речным и железнодорожным транспортом, по охране общественного порядка, гражданской обороной, в соответствии с соглашениями, заключенными между соответствующими управленческими структурами области и округов.

2.3. Решения областных органов власти и управления по этим вопросам, принятые в вышеизложенном порядке, обязательны для исполнения органами власти и управления округов, а также предприятиями и организациями, расположенными на их территории.

3. К совместной компетенции Сторон относятся:

3.1. Выработка общей стратегии в финансовой, ценовой и налоговой политике, образование валютных и других общерегиональных денежных, натуральных фондов (сохраняя независимость соответствующих бюджетов).

3.2. Обеспечение населения области продовольствием, товарами народного потребления, новыми технологиями по их производству, строительству предприятий и объектов социальной сферы, развитие стройиндустрии.

3.3. Разработка и реализация на основе долевого участия Сторон общерегиональных программ за счет бюджетных и внебюджетных ассигнований по согласованному перечню.

3.4. Образование совместной собственности Сторон на территории области, а также с другими регионами и республиками, юридическими и физическими лицами, в том числе юридическими и физическими лицами зарубежных государств, в соответствии с законодательством Российской Федерации.

3.5. Выработка и реализация единых подходов по вопросам, затрагивающим интересы Сторон в сфере культуры, образования, здравоохранения, градостроительства, охраны природы, транспорта, связи и защиты прав и свобод личности и обеспечения общественного порядка, социальной защиты малоимущих слоев населения, а также совместное финансирование объектов и программ, обеспечивающих указанную деятельность в соответствии с соглашениями, заключенными между соответствующими структурами управления области и округов.

3.6. Образование и использование совместных целевых фондов (включая валютные), определяемых потребностью в реализации программ по пункту 3.3, и других программ, определяемых по соглашениям Сторон.

3.7. Осуществление полномочий в сфере регулирования отношений недропользования в соответствии с Законом Российской Федерации «О недрах», формирование единых подходов, разработка и принятие унифицированной нормативной базы, научно-аналитическое обеспече-

ние недропользования.

8. В случае возникновения разногласий между Сторонами, они разрешаются создаваемой органами власти согласительной комиссией, а в случае возникновения экономических споров по выполнению совместных общеобластных программ - в соответствии с Положением «О претензионном порядке урегулирования споров», утвержденным Постановлением Верховного Совета Российской Федерации 24.06.92 № 3116-1.

Примером соглашений и согласованной деятельности может служить Соглашение Госстандарта России и Госкомсанэпиднадзора России от 7 марта 1995 г. «О сертификации продукции».

В связи с принятием главным государственным санитарным врачом Российской Федерации постановления № 5 от 06.09.94 г., введенным в действие Госстандартом России зарегистрированными Министерством юстиции Российской Федерации 21.03.94 г. Правил по проведению сертификации в Российской Федерации, а также с поступающими с мест запросами о порядке гигиенической сертификации продукции при проведении обязательной сертификации Госстандарт России и Госкомсанэпиднадзор России разъясняют, что при проведении обязательной сертификации (в законодательно регулируемой сфере) по видам продукции, на которые должно быть выдано гигиеническое заключение (гигиенический сертификат) необходимо руководствоваться следующим:

не может быть допущена к производству, поставке, использованию и реализации, а также к сертификации продукция, не прошедшая предварительной гигиенической оценки и не получившая положительного заключения органов госсанэпидслужбы;

гигиеническое заключение (гигиенический сертификат) должно содержать конкретные характеристики и нормы, которым продукция должна отвечать по показателям безопасности: при этом для продовольственного сырья и пищевых продуктов ссыла на МВТ 5061-89 не допускается;

обязательным условием использования и реализации импортной продукции является отметка в сертификате соответствия реквизитов гигиенического заключения (гигиенического сертификата) на данный вид продукции, для товаров отечественного производства - реквизитов гигиенического заключения (гигиенического сертификата) о согласовании с органами госсанэпидслужбы нормативной документации (за исключением пищевой продукции, вырабатываемой по межгосударственным стандартам); другие виды продукции, вырабатываемой по ГОСТам и прочей нормативной документации, не согласованной с органами госсанэпидслужбы, не могут быть приняты органами по сертификации на испытания без гигиенического заключения (гигиенического сертификата);

в том случае, если в сертификате соответствия указаны реквизиты гигиенического заключения (гигиенического сертификата), наличие у предприятий, реализующих продукцию, гигиенических сертификатов (оригиналов или их копий) не требуется;

копии гигиенических заключений (гигиенических сертификатов) заверяются нотариально или печатью держателя оригинала; гигиеническая оценка продукции проводится лишь органами и учреждениями госсанэпидслужбы; гигиенические заключения (гигиенические сертификаты), выданные ведомственной санитарной службой (медсанчасти и

пр.), не действительны;

гигиеническая оценка не может быть подменена сертификационными испытаниями продукции;

На определение содержания компетенции ее субъектов влияет Конституционный Суд РФ, конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации¹. Оставляя пока в стороне собственно споры о компетенции, природа которых будет рассмотрена позже, отметим постоянное внимание к данной проблеме. Конституционное правосудие признает, что одним из основополагающих принципов конституционного строя является признание правомерности решений и действий государственных органов в соответствии с их компетенцией, установленной в Конституции РФ. Даются содержательные трактовки понятия компетенции и ее элементов, увязки данного понятия с конституционным статусом субъекта. Оценивается законность совершения действия и принятия актов сообразно объему компетенции. Чаще всего это происходит при рассмотрении отдельных дел.

Показательно в этом плане постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 1997 г. «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «Об основах налоговой системы в Российской Федерации».

1. Обратившиеся в Конституционный Суд РФ органы государственной власти субъектов Российской Федерации считают, что положения статей 18 и 20 Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», как не предусматривающие полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по установлению налогов и сборов, противоречат статье 72 (пункт «и» части 1) Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. В подтверждение своей позиции заявители ссылаются на ряд конституционных положений, закрепляющих статус субъектов Российской Федерации, а также на статью 5 Протокола к федеративному договору (Договору о разграничении).

2. В соответствии с Конституцией Российской Федерации установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт «и» части 1); система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом (статья 75, часть 3).

Таким законом в настоящее время является Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» с изменениями и дополнениями, внесенными в него в том числе и после вступления в силу действующей Конституции Российской Федерации. Именно он определяет юридическое содер-

¹ См.: Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации. Том 1. Государственная власть. Местное самоуправление. - М., Юристъ, 2000.

жание конституционного института общих принципов налогообложения и сборов. В силу статьи 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации законы субъектов Российской Федерации по этому предмету совместного ведения должны приниматься в соответствии с данным Законом.

Однако и при отсутствии федерального закона об общих принципах налогообложения и сборов признание за субъектами Российской Федерации права осуществлять опережающее правовое регулирование по предметам совместного ведения не давало бы им автоматически полномочий по решению в полном объеме вопросов, которые касаются данных принципов в части, имеющей универсальное значение как для законодателя в субъектах Российской Федерации, так и для федерального законодателя и в силу этого подлежащей регулированию федеральным законом. Такой вывод следует из статьи 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации, согласно которой в случае противоречия между федеральным законом и законом субъекта Российской Федерации, принятыми по предмету совместного ведения, действует федеральный закон.

Общие принципы налогообложения сборов относятся к основным гарантиям, установление которых федеральным законом обеспечивает реализацию и соблюдение основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, принципов федерализма в Российской Федерации.

Конституционные принципы составляют основу разграничения полномочий в налоговой сфере, которое, следовательно, в этой части является предметом федерального ведения.

Конституционный Суд признал положение абзаца первого пункта 2 статьи 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» с учетом вытекающего из части первой статьи 1 данного Закона права органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливать и отменять налоги и сборы, а также льготы налогоплательщикам в соответствии с общими принципами налогообложения и сборов соответствующим Конституции Российской Федерации.

Устойчивые правовые позиции Конституционного Суда РФ по однородной категории дел способствуют стабильности в понимании и осуществлении компетенции ее субъектами. Так, Суд рассматривал вопрос о конституционности закона о налоговой полиции. У налоговой полиции было право взыскивать штрафы за нарушение налогового законодательства во внесудебном порядке путем выставления поручений. Суд признал, что санкции можно взыскивать без согласия налогоплательщика только в судебном порядке. Затем в суд обратились по поводу органов валютного контроля, которые обладали таким же правом взыскивать санкции за нарушение валютного законодательства. Суд посчитал, что нет необходимости принимать самостоятельные решения, поскольку проблема как таковая уже решена и найден правовой ключ, с помощью которого эта проблема должна решаться. И суд отказал в принятии этого правового обращения, приняв эту норму валютного законодательства в равной степени неконституционной и не подлежащей применению. Законодатель

должен эту форму изменить.

Примечательно, что решения Конституционного Суда РФ касаются компетенции разных субъектов публичного права - законодательных, исполнительных и судебных органов, местного самоуправления - и содержат толкования основных нормативно-правовых понятий. Содержательные оценки разных компетенций строятся на анализе статусов субъектов права и их правовых взаимоотношений, а также принимаемых правовых актов и совершаемых действий. Более того, в решениях органов конституционного правосудия оцениваются пределы компетенции субъектов публичного права в их отношениях с акционерными обществами и иными субъектами частного права. Ясно, сколь благотворен такой официальный «компетенционный фон» для практического определения компетенции и ее интерпретации. И решения конституционных судов, и особые мнения судей служат правообразующим фактором.

Так, в связи с известным постановлением Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности закона Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» было высказано особое мнение судьи Н.В. Витрука, с аргументами которого интересно ознакомиться («РГ», 6 февраля 1997 г.). Отмечается, что отношения публичной власти регулируются, как известно, по правилам не частного права, а исходя из принципов и правил публичного (конституционного) права. Нормы конституционного права в форме Конституции и законов Российской Федерации, Конституций (Уставов) и законов субъектов Российской Федерации осуществляют системы органов государственной власти и местного самоуправления и т.д. Учреждающий характер Конституции и законов определяется публичным характером государства, действующим властно-обязывающим способом по отношению к гражданам и другим субъектам права. Права Удмуртской Республики (государства) как субъекта Российской Федерации по учреждению и реорганизации органов государственной власти и местного самоуправления проистекают не из частного права, основанного на договоре, формальном равенстве сторон, а из публичного права, основанного на власти и подчинении.

Полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в рамках административно-территориальных единиц и муниципальных образований проистекают не от воли населения указанных территориальных образований, а от воли народа, выраженной и закрепленной в Конституции и законе. Отсюда следует, что граждане отдельных территориальных образований не могут ликвидировать местное самоуправление на этих территориях, равно как не могут противодействовать созданию и функционированию органов государственной власти на указанных территориях вопреки воли народа, выраженной в законе.

Конституция РФ не закрепляет право граждан на местное самоуправление в гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина» (ч. 2 ст. 130, ст. 131). В них говорится о праве на осуществление местного самоуправления. Это подтверждает, что источником создания и реорганизации местного самоуправления является Конституция и закон, а не соглашение и воля населения, которое имеет право лишь участво-

вать в осуществлении местного самоуправления.

Определение уровней, на которых создаются либо органы государственной власти, либо органы местного самоуправления (параллелизма здесь не должно быть), составляет исключительную компетенцию Удмуртской Республики в лице ее Государственного совета - представительного, законодательного органа Республики. Определение таких уровней, равно как и моделей взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, может быть различным и зависит не только от особенностей тех или иных субъектов Российской Федерации, но и от конкретной ситуации в них, от целей по решению вопросов государственного и сугубо местного значения.

Признав не противоречащим Конституции РФ создание представительных и исполнительных органов государственной власти в районах и городах республиканского значения, перечисленных в ст. 74 Конституции Удмуртской Республики, неправомерно ставить создание и функционирование указанных органов государственной власти в зависимость от истечения срока полномочий органов местного самоуправления этого уровня.

Из текста ст. 130-133 Конституции РФ не вытекает, что изменение системы местного самоуправления в сочетании с системой органов государственной власти, следовательно, принятие оспариваемого закона Удмуртской Республики и его действие, должно быть обязательно поставлено в зависимость от соответствующих муниципальных образований, тем более в форме референдума. Об учете мнения населения говорится лишь в ч. 2 ст. 131 Конституции РФ.

§ 3. Способы регулирования компетенции

Многолетний опыт государственного развития свидетельствует о некоторых устоявшихся способах регулирования компетенции. Эти способы отражают специфику государственных и иных структур, выполняемых задач, следовательно, применение их по этой причине должно быть обоснованным и вполне корректным. В противном случае возникают неверные представления о характере и объеме разрешаемых государственных дел. И субъекты компетенции испытывают трудности в их разрешении, поскольку ошибочно или неточно определены цели и легальные средства достижения. Осложняются взаимоотношения с партнерами - по горизонтали и вертикали, и в конечном итоге реальный объем работы мало соответствует нормативной модели компетенции.

Примером того, насколько неоднозначно понимается характер и объем полномочий и способы их закрепления служат дебаты, развернувшиеся осенью 2000 г. в связи с предполагавшимся обращением членов Совета Федерации в Конституционный Суд РФ по поводу законов о реформировании федеральных структур. 25 октября перед началом заседания Совета Федерации члены Конституционного комитета должны обсудить запрос в Конституционный Суд РФ относительно конституционности двух законов об укреплении вертикали власти - о порядке формирования

Совета Федерации и об общих принципах формирования исполнительных и законодательных органов субъектов Российской Федерации. Представитель Президента в Совете Федерации сообщил, что «законы еще просто не готовы». Он считает, что у Совета Федерации нет оснований инициировать подобные обращения, поскольку президентские законы готовились «самым тщательным образом, была проведена их правовая экспертиза». Поэтому подобные запросы, на его взгляд, «необязательно должны направляться Советом Федерации, их могут отправлять и субъекты федерации». Инициатор запроса президент Чувашии утверждает, что у членов комитета «уже есть добротное заключение юристов и экспертов». Суть заключений в том, что «президент имеет только те полномочия, которые записаны в Конституции». «Потому зафиксированное в законе право отстранять глав регионов и распускать законодательные собрания является превышением президентских полномочий». Объяснима попытка отложить рассмотрение этого вопроса, в противном случае будет сбой в системе управления вертикали власти.

Кратко охарактеризуем способы регулирования компетенции.

Во-первых, «закрытый перечень» вопросов (функций, полномочий и т.п.), относимых к ведению субъекта компетенции. Это означает, что лишь вопросы, входящие в очерченный круг, могут быть предметом легальной деятельности. Выход за пределы круга не допускается и считается нарушением компетенции. Подобный способ оправдан в двух случаях - для судебных органов и присущей им строгой категории дел по подсудности и для органов исполнительной власти и специальной компетенции, т.е. выполняющих специальные задачи. В обоих случаях жесткие рамки компетенции гарантируют устойчивость их действий и ее строгую подзаконность.

Так, в ст. 36 ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» установлены полномочия арбитражного суда субъекта федерации, который рассматривает в первой инстанции все дела, подведомственные арбитражным судам в РФ, за исключением дел, отнесенных к компетенции ВАС РФ; рассматривает в апелляционной инстанции повторно дела, рассмотренные в этом суде в первой инстанции; пересматривает по вновь открывшимся обстоятельствам принятые им и вступившие в законную силу судебные акты; обращается в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности закона, примененного или подлежащего применению в деле, рассматриваемом им в любой инстанции; изучает и обобщает судебную практику; подготавливает предложения по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов; анализирует судебную статистику.

Во-вторых, используется комбинированный способ, когда установление перечня разрешаемых субъектом вопросов сочетается с формулой «решает иные вопросы, отнесенные к его ведению

законами, актами Президента РФ и Правительства РФ». Такой способ рассчитан, с одной стороны, на стабильное функционирование государственных органов, а с другой - на возможные маневры и динамизм их действий сообразно изменяющейся обстановки. Последнее весьма оправданно ввиду быстрой смены ситуаций и обусловленных этим изменений задач органов и средств их разрешения.

Примером служит такой способ регулирования компетенции Правительства РФ, когда в упомянутом федеральном конституционном законе установлены пять крупных полномочий Правительства и оговорена возможность изменений объема полномочий в случае их делегирования исполнительным органам субъектов федерации. Далее следуют восемь статей с перечнем полномочий в сферах государственной жизни. Статья 22 посвящена иным полномочиям Правительства в случаях введения военного или чрезвычайного положения и возложения на него Конституцией, федеральными конституционными законами, федеральными законами и указами Президента иных полномочий. Тут появляются нормы о полномочиях из тематических законов, о чем говорилось выше.

В положениях о министерствах, уставах областей и других правовых актах перечень вопросов дополняется аналогичной формулой - «и иные вопросы в соответствии с законодательством». Для низовых организаций формула содержит и указания на подзаконные акты их вышестоящих органов.

В-третьих, есть так называемые скрытые полномочия, которые презюмируются в правовом контексте. Толкование конституционных норм и следование сложившейся правовой позиции не раз давало повод судьям Конституционного Суда говорить о нефиксированных открыто, о предполагаемых полномочиях, которые как бы выводятся из общих задач органов. Действительно, цели и задачи, укрупненные концентрированные предметы ведения и полномочия содержат - в операциональном смысле - более конкретные полномочия. Потенциальный смысл последних определяется правильной трактовкой конституционных принципов и положений статутных законов и требует очень тщательной аналитической работы. Ведь это явление можно назвать презумпцией компетенции.

В-четвертых, встречается сжатый, краткий, скорее косвенный способ закрепления компетенции, когда из преамбулы, программных целей, деклараций и общих задач государства, органа или иного публичного института можно сделать вывод о компетенционных рамках. Помогает и уяснение их при сравнении с задачами других государственных институтов. Но все же такой скупой метод можно оправдать лишь новизной общественной ситуации и крупными переменами в государственном строе и реформами.

В-пятых, нередко используется прием частичной регламен-

тации, когда регулируются не столько предметы ведения и весь набор полномочий, сколько лишь наиболее важные полномочия. Имеются в виду те из них, которые связаны с принятием решений и взаимоотношениями с другими государственными институтами. Такой способ позволяет концентрировать усилия на тех или иных главных элементах компетенции. Предметы ведения как бы презюмируются и выводятся из нормативных характеристик государств и распределения дел между государством и его частями или между федерацией и ее субъектами (штатами, землями). Подобный способ часто используется в законодательстве Германии.

Сравним способы регулирования компетенции в экологическом законодательстве России и Германии. В Законе РФ «Об охране окружающей природной среды» как базовом отраслевом законе в ст. 5-10 определена компетенция федеральных, региональных и местных органов в данной области - по формуле «к ведению относятся». В ст. 68-70 регулируются задачи и порядок осуществления государственного экологического контроля, в ст. 78-79 - порядок разрешения споров, в ст. 81-85 - основания и виды ответственности, в ст. 86-91 - порядок возмещения вреда. В данной сфере урегулирована деятельность всех видов государственных органов, включая суды, местное самоуправление, а также предприятий, учреждений и организаций.

В Германии в законах об охране природы и уходе за ландшафтом, об экологической экспертизе, о химических веществах, о плате за спуск сточных вод в водоемы, о поощрении хозяйства замкнутого цикла и экологически безопасной ликвидации отходов содержится не «сплошная», а «элементная» компетенция. Это большей частью виды юридических действий и решений, нормы-требования и запреты, нормативные понятия, обязанности служб, исключения и ограничения прав, процедуры отношений и рассмотрения дел, уведомление. Иными словами, компетенция раскрывается преимущественно посредством средств и юридических действий, «привязанных» к предметным объектам. В условиях устойчивого правового государства и его институтов такой акцент на ориентацию содержательной деятельности с помощью нормативных требований вполне объясним.

В-шестых, наблюдаются различия и в структурной композиции, в манере текстового изложения компетенционных вопросов. Для отечественной доктрины и практики характерен в основном способ целостного нормативного изложения, когда задачам, функциям, компетенции или полномочиям посвящаются специальные главы и статьи законов и положений. В правовой практике иностранных государств часто изложение компетенционных вопросов бывает разбросанным, «рваным», когда им посвящены разные тематические статьи и главы. Вкрапление таковых в функционально-нормативную ткань закона, положения и т.п. сближает целевую ориентацию органа, должностного лица и

средства (решения, действия) по достижению целей.

В-седьмых, изучение многолетней практики регулирования компетенции позволяет выделить и такой способ, как жесткость либо альтернативность. Императивный способ закрепления компетенции означает полное регулирование предметов ведения и особенно полномочий в жесткой ригористической манере. Точность их формулирования сочетается с предписаниями «решает», «утверждает», «обязан» и т.п. Об этом подробнее говорилось в первой главе.

Мягкий способ регулирования допускает действия и решения субъекта компетенции по методу выбора альтернатив - «вправе», «может», «осуществляет» и т.п. Здесь его усмотрение намного шире и в делах, которые возникают постоянно либо от случая к случаю, сложно строго предусмотреть виды решений и действий государственных структур, местного самоуправления и должностных лиц. Критерием для использования того или другого способа служит правильная оценка природы публичных дел.

Еще раз подчеркнем: все названные способы регулирования компетенции используются с учетом особенностей статуса субъектов и их задач. На них влияют базовые конституционные взаимоотношения государственных и иных структур, которые часто служат достаточным основанием для действий и принятия решений. Сказываются и национально-правовые традиции разных стран, когда степень развития правовой инфраструктуры и самой правовой системы вполне объясняют применимость тех или иных приемов.

Но одно условие приходится соблюдать особенно тщательно - это полнота регулирования всех элементов компетенции, безотносительно к его способу, о чем говорилось ранее. Нельзя «терять» ее отдельные элементы и утрачивать связь между ними, не учитывать пропорции. К сожалению, в отечественной практике нередко нарушается баланс между правами и обязанностями одного органа, и он оказывается беспомощным при явной нехватке первых.

Обратимся к Налоговому кодексу. В нем установлены участники отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах (ст. 9). К ним относятся:

- 1) организации и физические лица, признаваемые в соответствии с настоящим Кодексом налогоплательщиками или плательщиками сборов;
- 2) организации и физические лица, признаваемые в соответствии с настоящим Кодексом налоговыми агентами;
- 3) Государственная налоговая служба Российской Федерации и ее территориальные подразделения в Российской Федерации;
- 4) Государственный таможенный комитет Российской Федерации и его территориальные подразделения;
- 5) государственные органы исполнительной власти и исполнительные органы местного самоуправления, другие уполномоченные ими органы и должностные лица, осуществляющие в установленном

порядке помимо налоговых и таможенных органов прием и взимание налогов и (или) сборов, а также контроль за их уплатой налогоплательщиками и плательщиками сборов;

б) Министерство финансов Российской Федерации, Министерства финансов республик, финансовые управления (департаменты, отделы) администраций краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области, автономных округов, районов и городов, иные уполномоченные органы - при решении вопросов об отсрочке и о рассрочке уплаты налогов и сборов и других вопросов, предусмотренных настоящим Кодексом.

Как видно, круг участников весьма широк. В него включены граждане и юридические лица, чей статус определяется преимущественно нормами отраслей частного права. Это и субъекты - носители компетенций, статус которых установлен нормами конституционного, административного и финансового права. Далее регулируется порядок их отношений.

В Кодексе подробно закреплены элементы компетенции налоговых органов и налоговой полиции. Так, к правам органов налоговой полиции отнесено:

требовать от налогоплательщиков документы по установленным формам, пояснения и документы, подтверждающие правильность исчисления и своевременность уплаты налогов;

проводить налоговые проверки в порядке, установленном настоящим Кодексом;

изымать по акту при проведении налоговых проверок у налогоплательщика или иного обязанного лица документы, свидетельствующие о совершении налоговых правонарушений;

вызывать на основании письменного уведомления в налоговые органы налогоплательщиков и иных обязанных лиц для дачи пояснений в связи с уплатой (перечислением) ими налогов;

приостанавливать операции по счетам лиц в банках и налагать арест на имущество налогоплательщиков и иных обязанных в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом;

осматривать (обследовать) любые используемые налогоплательщиком для извлечения дохода либо связанные с содержанием объектов налогообложения производственные, складские, торговые и иные помещения и территории, проводить инвентаризацию принадлежащего налогоплательщику имущества;

определять суммы налогов, подлежащие внесению налогоплательщиками в бюджет, расчетным путем;

звysкивать недоимки по налогам (всего 21 право).

Определено и основное средство реализации компетенции налоговых органов. Статья 4 посвящена их нормативным правовым актам, ст. 6 - основаниям несоответствия настоящему Кодексу. К ним отнесены:

1) издание акта органом, не имеющим для этого права, либо издание акта с нарушением установленного порядка издания таких актов;

2) отменяет или ограничивает права налогоплательщиков, плательщиков сборов, иных обязанных лиц либо полномочия налоговых органов, установленные настоящим Кодексом;

3) изменяет определенное настоящим Кодексом содержание обязанностей участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах;

4) запрещает действия налогоплательщиков, плательщиков сборов, иных обязанных лиц, разрешенные настоящим Кодексом;

5) запрещает действия налоговых органов и их должностных лиц, разрешенные или предписанные настоящим Кодексом;

6) разрешает или допускает действия, запрещенные настоящим Кодексом;

7) изменяет установленные настоящим Кодексом основания, условия, последовательность или порядок действий участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах;

8) изменяет содержание понятий и терминов, определенных в настоящем Кодексе, либо использует эти понятия и термины в ином значении, чем они используются в настоящем Кодексе;

9) иным образом противоречит общим началам и (или) буквальному смыслу конкретных положений настоящего Кодекса.

Предусмотренные правила применяются при определении несответствия между актами, имеющими разную юридическую силу.

Но далее допускается дискреционная сфера - «в иных случаях, предусмотренных настоящим Кодексом», «осуществляют другие права, предусмотренные настоящим Кодексом и иными федеральными законами» (п. 2 ст. 31). Не это ли основание и повод для произвольных действий? «Удержат» ли их обязанности органов?

Налоговые органы обязаны:

соблюдать законодательство о налогах и сборах;

осуществлять контроль за соблюдением законодательства о налогах и сборах, а также принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов;

вести в установленном порядке учет налогоплательщиков;

проводить разъяснительную работу по применению законодательства о налогах и сборах, а также принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов, бесплатно информировать налогоплательщиков о действующих налогах и сборах, представлять формы установленной отчетности, давать разъяснения о порядке исчисления и уплаты налогов и сборов;

осуществлять возврат или зачет излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов, пеней и штрафов в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом;

соблюдать налоговую тайну;

направлять налогоплательщику и иному обязанному лицу копии акта налоговой проверки и решения налогового органа (ст. 32).

И в п. 2 «дискреционный простор» - несут также другие обязанности...

Должностные лица налоговых органов обязаны:

1) действовать в строгом соответствии с настоящим Кодексом и иными федеральными законами;

2) реализовывать в пределах своей компетенции права и обязанности налоговых органов;

3) корректно и внимательно относиться к налогоплательщикам, их представителям и иным участникам налоговых правоотношений, не унижать их честь и достоинство.

Статья 35 определяет ответственность налоговых, таможенных органов и их должностных лиц. Эти органы несут ответственность за убытки, причиненные налогоплательщикам вследствие своих неправомерных действий (решений) или бездействия, а равно неправо-

мерных действий (решений) или бездействия должностных лиц и других работников этих органов при исполнении ими служебных обязанностей. Причиненные налогоплательщикам убытки возмещаются за счет федерального бюджета в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом и иными федеральными законами.

За неправомерные действия или бездействие должностные лица и другие работники органов налоговой полиции несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Обратимся к другому тематическому закону - Бюджетному кодексу. В нем есть ст. 284¹ «Полномочия органов, исполняющих бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, в области применения мер принуждения».

1. В случае, если бюджеты субъектов Российской Федерации или местные бюджеты исполняются не органами Федерального казначейства, руководители органов, исполняющих соответствующие бюджеты, имеют право применять меры принуждения в соответствии с настоящим Кодексом.

2. Руководители органов, исполняющих бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, и их заместители (в соответствии с их полномочиями) в порядке, установленном настоящим Кодексом, имеют право:

списывать в бесспорном порядке суммы бюджетных средств, используемых не по целевому назначению, и в других случаях, предусмотренных настоящей частью Кодекса;

списывать в бесспорном порядке суммы бюджетных средств, подлежащих возврату в бюджет, срок возврата которых истек;

списывать в бесспорном порядке суммы процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возвратной основе, срок уплаты которых наступил;

взыскивать в бесспорном порядке пени за несвоевременный возврат бюджетных средств, предоставленных на возвратной основе, просрочку уплаты процентов за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возвратной основе, в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Банка России за каждый день просрочки;

вносить предупреждение руководителям органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и получателей бюджетных средств о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса;

составлять протоколы, являющиеся основанием для наложения штрафов;

взыскивать в бесспорном порядке пени с кредитных организаций за несвоевременное исполнение платежных документов на зачисление или перечисление бюджетных средств в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Банка России за каждый день просрочки.

3. Действия органов, исполняющих бюджет субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, и должностных лиц указанных органов могут быть обжалованы в установленном порядке.

Статья 153 «Бюджетные полномочия законодательных (представительных) органов»:

1. Законодательные (представительные) органы, представительные органы местного самоуправления рассматривают и утверждают бюджеты и отчеты об их исполнении, осуществляют последующий

контроль за исполнением бюджетов, формируют и определяют правовой статус органов, осуществляющих контроль за исполнением бюджетов соответствующих уровней бюджетной системы Российской Федерации, осуществляют другие полномочия в соответствии с настоящим Кодексом, иными правовыми актами бюджетного законодательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, актами органов местного самоуправления. Аналогичные полномочия законодательные (представительные) органы осуществляют по отношению к государственным внебюджетным фондам.

2. Законодательные (представительные) органы не имеют права создавать свои резервные фонды, а также выполнять отдельные функции по исполнению бюджетов (за исключением органов местного самоуправления, совмещающих функции законодательных и исполнительных органов).

Весьма болезненны «разрывы» между характеристиками предметов ведения и объектов управления и полномочиями публичных структур, призванных воздействовать на их развитие. При реорганизации министерств и определении их новых полномочий нередко «теряются» объекты и их отрасли, подотрасли, когда сразу не определяются круг подведомственных организаций, их связи и режимы деятельности.

Обеспеченность компетенции, о чем уже говорилось, должна быть предметом постоянного внимания. Отсутствие или нехватка ресурсов, слабые кадры управленцев и специалистов, невключенность новой структуры в действующую систему управления государственными делами грозят декоративностью самой регуляции компетенции. И упускать из виду необходимость решения этих вопросов никак нельзя.

Вполне оправданны строгие системные характеристики компетенции с учетом единства государственной власти и всей публичной власти в стране и многообразия форм их осуществления. Между тем увлеченность идеей разделения властей нередко приводила и приводит к утрате таких обобщенных представлений о власти и управлении. В стремлении изолировать власти и детально урегулировать их компетенции кроется опасность утраты общих задач государства и искусственного противопоставления властей и разных структур.

Уместно в этом плане привести положения из работы Н.М. Коркунова «Лекции по общей теории права», изданной в 1898 г. Их актуальность очевидна и сегодня, когда абсолютизация «триады властей» отодвигает в сторону острую потребность в консолидации властей всех видов и уровней и выражаемых ими интересов. Н.М. Коркунов писал, что разграничение функций законодательства и исполнения проводится с гораздо меньшей строгостью, чем разграничение судебной функции от законодательной и исполнительной. Законодательная власть нередко уполномочивает исполнительную власть за нее осуществлять законодательные функции, но никогда не дает таких полномочий суду.

В самом характере функций гораздо больше сходства между законодательной и исполнительной, нежели между исполнительной и судебной властью. Законодательство, как и исполнение, имеет дело с

будущим. Они призваны создать нечто новое, связаны с творческим процессом. Судебная власть, напротив, имеет дело с прошлым. Ее дело не устанавливать новое право, а только охранять существующее. Суд руководствуется в своей деятельности исключительно началами права; законодательство и исполнение, напротив, главным образом началами целесообразности. Это различие функций отражается и на организации учреждений, призванных их осуществлять.

Нужны, по мнению Н.М. Коркунова, три способа: разделение отдельных функций между различными органами, совместное осуществление одной и той же функции несколькими органами и осуществление различных функций одним органом, но различным порядком.

Так как во всех этих случаях взаимное сдерживание получается вследствие той или другой формы совместного участия в осуществлении актов властвования нескольких различных волей, то все эти случаи можно подвести под одно общее понятие совместности властвования. Взаимное сдерживание в актах властвования достигается посредством совместности властвования, осуществляемой в трех указанных формах. При этом каждый из органов обладает совершенно одинаковыми полномочиями власти, потому каждый акт одного из них может быть задержан другим. Когда различные функции осуществляются различными органами, взаимное их сдерживание принимает менее прямой характер. Полномочия друг друга сдерживающих органов тут уже не одни и те же, а разнородные. Каждый из органов в осуществлении своей функции является вполне самостоятельным, свободным, и взаимное их сдерживание устанавливается не прямо, а косвенно, в зависимости от того, насколько осуществление распределенных между ними отдельных функций власти друг другом обусловлено.

Н.М. Коркунов отмечает, что указанные три формы совместности властвования могут быть соединяемы одна с другой, образуя разнобразные комбинации, и порождая тем большую пестроту в функциях отдельных органов. Обособленные функции власти могут быть самыми разнобразными способами распределяемы между различными органами, так что у одного и того же органа могут оказаться весьма разнобразные функции. Сложная совместность предполагает лишь расчленение отдельных актов властвования на их составные элементы и осуществление различных элементов одного и того же акта властвования непременно различными органами, так чтобы они сдерживали друг друга. Но при этом возможно, что один и тот же орган будет в разных случаях выполнять совершенно разнородные функции.

Особо подмечено, что чем шире разрастается деятельность государства, чем сложнее становятся его задачи, тем разнообразнее оказываются и формы властвования, его элементы, функции. Было время, когда государственное властвование вовсе не выражалось в установлении общих правил; теперь государство устанавливает их не в одной только форме, а во многих разнобразных: в конституциях, законах, указах.

Если с развитием государственной жизни развиваются, усложняются и функции государственного властвования, то, конечно, нельзя связывать обеспечение свободы и законности с распределением лишь трех определенных функций власти. Свобода обеспечивается надлежащим распределением не тех или других определенных функций властвования, а вообще распределением между различными учреждениями отдельных функций власти, как бы они ни разветвлялись в каждый

данный момент исторического развития государства. По мнению Н.М. Коркунова, общие государственные интересы будут одинаковы у всех. Такой результат достигается не только при осуществлении различными органами различных функций власти, но и при осуществлении различными органами совместно одной и той же функции. Одна и та же функция осуществляется несколькими органами совместно так, что все совместно властвующие органы пользуются одинаковой, равной властью. Между ними нет соподчинения. Но бывает и так, что различные органы, осуществляющие совместно одну и ту же функцию, находятся друг к другу в отношении соподчинения. Такой характер имеет соотношение соподчиненных друг другу инстанций, осуществляющих одну и ту же функцию власти. И здесь налицо совместное осуществление одной и той же функции многими органами, но только высшие инстанции могут остановить действия низших, а не наоборот, и деятельность инстанции не одновременная, а последовательная.



Раздел II СУБЪЕКТЫ КОМПЕТЕНЦИИ

Глава 3 Публичные функции государства

§ 1. Внутригосударственная деятельность

Многообразные компетенционные отношения «втягивают» и связывают между собой различные субъекты. Об этом подробно говорилось предыдущей главе. Своего рода первичным источником этих отношений является государство как важнейший и наиболее мощный публично-правовой институт. Оно выступает в двойственной роли - как целостный субъект права и как система взаимосвязанных институтов и структур, осуществляющих его функции. Именно публичные функции характерны для государства в их максимально укрупненном виде. И по этой причине именно конституционные характеристики служат их легализации. Обратимся к истории вопроса.

В Конституции Мексиканских Соединенных Штатов 1917 г. сделан упор на расширение функций государства в разных сферах общественной жизни, что отражало период приобретения и укрепления независимости страны. Согласно ст. 25 государство направляет национальное развитие, обеспечивая его целостный характер, укрепляя национальный суверенитет и демократический порядок, поощряя экономический рост и занятость. На этой основе обеспечивается более справедливое распределение доходов и богатств. Государство планирует, координирует и направляет деятельность в области национальной экономики и руководит ею. Государственному сектору - стратегическим отраслям - содействуют общественный и частный секторы.

Социальные функции государства широко отражены в Веймарской Конституции Германии 1919 г. Эта тенденция получила более полное выражение в послевоенных конституциях. Задачи государства закреплены в Конституции Итальянской Республики. В соответствии со ст. 3 задача республики - устранять препятствия экономического и социального порядка, которые фактически мешают полному развитию человеческой личности и эффективному участию трудящихся в политической, экономической и со-

циальной организации страны. В ст. 9 говорится о том, что республика поощряет развитие культуры, научных и технических исследований. Она охраняет природу страны, историческое и художественное наследие нации.

Следующий этап - обстоятельная конституционная характеристика экономических и социальных функций государств в последней четверти XX века после изменений в их политических режимах. Так, в Конституции Испании есть глава третья «Об основных принципах социальной и экономической политики», в которой определены обязательства государства перед обществом и гражданами. Примечательна часть VII «Об экономике и хозяйстве», ст. 128 которой посвящена праву государственной инициативы в экономической деятельности, а ст. 130 - наблюдению государственных властей за модернизацией и развитием всех секторов экономики.

Концепция социалистического государства всегда отражала его мощные функции. Первоначально речь шла о компетенции государственных институтов, а позднее - о государстве в целом. Показательно, что в Конституции СССР 1977 г. есть гл. 1 о политической системе; гл. 2 об экономической системе (социалистическая, в том числе государственная собственность, труд, охрана природы и др.) и высшей цели общественного производства при социализме; гл. 3 о социальном развитии и культуре; гл. 4 о внешней политике. Тем самым общие публичные функции, выполнявшиеся государством, партией, профсоюзами, трудовыми коллективами и др., получили конституционное выражение.

И вполне объяснимо большое внимание, уделявшееся анализу развития функций Советского государства. Система функций отражала многообразие экономической, научно-технической, идеологической и социально-культурной, охранительной и внешнеполитической деятельности международного государства¹. Однако надо признать, что консерватизм методов управления государственными делами и чрезмерное огосударствление всех сфер общественной жизни не дали положительных результатов.

На рубеже 90-х годов стали появляться концепции государства преимущественно либерального содержания. Его «изгоняли» из разных общественных сфер. Стали преобладать оценки функций государства сквозь призму его соотношения с потребностями гражданского общества. Очень скромная характеристика функций государства дается посредством понятия «минимальные функции государства» - обеспечение свободы, безопасности и собственности и создания системы коммуникаций, анализа предметов государственного вмешательства в сферу гражданского

¹ См., напр.: Советское государство в условиях развитого социалистического общества. - М., Наука, 1978.

общества¹.

Но в последнее время вновь корректируются взгляды и представления о функциях государства. В посланиях Президента РФ Федеральному Собранию и в практической деятельности Российского государства вновь заметны акценты на усиление мощи государства и эффективности его деятельности в разных сферах.

Функции рассматриваются как одна из системных характеристик государства, отражающих их жизнеспособность². В экономической литературе появился ряд работ об экономической функции современного государства³. Меняющиеся по объему и содержанию, по методам осуществления функции государства остаются его приоритетной характеристикой.

Функции современного российского государства - экономические, политические, социальные, идеологические, экологические - представляют собой объективно необходимые, основные и стабильные направления его деятельности, подчиненные решению главных задач. Они осуществляются с помощью специфических методов, и прежде всего правовых форм - правотворческих, правоприменительных и правоохранительных. Функции «привязаны» к определенной сфере общественных отношений и служат отграничению направлений государственной деятельности⁴.

И все же остается некоторая неудовлетворенность трактовкой функций государства ввиду их «застылости». Ведь в действительности речь идет о публичных функциях, необходимых для организации управления делами общества. Для этого и появляются государственные дела, объем которых соответствует объему публичных функций. Его определяет соотношение государства и гражданского общества.

Ученые отмечают, что гражданское общество - составная часть общественного механизма, ограничивающая всевластие государства. Благодаря ему государство из всемогущего господина общества превращается в подконтрольного обществу исполнителя его воли. Под гражданским обществом в современной политической науке обычно понимают негосударственный тип общественных отношений индивидов в сфере частных интересов. На этой основе через взаимодействие своих особых (частных) интересов индивиды приходят к пониманию своего общего (публичного) интереса в качестве граждан государства, обладающих гражданским сознанием (осознанием своих прав и обязанностей как членов сообщества).

¹ См.: Проблемы общей теории права и государства. М., Норма - Инфра-М, 1999, с. 629-642.

² См.: В.Е. Чиркин. Государствоведение. - М., Юристъ, 1999, с. 100-104.

³ См., напр.: Россия 2015: оптимистический сценарий. - М., 1999.

⁴ Т.А. Калентьева. Правовые формы реализации экономической функции Российского государства в условиях перехода к рыночным отношениям. Автореф. канд. дисс. - Самара, 2000.

Образуется и действует совокупность объединений, ассоциаций, союзов по интересам (профессиональным, творческим, культурным, просветительским, конфессиональным, житейско-бытовым и т.д.), связанных не столько вертикальными, иерархическими зависимостями, роль которых вторична, сколько горизонтально-сетевыми взаимоотношениями.

Основные функции гражданского общества заключаются в следующем:

1) социализация индивидов. Включаясь в гражданские взаимоотношения через частный интерес, они обретают возможность для самовыражения и развития своих потенций в качестве социальных субъектов;

2) самоорганизация и самоуправление в обширной мозаичной сети частных интересов, для которых внешнее (государственное) регулирование создает лишь общие рамки упорядочения;

3) интеграция общества через систему горизонтальных связей и каналов информации, сложившихся веками форм социальной солидарности, что в конечном счете обеспечивает целостность общественного организма, историческую преемственность в его развитии;

4) создание базовых форм межличностной солидарности, основанной на общности или близости частных интересов, выработка механизмов согласования расходящихся интересов и урегулирования конфликтов;

5) стимулирование правового нормотворчества выдвижения требований юридического закрепления тех гражданских и политических прав и свобод, осознание необходимости которых вначале происходит в лоне гражданского общества¹.

Объем и качество государственной деятельности - подвижные категории. Иллюстрацией служат материалы Международной конференции «Инвестиционный климат и перспективы экономического роста в России» (Москва, 5-6 апреля 2000 г.) и доклад М.П. Афанасьева и Я.И. Кузьмина (Москва, Государственный университет - Высшая школа экономики) «Некоторые характеристики неэффективности государства в России в 1990-х годах».

Авторы выявили следующие факторы «слабости государства».

В ходе прогнозирования и составления бюджетов имеет место сознательное искажение основных макроэкономических данных и характеристик бюджета в интересах политического торга по линиям «исполнительная власть - законодательная власть» и «центр - регионы». Сложно прогнозировать трансформирующуюся экономику - отсюда необходимы большие допуски, резервы бюджета и законодательно установленные процедуры их испол-

¹ А. Галкин, Ю. Красин. Гражданское общество и демократия. Обозреватель, 1998, № 10.

нения. В условиях перенапряженности бюджета эти резервы не планируются.

Для обеспечения поступлений доходов в бюджетную систему важно учитывать большую долю теневой экономики, однако механизма ее аналитического учета пока не выработано.

При распределении бюджетных средств отсутствуют многие нормативы для бюджетирования, финансирование ведется от достигнутого уровня. В итоге - слабое равновесие низкого финансирования и низкого качества услуг учреждений социально-культурной сферы. Имеет место хроническое бюджетное недофинансирование в условиях увеличения формальных и реальных государственных обязательств. Остается открытым вопрос об уровнях бюджетного перераспределения и соотношении бюджетов, а также функций и обязательств уровней государственной власти, внутренняя эффективность всей государственной администрации.

Существуют такие уровни перераспределения, как мутная система трансфертов, несоответствие налоговой базы расходам бюджетного уровня, отсутствие выделенных налоговых полномочий местного самоуправления (в результате публичные функции не оптимизированы на местном, базисном для формирования рационального поведения избирателей, уровне).

Отмечены внутренняя эффективность государственного аппарата, «перенасыщение» экономики административным регулированием, отсутствие доверия рациональных экономических агентов к государству.

Как видно, *соотношение между обществом и государством влияет на объем и характер управления общественными делами*. В этом смысле они приобретают значение и государственных дел. Их гибкое перераспределение, равно как и изменение в соотношении публичного и частного права, влияют на содержание государственных дел, т.е. публичных функций государства. Такие процессы происходят постоянно, но важно при этом исходить из того баланса интересов личности, общества и государства, который определяет сферы деятельности последнего. Пагубно как огосударствление и чрезмерное вмешательство государства в сферы личных и общественных отношений, так и пассивность государства и его «уход» с публичной арены. Такова логика движения общих дел.

Но есть и всеобщие дела, присущие мировому сообществу. Участие государства в их решении отражает его долю разрешения всеобщих дел путем принятия международных обязательств и передачи части своих прав межгосударственным объединениям.

Публичные функции государства весьма подвижны и зависят как от внутренних, так и от внешних факторов. Одни функции остаются неизменными в своих главных параметрах (например, оборона и общественный порядок), но в их рамках меняются объем и содержание государственной деятельности. Другие изменя-

ются существенным образом, третьи - появляются вновь или обновляют природу ранее выполнявшихся функций (научно-технический прогресс и информационное обслуживание). Перемены происходят в наборе функций и их меняющемся соотношении между собой, в подфункциях, объеме, содержании и методах государственной деятельности.

Поэтому возможна лишь условная типовая классификация функций современного государства. К ним можно отнести: а) экономические функции, б) функции информационного обслуживания, в) внутренние политические функции, г) социальные функции, д) экологические функции, е) функции научного и культурного, образовательного обслуживания, и) международные функции, включая внешнеэкономическое сотрудничество.

Вполне очевидно, сколь трудно, если вообще возможно, определить и тем более измерить объем публичных функций. Их своеобразная инвариантность сопряжена с носителем их в виде государства как такового, существующего в нерасчлененном целостном виде. Оно определяет публичные интересы как национальные интересы и придает им официальное значение. Отражение их в конституциях, законах и иных актах - это правовое признание.

В Конституции РФ закрепление основ конституционного строя означает взятие государством перед обществом своего рода социальных обязательств действовать как демократическое правовое федеративное государство, обеспечивающее права и свободы человека и гражданина, народный суверенитет, стабильность государственной власти, многообразие форм собственности, единство экономического пространства, правовой порядок.

Статья 11 Конституции Украины посвящена обязанности государства содействовать консолидации и развитию украинской нации. Статья 13 гласит: «Земля, ее недра, атмосферный воздух, водные и иные природные ресурсы, находящиеся в пределах территории Украины, природные ресурсы ее континентального шельфа, исключительный (морской) экономической зоны являются объектами права собственности Украинского народа. От имени Украинского народа права собственника осуществляют органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах, определенных настоящей Конституцией.

Каждый гражданин имеет право пользоваться природными объектами права собственности народа в соответствии с законом.

Собственность обязывает. Собственность не должна использоваться во вред человеку и обществу.

Государство обеспечивает защиту прав всех субъектов права собственности и хозяйствования, социальную направленность экономики. Все субъекты права собственности равны перед законом.

Земля является основным национальным богатством, находящимся под особой охраной государства.

Конституционные права граждан гарантируются. Эти права реализуются гражданами, юридическими лицами и государством исключительно в соответствии с законом». Поэтому, вполне допустима формула «обязанность государства в области культуры», которая используется в ст. 29-36 Основ законодательства о культуре. В одних случаях они как бы распадаются на обязанности соответствующих государственных органов (разработка государственных программ сохранения и развития культуры) либо выражают общую целевую ориентацию государства по обеспечению доступности для граждан культурной деятельности и культурных ценностей, свобод и самостоятельности всех субъектов культурной деятельности.

Кто же представляет государство и выражает его специальные публичные интересы? Определенные государственные институты уполномочены это делать. Действительно, у государства, у правительства могут быть собственные интересы, которые иногда необходимо отстаивать в суде. Когда иск подает в суд частная фирма, она обращается к своему юристу. Есть ли у государства свое «юрисконсульство»? Есть - это Министерство юстиции. И надо более активно использовать его возможности. Ученые-юристы признают, что гражданская процедура при предъявлении иска от имени государства должна быть передана Минюсту, а функцию общего надзора, за законностью следует возложить на суды.

Закрепление национальных интересов в доктринах, утверждаемых Президентом РФ, означает их признание в качестве политического курса государства и общества в разных сферах. Таковы Концепции национальной безопасности, Доктрина информационной безопасности. Следовательно, признанные официально национальные интересы служат первым критерием для определения объема публичных функций государства. Их конституционное и законодательное закрепление - вторым критерием, политические документы о государственном курсе в разных сферах - третьим. Такие критерии позволяют сделать следующий, своего рода операциональный шаг - перейти к содержательной характеристике компетенции государственных институтов.

Порядок этого перехода разработан в научной литературе. Так, французский ученый Б. Гурней полагает возможным каждую государственную функцию разделить на несколько подфункций, каждая из которых в свою очередь делится на элементарные действия. Создается «пирамида функций» - 8 функций первой ступени, 48 - второй, 30 функций - третьей ступени¹. Как уже отмечалось, и в отечественной литературе этот подход получил признание и развитие. Семи видам функций государства соответствуют группы функций государственного управления сис-

¹ Б. Гурней. Введение в науку управления. - М., Прогресс, 1969, с. 35-43.

темы исполнительной власти, а последним - группы функций каждого органа. Обоснованы и внедряются классификаторы функций¹.

Поддерживая функциональный подход, мы считаем нужным рассмотреть далее вопросы компетенции применительно к отдельным государственным институтам. Во внутригосударственном плане это вполне допустимо. Вместе с тем публичные функции государства имеют и внешнее выражение, когда оно выступает участником международных объединений.

§ 2. Разграничение предметов ведения в условиях федеративного государства

Государство как самая мощная и универсальная политико-управляющая система в обществе выполняет публичные функции. Мы воспринимаем его в таком виде как их целостный субъект. Различные модели устройства государства обуславливают два главных способа распределения государственных дел по уровням. В унитарном государстве организация и функционирование властей предназначены для обеспечения централизации и децентрализации. Регионализм в ряде стран (Испания, Италия и др.) требует дополнительного территориально-автономного уровня. В федерациях предметы ведения государства как такового распределяются первоначально между собственно федеральным уровнем и уровнем его составных частей - земель, штатов, республик, областей и др. Это первичное распределение служит основой для формирования компетенций разных властей и их внутренних уровней.

Вопросы построения и деятельности федераций получили полное освещение в научной литературе². Поэтому в рамках данной книги мы рассматриваем только компетенционные аспекты федераций, разумеется, преимущественно на материалах Российской Федерации.

Доктрины суверенитета в федеративном государстве отражают сложные и многообразные отношения между федеральной властью - центром и членами Федерации. Напомним, что в Советском Союзе их единство исключало какое-либо противопоставление. В то же время исследователи отмечали необходимость правовой регламентации государственной власти. Верховная власть сама устанавливает правовой порядок своей деятельности.

¹ Исполнительная власть в Российской Федерации: проблемы развития. - М., Юристъ, 1988, с. 160-172.

² См.: Р.Г. Абдулатипов. Опыты федерализма. - М., Республика, 1994; Очерки конституционного права иностранных государств. - М., Спарк, 1999; В.Е. Чиркин. Конституционное право зарубежных стран. - М., Юристъ, 1997, с. 155-178; М.В. Столяров. Россия в пути. Новая федерация и Западная Европа. - Казань, ФЭН, 1988; М.С. Саликов. Сравнительный федерализм США и России. - Екатеринбург, 1998.

Отмечалась также ошибочность сведения суверенитета к перечню прав, подлежащих ведению СССР и союзных республик, поскольку суверенитет есть свойство государственной власти быть самостоятельной и независимой. Между СССР и союзными республиками имеется разделение компетенции, а не разделение суверенитета. Суверенитет государственной власти находит выражение в ее компетенции, в ее правах¹.

Приведенная формула оказалась весьма устойчивой в политико-правовых доктринах всех послевоенных лет. Но действительность нередко опровергала ее истинность, и есть множество примеров перераспределения компетенции в пользу СССР в периоды усиления «министерской централизации» или в пользу республик в период «совнархозовской децентрализации». Это подтверждают неоднократно принимавшиеся постановления Совета Министров СССР о передаче правительствам республик вопросов хозяйственного и социально-культурного строительства. Партийно-правительственные решения о расширении прав союзных республик иллюстрируют чувствительность «компетенционного нерва».

Такой курс продолжался вплоть до распада Союза ССР и конституирования Российской Федерации в качестве самостоятельного государства. Если конец 80-х - начало 90-х годов характеризовался широкой «раздачей суверенитетов» и легального признания республик в составе Российской Федерации в качестве суверенных, то с принятием в 1993 г. новой Конституции РФ меняются концепция и курс государственного развития. Суверенной признается только федерация, а ее субъекты - нет. Правда, отступлений от этого принципа долго не удавалось избежать.

Трактовка суверенитета в нашей федерации как единого и неделимого потребовала специальных разработок и больших усилий. Речь идет о выражении Российским государством суверенитета населяющих ее наций и народов, причем федерация выступает формой сочетания целого и его частей. Обе стороны обладают определенной самостоятельностью по отношению друг к другу. Суверенитет государства получает юридическое выражение в конституционно закрепленных предметах его ведения. Они реализуются посредством деятельности ваших органов законодательной, исполнительной и судебной властей².

Для федеративного государства важна структура ведения федерации и ее субъектов. Если суммировать составные части исключительного ведения Российской Федерации и ее совместного ведения с субъектами в соответствии со ст. 71-73 Конститу-

¹ См.: В. Дорогин. Суверенитет в советском государственном праве. - М., 1948, с. 149-154.

² См.: Проблемы суверенитета в Российской Федерации. - М., Республика, 1994, с. 105-146; Субъект Российской Федерации. Правовое положение и полномочия. М., Юридическая литература, 1998.

ции РФ, то можно вести речь о следующих элементах:

а) принятие, изменение Конституции РФ и федеральных законов, обеспечение соответствия им конституций, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации;

б) отрасли законодательства и сферы правового регулирования;

в) устройство государства и его территории, границ;

г) построение органов государственной власти и местного самоуправления;

д) конституционный статус человека и гражданина;

е) главные виды политической деятельности;

ж) основные объекты экономической, социальной и экологической деятельности;

з) единые государственные атрибуты, нормативы.

Как видно, налицо весьма разнородный круг предметов ведения, причем их «родовые объединения» весьма условны и охватывают свыше 120 конкретных объектов.

Рассматривая компетенционные проблемы в Российской Федерации, следует выделить несколько аспектов. Во-первых, решение данной проблемы в юридико-иерархическом плане, когда конституционный «срез» как бы переходит в специальные, статутные и тематические федеральные законы, последние - в положения о федеральных органах исполнительной власти, договоры и соглашения о разграничении, делегировании и т.п., далее - конституции и уставы, законы субъектов Российской Федерации, положения об органах. Здесь нередко «рвется» нормативно-функциональная нить, о прочности которой шла речь ранее.

Во-вторых, оказалось очень трудным четко разграничить и одновременно согласовать и сферы деятельности федеральных и региональных институтов. Параллельность этих сфер создавалась исторически, и ее пришлось сохранить и ныне. Но грани, соприкосновения остались загадкой.

В немалой степени данное обстоятельство объясняется и нечетким, путаным набором конституционных понятий и терминов, используемых в ст. 71-73, 76-78 Конституции РФ. Ведь к предметам ведения федерации и ее субъектов отнесены весьма неоднородные явления: а) правовое регулирование, б) отрасли законодательства, в) конкретные юридические решения, г) систематически повторяющиеся юридические решения, д) способы воздействия на материальные объекты и ресурсы, е) государственный курс, ж) способы управления сферами и отраслями, з) порядок создания государственных институтов, и) виды правовых актов, к) повторяющиеся юридические действия (меры).

К тому же допускаемое смешение соответствующих нормативных терминов порождает ошибки и дублирование в регулировании компетенционных вопросов. Часто одни явления и понятия выражаются в разных и противоречивых терминах - «ведение»,

«предметы ведения», «компетенция», «полномочия» и т.п. Потребовались усилия по их упорядочению.

Ввиду сложности и остроты компетенционных вопросов с нетерпением ожидался базовый ФЗ в этой области. Дело в том, что в отраслях и сферах разграничение предметов ведения и полномочий происходило с помощью соответствующих законов, причем быстро, хаотично и противоречиво. Каждый раз разработчики как бы с нуля начинали «делаж». И вот летом 1999 г. был принят ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». Из 32 статей 9 посвящены понятиям и принципам, 3 - формам реализации полномочий 15 - договорам и соглашениям, 2 - согласительным процедурам. Приведем подробно некоторые положения.

Приведем перечень основных понятий, используемых для целей федерального закона:

Предмет ведения Российской Федерации - сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией РФ исключительно к компетенции Российской Федерации.

Предмет совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации (далее - предмет совместного ведения) - сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией РФ и к компетенции Российской Федерации, и к компетенции субъектов Российской Федерации.

Предмет ведения субъекта Российской Федерации - сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией РФ к компетенции субъектов Российской Федерации.

Компетенция органа государственной власти - совокупность полномочий органа государственной власти по предметам ведения, установленным Конституцией РФ и принятыми в соответствии с Конституцией РФ конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации.

Полномочия органа государственной власти - права и обязанности органа государственной власти в отношении принятия правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных действий.

Договор между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий (далее - договор) - правовая форма разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Соглашение между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий (далее - соглашение) - правовая форма передачи федеральными органами

исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации друг другу осуществления части своих полномочий.

Статьи 11-13 о формах реализации полномочий по предметам ведения преимущественно воспроизводят конституционные нормы и содержат отсылочные нормы. Где же общий порядок, каковы типовые критерии разграничения, которые можно использовать в отраслях и сферах, конкретизировать в отраслевых законах, положениях, в действиях разного рода? Их - нет.

В ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» закреплены основные принципы осуществления государственной научно-технической политики: признание науки социально значимой отраслью, определяющей уровень развития производительных сил государства; гласность и использование различных форм общественных обсуждений при выборе приоритетных направлений развития науки и техники; гарантия приоритетного развития фундаментальных научных исследований; концентрация ресурсов на приоритетных направлениях развития науки и техники; стимулирование научной, научно-технической и инновационной деятельности через систему экономических и иных льгот и др.

В ст. 12 установлены полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области формирования и реализации государственной научно-технической политики. Но вряд ли понять их природу позволяют следующие формулировки:

К ведению органов государственной власти Российской Федерации относятся:

разработка и проведение единой государственной научно-технической политики;

выбор приоритетных направлений развития науки и техники в Российской Федерации;

формирование и реализация федеральных научных и научно-технических программ и проектов, а также определение федеральных органов государственной власти, ответственных за их выполнение;

финансирование научной и (или) научно-технической деятельности за счет средств федерального бюджета;

установление системы экономических и иных льгот в целях стимулирования научной и (или) научно-технической деятельности и использование ее результатов;

содействие развитию научной, научно-технической и инновационной деятельности субъектов Российской Федерации и др.

Правительство Российской Федерации определяет полномочия федеральных органов исполнительной власти в области формирования и реализации единой государственной научно-технической политики, утверждает федеральные научные и научно-технические программы и проекты по приоритетным направлениям развития науки и техники.

Формирование и практическое осуществление государственной научно-технической политики гражданского назначения обеспечивают Министерство науки и технической политики Российской Федерации

или его правопреемник совместно с Российской академией наук, отраслевыми академиями наук, отраслевыми академиями наук, федеральными органами исполнительной власти.

Формирование и практическое осуществление государственной политики поддержки приоритетных направлений оборонной промышленности, отраслей оборонного значения и связанных с ними науки и образования обеспечивают органы исполнительной власти, ведущие государственные оборонные заказы.

Далее установлено, что к совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации относятся:

формирование экономического механизма осуществления государственной научно-технической политики;

организация научно-технического прогнозирования;

размещение объектов научно-технического потенциала и создание инфраструктуры научно-технической и инновационной деятельности;

формирование рынков научной и (или) научно-технической продукции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

формирование научно-технической базы научных организаций федерального значения, находящихся на территориях субъектов Российской Федерации;

разработка и реализация мер по социальной защите научных и научно-технических работников, в том числе их материальное обеспечение;

формирование совместных фондов научного, научно-технического и технологического развития;

международные научные связи.

К ведению органов государственной власти субъектов Российской Федерации относятся:

участие в выработке и реализации государственной научно-технической политики;

определение приоритетных направлений развития науки и техники в субъектах Российской Федерации;

формирование научных и научно-технических программ и проектов субъектов Российской Федерации;

финансирование научной и научно-технической деятельности за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации;

формирование органов управления в сфере научной и научно-технической деятельности субъектов Российской Федерации и межрегиональных органов;

управление государственными научными организациями регионального значения, в том числе их создание, реорганизация и ликвидация и т.д.

Весьма важны такие нормы:

по вопросам совместного ведения органы государственной власти Российской Федерации при осуществлении своих полномочий взаимодействуют с соответствующими органами государственной власти субъектов Российской Федерации в форме: подготовки совместных предложений о совершенствовании организационно-экономического механизма научной и инновационной деятельности; участия представителей соответствующих органов государственной власти субъектов Российской Федерации в составах научных и координационных

советов по проблемам науки и техники, научно-технических комиссий, экспертных и рабочих групп, создаваемых органами государственной власти Российской Федерации; взаимной передачи отдельных полномочий на координацию научно-технической деятельности, затрагивающей совместные интересы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; подготовки и реализации совместных мер по содержанию и развитию социальной сферы научных организаций.

Иначе определен механизм управления системой высшего и послевузовского профессионального образования в ФЗ «О высшем послевузовском профессиональном образовании».

Статья 24 посвящена компетенции Российской Федерации в области высшего и послевузовского профессионального образования, которое конкретизировано, во-первых, в компетенции Федерального Собрания РФ в области высшего и послевузовского профессионального образования: разработка законопроектов, принятие федеральных законов в области высшего и послевузовского профессионального образования и внесение изменений в соответствующие законы и дополнений к ним; утверждение федеральной программы развития образования; утверждение соответствующих статей федерального бюджета и контроль за их исполнением; установление уровней высшего и послевузовского профессионального образования; ратификация международных договоров Российской Федерации, регулирующих вопросы высшего и послевузовского профессионального образования, в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Во-вторых, в компетенции Правительства РФ: участие в разработке и реализации государственной политики в указанной области; подготовка соответствующих разделов федеральной программы развития образования исполнительной власти; осуществление бюджетного финансирования высшего и послевузовского профессионального образования; разработка законопроектов и принятие в соответствии с ними нормативных правовых актов, определяющих функционирование системы высшего и послевузовского профессионального образования; установление порядка лицензирования деятельности высших учебных заведений, их аттестации и государственной аккредитации; создание, реорганизация и ликвидация государственных высших учебных заведений, находящихся в ведении Российской Федерации, по согласованию с органами законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации; заключение и реализация межправительственных договоров, регулирующих вопросы высшего и послевузовского профессионального образования и др.

В-третьих, в компетенции федерального (центрального) органа управления высшим профессиональным образованием. К ней относятся: разработка и реализация совместно с другими федеральными органами управления образованием соответствующих разделов федеральной программы развития образования и международных программ в области высшего, послевузовского профессионального образования; утверждение федеральных компонентов соответствующих государственных образовательных стандартов; осуществление полномочий учредителя (учредителей) подведомственных государственных высших учебных заведений; лицензирование деятельности высших учебных заведений, учреждений соответствующего дополнительного образования, а также их государственная аккредитация; установление формы документов государственного образца о высшем и послевузовском про-

фессиональном образовании и др.

Особо оговорено: разграничение компетенции между федеральными (центральными) органами управления образованием и иными федеральными органами управления образованием устанавливается федеральными законами и положениями о соответствующих органах, утвержденными Правительством РФ.

Федеральные органы управления образованием осуществляют полномочия учредителя (учредителей) высшего учебного заведения после его создания.

Статья 25 посвящена компетенции субъектов Российской Федерации в области высшего и послевузовского профессионального образования. В ней говорится о том, что по общим вопросам высшего и послевузовского профессионального образования субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти вне установленной названным Федеральным законом компетенции Российской Федерации в области высшего и послевузовского профессионального образования.

Проведенные Институтом законодательства и сравнительного правоведения исследования в 1995-2000 г. в Тверской, Воронежской, Нижегородской областях, позволили разработать комплекс полезных рекомендаций. Одни из них касаются статуса субъекта Российской Федерации¹, другие - организации законотворческой деятельности в регионе², третьи - организации исполнительной власти и взаимодействия ее звеньев³. Знакомство с ними позволит предпринимателю лучше освоить технологию взаимодействия в региональном разрезе и рассматривать свою коммерческую организацию не как изолированную ячейку, а как органическое звено всей экономической, правовой и управленческой системы в регионе и в масштабе страны.

В конституциях и уставах субъектов Российской Федерации по-разному регулируются компетенционные вопросы. В Конституции Республики Хакасия есть глава III «Статус и административно-территориальное устройство Республики Хакасия». В Конституции Республики Саха (Якутия) имеется раздел III о национально-государственном статусе республики, кроме него в других разделах также содержатся компетенционные вопросы (в сфере экономики, внешних связей и др.), причем нередко с явным преувеличением прав республики. В Конституции Республики Башкортостан главы и статьи о государственном устройстве, о республике как суверенном государстве дали повод Конституционному Суду РФ признать их по той же причине неконституционными. В некоторых конституциях вопросы разграничения почти не регулируются.

¹ Федеративное устройство: реализация Конституции Российской Федерации. - М., 1995; Статус и полномочия субъекта Российской Федерации. - М., 1999.

² Законы области как субъекты Российской Федерации. Изд-во Воронежского университета, 1996.

³ Исполнительная власть: организация и взаимодействие. - М., Юстицинформ, 2000.

Иным образом регулируются федеральные вопросы в Уставе Архангельской области. Во-первых, в нем установлено, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и Архангельской области, изложенным в Конституции РФ, на основе принимаемых федеральных законов издаются законы и иные нормативные правовые акты Архангельской области. В случае отсутствия федерального закона по предметам совместного ведения областное Собрание имеет право осуществлять собственное нормативное правовое регулирование (издание собственных законов) по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов.

Вне пределов ведения федеральных органов государственной власти, а также совместного ведения федеральных органов государственной власти и органов государственной власти области законодательный (представительный) и исполнительный органы государственной власти области обладают на своей территории всей полнотой государственной власти, собственным правовым регулированием, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

По отдельным вопросам исполнительный орган государственной власти области вправе заключать договоры с исполнительными органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Федеральные исполнительные органы государственной власти Российской Федерации и исполнительный орган государственной власти Архангельской области по взаимному соглашению могут передавать каждой из сторон часть своих полномочий, установленных Конституцией РФ, настоящим Уставом и действующим законодательством.

Во-вторых, в ст. 8 дана характеристика органов, осуществляющих государственную власть в Архангельской области.

В Уставе Белгородской области в гл. 4 установлены предметы ведения области и полномочия органов государственной власти области. Речь идет о том, что предметы ведения области и полномочия органов государственной власти области определяются в соответствии с принципом разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти области:

а) предметы ведения области и полномочия органов государственной власти области;

б) предметы совместного ведения области и Российской Федерации.

К предметам ведения области и полномочиям органов государственной власти области относится все, что не закреплено Конституцией РФ за органами государственной власти Российской Федерации и не отнесено к совместному ведению Российской Федерации и области. К предметам ведения области и пол-

номочиям органов государственной власти области могут относиться полномочия, переданные федеральными органами государственной исполнительной власти органам государственной исполнительной власти области.

В ст. 19 подробно определены предметы ведения области:

- а) принятие, изменение Устава области и областных законов, правовых нормативных актов, контроль за их соблюдением;
- б) определение административно-территориального устройства области;
- в) установление системы органов государственной власти области, порядка их организации и деятельности, формирование органов государственной власти области;
- г) законодательное обеспечение организации местного самоуправления;
- д) областная государственная безопасность и управление ею;
- е) определение политики области и принятие областных программ в сфере государственного, экономического, экологического и социального развития области;
- ж) финансовое, кредитное регулирование по вопросам, относящимся к ведению области, областные экономические службы;
- з) областной бюджет, областные налоги и сборы, областные внебюджетные фонды;
- и) административное, жилищное, земельное, водное, лесное, иное законодательство в части, не отнесенной к ведению Российской Федерации;
- к) международные и внешнеэкономические связи области;
- л) областная государственная служба;
- м) областная и местная символика, ее создание и использование;
- н) согласование назначения на должности и освобождения от должности руководителей федеральных территориальных органов управления.

Как видно, налицо немало юридических противоречий, которые усугубляются реальной остротой федеративных отношений. Одной из первых попыток их разрешения был сборник рекомендаций Института законодательства и сравнительного правоведения, в подготовке которых участвовал и автор. Был предложен правовой механизм реализации положений Федеративного договора, включавший типологию полномочий субъектов - органов применительно к разным предметам ведения, виды законодательных актов и порядок их согласования, а также типовые правила, соглашения и схемы¹. Затем были подготовлены по материалам исследований в Тверской и Воронежской областях книги о законодательстве субъекта федерации, содержавшие варианты

¹ Правовой механизм реализации положений Федеративного Договора. - М., 1993.

модельных законов и рекомендации, регламенты¹. Специальному исследованию подверглись проблемы взаимоотношений в системе исполнительной власти². Хочется надеяться на пользу итогов этих исследований.

И все же остается неудовлетворенность определением и распределением государственных задач, решаемых на федеральном и региональном уровнях. Вносятся предложения по упорядочению их соотношения. Одно из последних исходит из утверждения о том, что федерация вовсе не стремится к централизации или децентрализации власти. Она служит способом достижения разумного паритета в полномочиях центральных и региональных органов власти. Признается «перегрузка» Конституции РФ объемом совместных полномочий и необходимость полной правовой расшифровки ст. 72 Конституции (Р. Абдулатипов. Жить дружно всегда нужно. Но только как... //Российская газета, 14 октября 2000 г.).

Свою позицию мы изложим в виде системного понимания данного явления и комплекса мер, способных обеспечить гармоничное развитие федерации в целом и ее субъектов. Начнем с коренного вопроса: что и как разграничивать между ними? Следуя концепции нашей книги, отметим главное: публичные функции государства как бы «переходят», трансформируются в предметы ведения федерации и ее субъектов. Это - сферы их совместной и исключительной деятельности как объекта государственного воздействия (регулирование, управление и т.п.).

Предмет ведения предполагает наличие конституционных и договорных прав и легальных возможностей федерации и ее субъектов. Понятие же полномочий, к тому же «укрупненных», применимо скорее к характеристике государственных органов, которые обязаны реализовать эти права и эффективно действовать в пределах своей части предмета ведения. Дробление полномочий допустимо по ранее предложенной схеме.

Второй вопрос: можно ли расширить сферы исключительного ведения как федерации, так и ее субъектов и уменьшить объем совместного ведения? Да, возможно, но с более точным определением законных рамок деятельности, юридических режимов и особенно оснований и видов ответственности сторон за их нарушения. Но не менее важно усилить на этой основе и императив согласованных действий, обеспечивая обновленную политико-юридическую формулу «распределение государственных дел и их согласованное выполнение в общих интересах». В этом залог устойчивости, гармоничности и динамизма федерации. Понятно,

¹ Федеративное устройство: реализация Конституции Российской Федерации. - М., 1995; Законы области как субъекта Российской Федерации. Изд-во Воронежского университета, 1996.

² Исполнительная власть: организация взаимодействия. - М., Юстицинформ, 2000.

сколь оправданны корректировки ст. 71 и 72 Конституции РФ.

Третий вопрос связан с необходимостью отказа от узкого понимания того, чем «наполнены» предметы ведения. Как уже отмечалось, это широкий круг государственных дел, не сводимый к принятию законов и заключению договоров. Управленческие, контрольные, материально-финансовые, организационные, информационные, консультативно-методические, идеологические действия, естественно, расширяют границы этого «государственного поля». Да и полномочия не только высших органов нужны для управления государственными делами на двух уровнях, но и всех институтов, включая местное самоуправление, межтерриториальные структуры и общественные объединения.

Решение четвертого вопроса предполагает:

а) корректировку федеральных и региональных законов, в которых есть нарушения конституционных принципов и норм;

б) принятие в новой редакции ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»;

в) принятие ФЗ «О нормативных правовых актах», ФЗ «О процедурах преодоления разногласий и споров во внутрифедеральных отношениях» (вариант - «О федеральном коллизиином праве»);

г) строгое отражение компетенционных вопросов в статутных и тематических законах и положениях о государственных органах;

д) пересмотр и упорядочение деятельности федеральных и региональных органов по заключению и выполнению внутрифедеральных договоров и соглашений;

е) введение строгих процедур согласований, взаимной ответственности федерального и регионального уровней (включая конституционную и финансовую), закрепление принципа «переход компетенции» в случае невыполнения обязательств Российской Федерации и ее субъектов.

Интересен в сравнительном плане анализ опыта зарубежных федераций, и прежде всего разграничения в них вопросов между федеральным и региональным уровнями. Воспользуемся результатами исследований специалистов по иностранному конституционному праву, которые выделяют три способа разграничения¹.

Первый способ - в конституции перечисляются все вопросы, подлежащие совместному ведению федерации и ее субъектов. Затем по каждому из этих вопросов подробнейшим образом определяется круг проблем, находящихся в исключительном ведении федерации. В сущности, данный способ делит совместные предметы ведения на две точно очерченные категории: предметы исключительного ведения федерации и предметы ведения субъ-

¹ Федерация в зарубежных странах. М., Юридическая литература, 1993.

ектов федерации.

Второй способ - перечисление вопросов, по которым федерация определяет общие принципы законодательства, а субъекты федерации издают законы, конкретизирующие эти принципы. Он использован в Конституции Австрии.

Третий способ - по вопросам, находящимся в совместном ведении федерации и ее субъектов, законодательным органам субъектов федерации предоставлено право принимать законы лишь в том случае, если по данному вопросу нет федерального закона.

Вот типичные предметы исключительного ведения федерации:

внешние сношения (Австралия, Австрия, Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Индия, Мексика, США, Швейцария, ФРГ);

оборона и руководство вооруженными силами (Австралия, Австрия, Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Индия, Канада, Мексика, США, Швейцария, ФРГ);

установление границ и таможенное дело (Австрия, Аргентина, Бразилия, Индия, Мексика, США, Швейцария, ФРГ);

денежное и валютное обращение и монетная монополия (Австралия, Австрия, Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Индия, Канада, Мексика, США, Швейцария, ФРГ);

установление единой системы мер и весов (Австралия, Австрия, Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Индия, Канада, Мексика, США, Швейцария, ФРГ);

федеральные финансы и налоги (Австралия, Австрия, Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Индия, Канада, Мексика, США, Швейцария, ФРГ);

деятельность почты, телеграфа, телефона (Австралия, Австрия, Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Индия, Канада, Мексика, США, Швейцария, ФРГ);

паспортное дело, эмиграция, иммиграция, въезд, выезд, поселение и пребывание иностранцев (Австралия, Австрия, Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Индия, Канада, Мексика, Швейцария, ФРГ);

федеральный железнодорожный, воздушный, водный транспорт и пути сообщения (Австралия, Австрия, Бразилия, Венесуэла, Индия, Канада, США, Швейцария, ФРГ);

гражданское, уголовное, процессуальное, исправительное, авторское, патентное, изобретательское право и охрана промышленной собственности (Австралия, Австрия, Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Индия, Канада, Швейцария, ФРГ);

учреждение федеральной системы правоохранительных и судебных органов (Австрия, Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Индия, Канада, США, ФРГ);

поддержание общественного спокойствия и безопасности федерации (Австрия, Венесуэла, Индия, США, Швейцария, ФРГ);

объявление войны и заключение мира (Аргентина, Бразилия,

Индия, Мексика, США, Швейцария, ФРГ);
банковская деятельность (Австралия, Австрия, Аргентина, Венесуэла, Индия, Канада, Швейцария);
государственная статистика (Австралия, Австрия, Бразилия, Венесуэла, Канада, ФРГ);
правовое положение лиц, находящихся на государственной службе (Австрия, Аргентина, Бразилия, Индия, Мексика, ФРГ);
производство, приобретение, продажа, распространение оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ (Австрия, Бразилия, Индия, Швейцария).

В Приложении 7 к Конституции Индии 1950 г. закреплен Перечень вопросов, отнесенных к компетенции союза (их 96), к совместной компетенции союза и штатов (47), перечень вопросов, отнесенных к компетенции штатов (66). В большинстве случаев речь идет о конкретных полномочиях и их «закрытом» перечне.

В Конституции ФРГ 1949 г. с последующими изменениями использован применительно к законодательству принцип исключительной и конкурирующей компетенции. Разграничение компетенции федерации и земель определяется согласно предписаниям Основного закона об исключительной и конкурирующей законодательной компетенции.

В сфере исключительной законодательной компетенции федерации земли обладают полномочиями на законодательство лишь тогда и постольку, когда и поскольку они прямо уполномочены на это федеральным законом. В сфере конкурирующей законодательной компетенции земли обладают полномочием на законодательство лишь тогда и постольку, когда и поскольку федерация не пользуется своими законодательными правами. В этой сфере федерация имеет право законодательства, если существует необходимость в федеральном законодательном регулировании, поскольку вопрос не может быть эффективно урегулирован законодательством отдельных земель; или регулирование вопроса законодательством земли могло бы нарушить интересы другой земли либо всей страны в целом; или единства, в частности соблюдения единообразия жизненных условий на территории не одной лишь земли.

В Конституции Швейцарии 1874 г. из 123 статей более 60 посвящены правам конфедерации и кантонов, как в части издания законов, так и принятия иных государственных решений, а также осуществления управленческих, защитных, контрольных и иных мер. Бросается в глаза «разведенность» этих прав по уровням и очень малый объем дел, разрешаемых совместно. Это, впрочем, характерно и для иных иностранных федераций, создававшихся «снизу» путем - объединения территорий в союз.

§ 3. Компетенция главы государства

Среди государственных институтов важнейшее место занимает глава государства. Это объясняется широтой его компетенции, во многом совпадающей с публичными функциями государства. Статус главы государства является определяющим для государственного устройства, и оно приобретает форму либо монархии либо президентской республики. Монарх и президент - два типичных главы государства, причем если первый тип был известен много веков назад, то второй насчитывает около 200 лет, начиная с президентуры США. Сделаем более подробные пояснения.

Институт монархии столь значителен и масштабен, что с ним традиционно связывают форму государственного устройства. Напомним, что слово «монарх» происходит от греческих «один» и «власть» - единовластие. В ранних монархических государствах объем власти монарха был, по сути, неограниченный. Компетенция как явление было чуждо единодержавию¹.

Позднее абсолютные монархи приобретают облик конституционных монархий. Но и в них есть свои разновидности.

Дуалистическая (представительная) монархия характеризуется тем, что монарх делит власть с парламентом и остается главой всей исполнительной власти. В парламентарной монархии власть осуществляется ими посредством министров, ответственных перед парламентом. Если в первом случае министры ответственны только перед самим монархом и монарх «связан» парламентом в законодательной сфере, то во втором - министры ответственны перед парламентом и их «сокрушают» вотумы недоверия и т.п. Власть монархов здесь скорее декоративно-официальная.

Так, согласно § 3 и 4 Конституции Саксонии 1831 г. в стране форма правления монархическая при наличии Конституции. Король - суверенный орган государства, он соединяет в своих руках все права государственной власти и осуществляет ее в пределах, строго установленных Конституцией. В Конституции Германии 1871 г. было установлено, что президентство в союзе принадлежит королю прусскому, который носит титул германского императора. В п. 11-19 были перечислены права императора - объявление войны и заключение мира, вхождение в союзы, созыв рейхстага, выработка имперских законов, назначение должностных лиц империи и др.

В середине и конце XX в. компетенция монархов резко сужается и во многом отражает их национально-представительный статус. Другие государственные институты становятся опорой государства.

¹ См. подробно: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть. Изд. 3-е. - М., БЕК, 1999, с. 342-346.

В послевоенной Конституции Японии в гл. I строго определены полномочия императора. Император является символом государства и единства народа, его статус определяется волей народа, которому принадлежит суверенная власть. Все действия императора, относящиеся к делам государства, могут быть приняты не иначе, как с совета и одобрения Кабинета, и Кабинет несет за них ответственность. Император осуществляет только такие действия, относящиеся к делам государства, которые предусмотрены настоящей Конституцией, и не наделен полномочиями, связанными с осуществлением государственной власти.

Император в соответствии с законом может поручать кому-либо осуществление своих действий, относящихся к делам государства.

Император назначает премьер-министра по представлению Парламента и главного судью Верховного суда по представлению Кабинета.

Император по совету и с одобрения Кабинета осуществляет от имени народа перечень действий, относящихся к делам государства.

В Конституции Испании 1978 г. есть раздел второй «О короне». Король - глава государства, символ его единства и преемственности, арбитр и примиритель в повседневной деятельности государственных органов. Он осуществляет функции, предоставленные ему Конституцией и законами, представляет Испанию в международных объединениях. В ст. 62 и 63 закреплены полномочия короля - подписание законов, созыв и роспуск парламента, назначение послов и др.

Институт президента появился в Европе в XIX в. и в XX в., оттесняя монархию, стал преобладающей разновидностью главы государства. «Связанность» Конституцией и законами и урегулированные отношения с парламентом и правительством не могли уменьшить объем компетенции президента. В сферу этого института входили и входят основные внутренние и внешние функции государства, причем осуществление их происходит как непосредственно, так и через другие государственные институты. В конституциях определяется статус президента, сферы его деятельности и основные полномочия. А отсюда и значительная роль президента в управлении государственными делами и в политической жизни страны, и попытки то усиления, то ослабления этой роли.

Обратимся к разд. II «Президент Республики» Конституции Франции. Президент Республики назначает Премьер-министра. Он прекращает исполнение его функций по представлении им заявления об отставке Правительства. По предложению Премьер-министра он назначает других членов Правительства и прекращает исполнение их функций. Президент Республики председательствует в Совете министров. Президент Республики промульгирует законы в течение пятнадцати дней, которые следуют

за передачей Правительству окончательно принятого закона. По предложению Правительства во время сессии Парламента или по совместному предложению обеих палат Президент Республики может передать на референдум любой законопроект, касающийся организации публичных властей, содержащий одобрение какого-либо соглашения о Сообществе или разрешающий ратификацию какого-либо международного договора, который, не входя в противоречие с Конституцией, отразился бы на функционировании государственных институтов. Если на референдуме проект получил одобрение, то Президент Республики промульгирует его в сроки, предусмотренные предыдущей статьей.

Президент Республики может после консультаций с Премьер-министром и председателями палат объявить о роспуске Национального собрания.

Президент Республики подписывает ордонансы и декреты, рассмотренные в Совете министров.

Президент назначает на гражданские и военные государственные должности.

Акты Президента, как правило, контрассигнуются Премьер-министром и, в случае необходимости, ответственным министром.

Президент Республики аккредитует послов и чрезвычайных посланников в иностранных державах; иностранные послы и чрезвычайные посланники аккредитуются при нем.

Президент Республики является главой вооруженных сил. Он председательствует в высших советах и комитетах национальной обороны.

Когда институты Республики, независимость нации, целостность ее территории или выполнение ее международных обязательств оказываются под серьезной и непосредственной угрозой, а нормальное функционирование конституционных государственных органов прекращено, Президент Республики принимает необходимые меры, после официальной консультации с Премьер-министром, председателями палат, а также с Конституционным советом.

Президент Республики осуществляет право помилования.

Президент Республики сносится с обеими палатами Парламента посредством не дающих повода для каких-либо дебатов посланий, которые зачитываются в палатах.

Это типичные функции президента в государстве, дающие основание считать его президентской республикой. В зависимости от объема компетенции и характера взаимоотношений с другими государственными институтами различаются и президентские республики¹. Для нашей страны данный институт является новым.

Перестройка в СССР повлекла за собой изменение политиче-

¹ См. подробно: В.И. Кайнов. Президентская Республика как форма правления. Автореф. канд. дисс. - Санкт-Петербург, 1995.

ского режима, а вместе с ним роли и компетенции многих институтов. Обстоятельства потребовали учреждения в 1991 г. поста Президента СССР. В Конституцию СССР была включена ст. 127³ о компетенции Президента. Вот ее содержание.

Президент СССР выступает гарантом соблюдения прав и свобод советских граждан, Конституции и законов СССР; принимает необходимые меры по охране суверенитета Союза ССР и союзных республик, безопасности и территориальной целостности страны; представляет Союз ССР внутри страны и в международных отношениях; возглавляет систему органов государственного управления; представляет Съезду народных депутатов СССР ежегодные доклады о положении страны; с учетом мнения Совета Федерации и по согласованию с Верховным Советом СССР формирует Кабинет Министров СССР, вправе отменять постановления и распоряжения Кабинета Министров СССР, акты министерств СССР, других подведомственных ему органов; имеет право по вопросам, отнесенным к ведению Союза ССР, приостанавливать исполнение постановлений и распоряжений Советов Министров республик в случаях нарушения ими Конституции СССР и законов СССР и др.

Как видно, объем компетенции Президента СССР был очень велик, составляя преимущественно предметы конституционного регулирования. Институт Президента повлек за собой ряд сложных проблем организации и функционирования власти и в жизни страны. Противоречия продолжают возникать и в условиях президентства в России за последнее десятилетие¹. Именно объем полномочий Президента и масштабы их фактического использования приводили то к временному делегированию ему полномочий Съезда народных депутатов и Верховного Совета, то к противостоянию с парламентом, то к ошибочным действиям в сфере федеративных отношений, то к явному росту «указного права».

Сказанное становится понятным при краткой характеристике компетенции Президента РФ, установленной в Конституции РФ.

Из природы его конституционного статуса вытекает, во-первых, широкий круг предметов ведения как объектов воздействия. Это: основные направления внутренней и внешней политики, гарантирование Конституции, организация и обеспечение взаимодействия органов государственной власти. Во-вторых, установление типологии полномочий Президента в широком смысле, допускающей их конкретизацию в самых разнообразных формах. Например, принятие мер по охране суверенитета России, ее независимости и государственной целостности. В-третьих, закрепление конкретных полномочий Президента по решению важнейших государственных вопросов. Таковы, к примеру, его полномочия по принятию решения об отставке Правительства

¹ См. подробно: Л.Б. Лукьянова. Становление Президентуры Российской Федерации: историко-теоретическое исследование. Автореф. канд. дисс. - Уфа, 2000.

РФ, утверждению военной доктрины страны, по приостановлению актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В-четвертых, регулирование порядка исполнения Президентом полномочий как его конституционной обязанности (ч. 3 ст. 92) и прекращения исполнения им полномочий.

Пояснением сказанного может служить постановление Конституционного Суда РФ от 11 июля 2000 г. по делу о толковании положений ст. 91 и 92 (ч. 2) Конституции РФ о досрочном прекращении полномочий Президента РФ в случае стойкой неспособности их осуществлять. Конституционный Суд признал следующее:

В соответствии со ст. 3 (ч. 1) Конституции РФ носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Президент РФ как глава государства получает свои властные полномочия в соответствии с Конституцией РФ от народа на основе свободных выборов. По смыслу Конституции РФ Президент РФ является постоянно действующим органом государственной власти и осуществляет свои полномочия как единоличный глава государства (ст. 11, ч. 1; ст. 80, ч. 1; ст. 81, ч. 1). Конституция РФ устанавливает, что никто не может присваивать власть в Российской Федерации; захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону (ст. 3, ч. 4).

Досрочное прекращение полномочий Президента РФ в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия является элементом конституционного статуса Президента РФ, и в силу этого правовое регулирование порядка (процедуры) прекращения полномочий Президента РФ по указанному основанию имеет конституционный характер. Соответствующий порядок может быть реализован с соблюдением вытекающих из положений Конституции требований, с тем чтобы обеспечивались непрерывность и стабильность осуществления полномочий Президента РФ, исключались факторы, препятствующие нормальному функционированию институтов власти.

Причем порядок досрочного прекращения полномочий Президента РФ в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия не может быть облегченным, упрощенным. Должна быть исключена возможность превращения данного порядка в способ необоснованного отстранения Президента от должности, а тем более - в неконституционный способ присвоения каким-либо органом или лицом властных полномочий Президента.

Исследователи усматривают особенности правового положения Президента как главы государства в том, что он исполняет возложенные на него Конституцией РФ задачи прежде всего лично, а также иницируя деятельность федеральных органов государственной власти, поскольку именно Президентом обеспе-

чивается их согласованное функционирование и взаимодействие. Президент тесно связан своими полномочиями и с законодательной, исполнительной, и судебной властями, но особенно с исполнительной властью. Поэтому группировка полномочий Президента РФ как главы государства дается в функционально-институциональном плане - как гаранта Конституции, в использовании согласительных процедур, в области кадровой политики, в области обороны страны и обеспечения ее безопасности, внутренней и внешней политики. Раскрываются полномочия Президента и во взаимоотношениях с Федеральным Собранием, Правительством, причем президентские акты служат главным средством реализации его компетенции¹.

В то же время чрезмерная широта президентских полномочий и зачастую их произвольное использование в 1991-1999 гг. породили обоснованную критику как в обществе, так и на страницах периодической и научной печати. Указы приобрели удельный вес самодовлеющих актов в правовой системе, подчас игнорируя и опережая принятие законов. Вводилось даже своего рода альтернативное правовое регулирование наряду с законом вместо его развития и конкретизации. Поэтому вполне оправданны предложения о конституционных поправках с целью уточнения предметов ведения полномочий Президента и исключения так называемых «скрытых полномочий»². Добавим к сказанному и необходимость строгого определения таких оснований издания указов, как «во исполнение Конституции РФ и федеральных законов».

Компетенция Президента России, равно как и президентов других стран СНГ, очень широкая. Согласно Конституции Украины Президент обладает 30 фиксированными полномочиями, перечисленными в ст. 106.

Президент Украины:

- создает, реорганизует и ликвидирует по представлению Премьер-министра Украины министерства и другие центральные органы исполнительной власти;
- отменяет акты Кабинета Министров Украины и акты Совета министров Автономной Республики Крым;
- является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Украины;
- возглавляет Совет национальной безопасности и обороны Украины;
- вносит в Верховную Раду Украины представление об объявлении состояния войны и принимает решение об использовании Вооруженных Сил Украины в случае вооруженной агрессии

¹ См.: Л.А. Окуньков. Президент Российской Федерации. - М., Инфра-М - Норма, 1996, с. 36-108.

² См. подробно: В.О. Лучин, А.В. Мазуров. Указы Президента РФ. - М., ЮНИТИ, 2000.

против Украины;

- принимает в соответствии с законом решение о всеобщей или частичной мобилизации и введении военного положения в Украине либо в отдельных ее местностях в случае угрозы нападения, опасности для государственной независимости Украины;

- осуществляет помилование;

- подписывает законы, принятые Верховной Радой Украины;

- имеет право вето в отношении принятых Верховной Радой Украины законов с последующим возвращением их на повторное рассмотрение Верховной Рады Украины.

В п. 31 статьи установлено, что Президент осуществляет иные полномочия, определенные Конституцией Украины. Президент Украины не может передавать свои полномочия другим лицам или органам. Президент Украины на основе и во исполнение Конституции и законов Украины издает указы и распоряжения, являющиеся обязательными к исполнению на территории Украины. Акты Президента Украины, изданные в пределах полномочий предусмотренных пунктами 3, 4, 5, 8, 10, 14, 15, 17, 18, 21, 22, 23, 24 настоящей статьи, скрепляются подписями Премьер-министра Украины и министра, ответственного за исполнение акта.

Примечательно, однако, что даже сходные конституционные модели президентской власти порождают на практике непохожие институты. На фоне тенденции усиления исполнительной власти чрезмерная централизация полномочий в президентской структуре может привести к авторитаризму. Другие ветви власти подавляются и как бы «замещаются», более того - меняется и политический режим в стране. Можно согласиться в выводом, что президентская власть приобретает значение самостоятельной формы государственной власти¹.

Доминантой президентских полномочий является сильное влияние, которое оказывает на их характер и объем меняющаяся обстановка в стране. Согласованность или противоборство политических сил, уровень государственного управления, поддержка или падение доверия населения, состояние экономики и социальной сферы, отношения с другими государствами - вот факторы динамики полномочий. Поэтому даже при сохранении «набора полномочий» их реальный удельный вес и методы осуществления меняются. Особенно это касается периодов, когда возникают проблемы критической оценки власти Президента. В России последние три-четыре года характеризуются дискуссией с предложениями оппозиции внести изменения в Конституцию РФ с целью сокращения объема президентских полномочий в пользу Федерального Собрания и Правительства. Будущее покажет, какие перемены станут реальными.

¹ А.Ш. Арутюнян. Институт Президента Республики Армения. - Ереван, Мхитар Гош, 1996.

§ 4. Международная правосубъектность государства

Понятие суверенитета появилось много веков назад сначала для обозначения внутреннего источника власти (монарха, народа), позднее для характеристики ее самостоятельности во внешней сфере. Деятельность государства в сфере международных отношений исходит из двух постулатов. Его верховенство на своей территории означает единственно легальную власть и отсутствие других властей. Оно самостоятельно и добровольно принимает на себя международно-правовые обязательства, имеет право решать международные вопросы, ограничивая соответственно свои права. Передача их происходит по процедуре, установленной нормами конституционного и международного права. Этими нормами детально регулируется порядок заключения международных договоров и их действие вплоть до «выхода», расторжения.

Вступая в международные отношения, государство становится субъектом международного права - носителем международных прав и обязанностей. Нормативным фокусом его внешней деятельности выступает понятие международной правосубъектности. Государство подчиняется непосредственному воздействию международного права, обладая международными правами и обязанностями и способностью участвовать в международных правоотношениях. *Передавая часть своих полномочий, государство приобретает новые международные полномочия - решать общие дела, пользоваться международной защитой и т.п.*

В науке международного права обстоятельно исследованы вопросы основных прав и обязанностей государств как субъектов международного права, без которых оно утрачивает свой статус и *de jure* и *de facto*. Международной правосубъектностью обладают и нации, и народы в соответствии с их правом на самоопределение¹.

Вполне объясним теоретический и практический интерес к закреплению в общепризнанной форме основных прав и обязанностей государств. Их источником служит прежде всего членство в международных структурах - таково мнение крупных ученых-международников. Другим источником являются новое положение и роли государств в мировом сообществе, ориентированном на сотрудничество демократических правовых государств. В условиях процессов нарастающей глобализации такая регламентация послужила бы не только укреплению мира и взаимодействия, но и компенсировала бы некоторую обезличенность международной индивидуальности государств. Попытки решить эти вопросы в Конвенции о правах и обязанностях государств 1933 г. и в Уставе Организации американских государств, при разработ-

¹ См.: Международное право. - М., Международные отношения, 1995, с. 57-65.

ке проекта Устава ООН убеждают в необходимости подготовить Декларацию прав и обязанностей государств. Она послужит вкладом и в отмеченный американским юристом Броуном процесс формирования конституционного международного права¹.

В литературе подробно рассмотрен вопрос о государстве как субъекте международного права, и мы приведем положения одной из книг². Не все субъекты международного права представляют собой суверенные единицы (например, межправительственные организации). Государство - основной, первичный субъект международного права. Оно способно участвовать в межгосударственных отношениях. Суверенитет - юридическое качество, отражающее его особенности как социального организма, рождающееся вместе с ним и неотъемлемое от него.

В принципе утрата государством суверенитета означает и утрату им своей международной правосубъектности. Возможны случаи, когда части какого-либо государства согласно его законодательству считаются суверенными образованиями и субъектами международного права. Это свойственно некоторым федерациям. Не обязательно международная правосубъектность членов федерации связана с их признанием суверенными государствами. Международная правосубъектность членов федерации производна от правосубъектности федерации и определяется предоставляемым им правом по каким-либо вопросам выступать самостоятельно во внешних сношениях, прежде всего заключать международные договоры. Швейцарские кантоны, штаты США имеют право в ограниченных пределах выступать на международной арене от собственного имени, но суверенными образованиями они не признаются.

Возможен и обратный вариант: члены федерации признаются суверенными государствами, но не имеют публично-правового выхода на международную арену и не могут поэтому считаться субъектами международного права, даже если законодательство или доктрина данной федерации их таковыми считает. Их суверенитет носит в этом случае символический характер и имеет какое-либо значение лишь во внутригосударственной сфере.

С.В. Черниченко считает, что нельзя смешивать процесс создания государства с взаимоотношениями внутри этого государства после его создания с его составными частями. В возникшей договорным путем федерации за ее членами может не признаваться вообще ни международная правосубъектность, ни суверенитет. Как только создана федерация в качестве единого социального организма, единого государства, она становится в силу

¹ См.: В.А. Романов. Проблема основных прав и обязанностей государства, международный правопорядок и концепция мира в XXI веке. - СПб, Правоведение, № 1, 2000.

² См. подробно: С.В. Черниченко. Теория международного права. Том II. - М., НИМП, 1999, с. 36-39.

этого и первичным субъектом международного права, и носителем суверенитета.

Международная правосубъектность членов федерации предполагает, что договоры, заключаемые ими в пределах своей компетенции с иностранными государствами или с членами других федераций, тоже обладающими международной правосубъектностью, носят публично-правовой характер и к ним *mutatis mutandis* применяются нормы права международных договоров. Очевидно, что ответственность за нарушение таких договоров должен нести член федерации, а не федерация в целом именно вследствие права члена федерации действовать в соответствующих пределах самостоятельно. Исключения в каких-то случаях допустимы (например, если установлено, что договор нарушен под давлением федеральных органов), но здесь важно отметить общий принцип. Возможно и наделение международной правосубъектностью какого-нибудь автономного образования в рамках унитарного государства.

И все же понятие «компетенция» используется в международных документах чаще всего для характеристики национальных компетенций и реже - для характеристики международных структур. В первом случае оно исходит из признания и соблюдения статуса национальных институтов. Так, в Конвенции о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе (ратифицирована Федеральным Собранием 4 мая 2000 г.) ст. II разд. II «Компетенция государственных органов» гласит:

«1. В том случае, когда центральные органы какой-либо Стороны полномочны принимать решения по вопросам признания, эта Сторона становится непосредственно связанной положениями настоящей Конвенции и принимает необходимые меры по обеспечению осуществления ее положений на ее территории.»

В том случае, когда компетенцией на принятие решений по вопросам признания обладают составные части Стороны, данная Сторона в момент подписания или при передаче своей ратификационной грамоты, документа о принятии, одобрении или присоединении или в любой момент в дальнейшем представляет одному из депозитариев краткое заявление о своем конституционном устройстве. В этих случаях полномочные органы обозначенных таким образом составных частей Сторон принимают необходимые меры по обеспечению выполнения положений настоящей Конвенции на их территории.»

2. В том случае, когда полномочиями на принятие решений по вопросам признания обладают отдельные высшие учебные заведения или другие органы, каждая Сторона в соответствии со своим конституционным устройством или структурой передает текст настоящей Конвенции таким заведениям и органам и предпринимает все возможные шаги с целью содействия благоприятному рассмотрению и применению ими ее положений.»

3. Положения пунктов 1 и 2 настоящей статьи применяются mutatis mutandis к обязательствам Сторон, которые ими принимаются в соответствии с последующими статьями этой Конвенции.»

Согласно статье II.2 в момент подписания или при сдаче на хранение своей ратификационной грамоты, документа о принятии, одобрении или присоединении или в любой момент в дальнейшем каждое государство информирует одного из депозитариев настоящей Конвенции об органах, которые полномочны выносить различные виды решений по вопросам признания.

В этом плане особенно интересны те нормы актов международных организаций и межгосударственных объединений, которые имеют прямое отношение к компетенционной проблематике. Они касаются: а) субъектов публичного и частного права - парламентов, правительств, судов, университетов, предприятий и др., либо в виде формулы «компетентные органы», либо в виде перечня (упоминания) субъектов права, б) новых признанных элементов компетенции и соответствующей деятельности, в) иных взаимоотношений между гражданином и государством, судом и административным органом, между государственными структурами, г) определения закона как основы деятельности национальных институтов и статуса граждан, д) признания порядка и процедур решения вопросов управления, юридической защиты, установленных национальными законодательствами, и отсылки к ним, е) введения и расшифровки нормативных понятий и терминов, которые должны быть реализованы в национальном праве и актах о компетенции соответствующих органов, и) признания прав государств использовать легальные способы решения тех или иных государственных дел и выполнения обязанностей государства и его органов.

В Уставе ООН закреплено, что для достижения целей поддержания международного мира и безопасности, развития дружественных отношений между нациями и международного сотрудничества, государства-члены действуют в соответствии с установленными принципами. Это - суверенное равенство, добросовестное выполнение принятых по уставу обязательств, разрешение споров мирными средствами и др. В п. 7 ст. 2 определено, что Устав не дает ООН права на вмешательство в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства. Оговорено, что этот принцип не затрагивает применения принудительных мер на основании гл. VII.

Следовательно, признание суверенных прав государств и их внутренней компетенции сочетается с возможностью легального влияния на ход государственных дел. Мера эта не должна превышать, что, однако, случается в действительности.

Широкие по содержанию международно-правовые нормы выступают как принципы деятельности национальных государств и их структур, как принципы формирования и применения национальных законодательств.

Во Всеобщей Декларации прав человека провозглашены задачи, к выполнению которых должны стремиться все народы и все государства, например, - каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией, без ка-

кого бы то ни было различия.

Вот норма, отраженная в конституциях государств и в компетенции административных и правоохранительных органов, - каждый человек имеет право на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность.

Вот нормы Всеобщей Декларации, которые служат основой для конституционных норм:

а) Каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности.

б) Все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона. Все люди имеют право на равную защиту от какой бы то ни было дискриминации, нарушающей настоящую Декларацию, и от какого бы то ни было подстрекательства к такой дискриминации.

в) Каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом.

г) Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций. Никто не может быть принужден вступить в какую-либо ассоциацию.

д) Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей.

Каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране.

Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования.

Всеобщая Декларация формулирует нормы для деятельности правоохранительных органов и судов:

а) Никто не может быть подвергнут произвольному аресту, задержанию или изгнанию.

б) Каждый человек, для определения его прав и обязанностей и для установления обоснованности предъявленного ему уголовного обвинения, имеет право, на основе полного равенства, на то, чтобы его дело было рассмотрено гласно и с соблюдением всех требований справедливости независимым и беспристрастным судом.

в) Каждый человек, обвиняемый в совершении преступления, имеет право считаться невиновным до тех пор, пока его виновность не будет установлена законным порядком путем гласного судебного разбирательства, при котором ему обеспечиваются все возможности для защиты.

Одной из старейших международных структур является Международная организация труда, членами которой состоят более 170 государств. Примечательно: в ее работе участвуют наряду с представителями правительств и представители трудящихся и предпринимателей, и все - с одинаковым правом голоса. МОТ принято свыше 370 конвенций и рекомендаций, из них Россией ратифицировано 55 конвенций из 181. Это хорошие ориен-

тиры в социальной политике и законодательстве государств-членов МОТ.

В Соглашении между Правительством РФ и Правительством Республики Узбекистан о научно-техническом сотрудничестве (1995 г.). Стороны согласились содействовать научно-техническому сотрудничеству на основе принципов равноправия и взаимной выгоды, создавая для этого необходимые организационные, правовые и экономические условия, руководствуясь законодательством обеих стран, межгосударственными договорами.

Содержание сотрудничества, его экономические и организационные условия, включая финансирование сотрудничества; использование результатов совместных научно-исследовательских работ; защиту интеллектуальной собственности; ответственность за достоверность информации и качество материалов и оборудования передаваемых друг другу в процессе сотрудничества будут согласовываться непосредственно субъектами сотрудничества Сторон на основе отдельных соглашений, договоров и контрактов.

Сотрудничество в рамках упомянутого Соглашения может реализовываться в следующих формах:

консультации по вопросам формирования и реализации научно-технической политики в обеих странах;

осуществление совместных научно-исследовательских программ и проектов;

создание совместных научно-исследовательских организаций, формирование совместных временных научных коллективов, а также инновационных предприятий, обеспечивающих освоение новой техники и технологий;

научная работа в научно-исследовательских учреждениях, на промышленных предприятиях, в высших учебных заведениях, технопарках другой Стороны, включая совместные полевые исследования и экспедиции;

привлечение отдельных ученых и специалистов одной из стран к выполнению работ другой;

проведение совместных семинаров, научных конференций, встреч и выставок.

Сотрудничество может осуществляться также в иных взаимосогласованных формах, обеспечивающих реализацию Соглашения.

При выборе и определении форм поддержки конкретных совместных исследований Стороны руководствуются исключительно интересами развития науки и актуальностью тематики для экономического и общественного прогресса обеих стран.

Согласованная предметная направленность предопределяет содержание действий национальных органов в целях координации совместных исследований и разработок. Для обеспечения эффективной реализации Соглашения создана Смешанная Российско-Узбекская комиссия по научно-техническому сотрудничеству, которую возглавляют руководители Министерства науки и технической политики РФ и Государственного комитета Республики Узбекистан по науке и технике. В рамках этой Смешанной комиссии ежегодно проводятся консультации по вопросам национальной научно-технической политики и экономическо-правового регулирования в этой сфере, а также осуществляется согласо-

ние приоритетных направлений двустороннего научно-технического сотрудничества.

В Соглашении России и Узбекистана о военно-техническом сотрудничестве предусмотрено, что стороны через свои уполномоченные органы государственного управления будут принимать меры к осуществлению взаимовыгодного двустороннего военно-технического сотрудничества путем:

- сохранения и развития сложившихся кооперированных связей при разработке и производстве военной продукции;
- осуществления взаимных поставок военной продукции;
- предоставления услуг военного назначения.

С этой целью каждая из Сторон в соответствии со своим национальным законодательством обеспечит создание необходимых организационных, правовых и иных условий для заключения между уполномоченными хозяйствующими субъектами внешне-торговых контрактов по указанным направлениям военно-технического сотрудничества.

Стороны обеспечат через свои уполномоченные органы государственного управления координацию и взаимодействие в области поставок продукции и услуг военного назначения третьим странам и международным организациям с целью оказания содействия друг другу в обеспечении и защите взаимных интересов Сторон.

Взаимные поставки военной продукции для целей реэкспорта осуществляются на основе отдельно заключаемых соглашений между Сторонами.

Среди международных организаций с их разнообразными формами следует выделить международные объединения. Это новые более жестко структурированные союзы государств с институтами и нормами, прямо воздействующими на компетенцию и деятельность национальных государственных органов. Европейский Союз, СНГ, Союзное государство России и Белоруссии, «пятерка» - Таможенный Союз - таковы некоторые их разновидности. Участие государств в таких объединениях получило в последние годы специальное конституционное признание. В Конституции РФ этому посвящена ст. 79.

По этой причине Центр публичного права Межпарламентской Ассамблеи СНГ обстоятельно обсудил на своих консультативных семинарах в октябре 1999 г. и апреле 2000 г. две коренных проблемы. Одна посвящена межгосударственным объединениям и эволюции конституционных институтов, другая - соотношению модельных и национальных законов¹.

Развиваются и приобретают гибкие формы интеграционные процессы в постсоветских республиках. В октябре 2000 г. подписан президентами пяти государств Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества. Высшие органы Сообщества

¹ Журнал Российского права, 1999, № 12, с. 163-165; 2000, № 7, с. 169-174.

- Межгосударственный Совет, Интеграционный комитет и его секретариат будут заниматься текущими делами, подготовкой проектов решений и документов. Определен статус постоянных представителей сторон при Сообществе. Межпарламентская Ассамблея займется вопросами гармонизации национальных законодательств и приведения их в соответствие с договорами в рамках Сообщества, подготовкой основ законодательства и типовых проектов законодательных актов. Создается суд Сообщества. Как видно, определенные сферы деятельности институтов Сообщества отражают и распределение компетенции внутри этого межгосударственного объединения, и их связи с однородными структурами национальных государств.

Конвенции Совета Европы, такие как о защите прав человека и основных свобод, об информации относительно иностранного законодательства, о совместном кинопроизводстве, Европейская культурная конвенция, Европейская хартия местного самоуправления и другие акты, существенным образом влияют на деятельность государств и их органов, демократических институтов, побуждая к корректировке ее содержания и компетенции. Национальные законодательства получают правообразующие и правоприменительные импульсы, и в них вносятся соответствующие изменения. Эти акты нужно хорошо знать и правильно толковать и применять¹.

Анализируя влияние институтов и норм международных организаций и межгосударственных институтов на компетенционные отношения, можно отметить следующее. Во-первых, меняется объем функций государства в связи с передачей ими ряда полномочий вовне и приобретением ими новых прав в связи с решением общих задач. К тому же приходится решать вопрос о сохранении обязательств по ранее заключенным международным договорам и порядке их выполнения при вхождении в межгосударственное объединение. Ведь ему присущи более жесткие структурно-правовые институты.

Во-вторых, законодательные органы реализуют международные нормы при подготовке и принятии законов. Не всегда это делается своевременно и правильно. В-третьих, органы исполнительной власти принимают меры по налаживанию взаимодействия с международными структурами. Но нередко в положениях о федеральных органах исполнительной власти слабо отражены их внешние связи и порядок реализации международных договоров, модельных законов и т.п. В-четвертых, судебные органы учитывают международно-правовые нормы при толковании, обобщении судебной практики, при решении сложных дел. В-пятых, местное самоуправление непосредственно применяет нормы конвенций, вошедшие в национальные акты, и используют их как дополни-

¹ Конвенции Совета Европы и Российская Федерация. Сборник документов. - М., Юридическая литература, 2000.

тельные гарантии в своей деятельности.

Но не только государство действует на международной арене. В последние десятилетия появилось большое количество неправительственных организаций, бросивших вызов процессу глобализации и связанной с ним либерализацией движения товаров, капиталов и людей. В середине 2000 г. на Западе прокатились волны протеста с требованиями децентрализации, демократизации международных структур, экологической составляющей глобализации. МВФ, Всемирный Банк, МАГАТЕ, НАТО и даже ООН подверглись жесткой критике - пикеты, демонстрации, петиции отражают массовое недовольство этими универсальными структурами, ограничивающими сферы национальных интересов.

Интересна статья М. Ципфа «Против ослабления роли политики» в журнале Deutschland (Германия) № 4 2000 г. Летом 2000 г. 14 глав левоцентристских правительств, ориентированных на проведение реформ, дискутировали в Берлине о возможностях и опасностях глобализации, борьбе с бедностью и укреплении гражданского общества. Главное требование конференции «Современное правление в XXI веке» - баланс сил между экономикой и политикой. Участники обсуждения констатировали: на мировой политической арене становится все теснее, традиционным государственным институтам становится все труднее отмежеваться от развития событий. Технологическая революция, заразные болезни типа СПИД, миграционные потоки, экологические катастрофы и интернационализация экономики втягивают государства, концерны и неправительственные организации во все более плотный клубок взаимоотношений.

Вот почему необходим новый альянс современных левых, который призван противостоять опасностям, связанным с дерегулированием, слиянием крупных корпораций и необузданными финансовыми рынками. Эксперты прозондировали почву для создания глобальных «сообществ мыслителей и научных учреждений», которые будут продолжать флорентийские и берлинские дискуссии и предлагать варианты принятия политических решений. Главы государств и правительств в берлинском коммюнике признали, что глобализация - это «экономическая, социальная и культурная реальность», и сформулировали свое отношение так: «Мы не должны пустить дело на самотек».

Важнейшая задача «современного правления в XXI веке» - «помочь людям взять все лучшее от преобразований, предлагая им средства, которые раскроют их таланты в новообразующемся мире», говорится в коммюнике. Рыночная экономика и долгосрочный экономический рост необходимы для достижения стабильности и полной занятости. Однако наряду с этим должно уделяться внимание защите окружающей среды и социальной ответственности, особенно в отношении людей из развивающихся стран.

Формирование процесса глобализации включает в себя и укрепление так называемого гражданского общества. Следует ока-

зывать поддержку семье и вести борьбу с преступностью, наркоманией, насилием и враждебным отношением к иностранцам, как динамичному рынку необходимо крепкое гражданское общество, опирающееся не на предрассудки, а на согласованные правила. Без модернизации государства невозможно укрепление гражданского общества. И в самом деле, как может государство требовать от экономики и общества модернизации, не реформируя себя и не становясь более профессиональным.

Глава 4

Компетенция органов государства

§ 1. Компетенция законодательных органов

Парламентаризм, законотворчество и законодательство имеют многовековую историю, и каждое государство считает свой путь наиболее удачным. В середине и особенно в конце XX в. многие государства ощутили потребность серьезного улучшения парламентских институтов с использованием метода сравнительного анализа.

Парламент - это наиболее демократический институт общества. Вместе с тем это наиболее динамичный элемент государственной и политической системы. В истории Англии, Франции, Германии, России и других стран парламент выступал и выступает своеобразным фокусом общественной жизни, отражая широкий спектр социальных интересов и выражая в законах ту «меру общезначимого», что объединяло или могло объединять разные политические силы и слои общества. Парламент подвергается самому сильному давлению общественных сил, и было бы наивно полагаться на его устойчивость только благодаря нормам конституции или традициям парламентаризма.

Рассматривая историю российского парламентаризма, следует отметить, что его доктрина возникла не под влиянием западных теорий, и тем более не в последние десять лет. Русская правовая и политическая мысль еще в конце прошлого века, а точнее, уже в начале и середине XIX в. искала пути формирования конституционного государства. Это были частичные, неполные реформы при императоре Александре I, затем в царствование Александра II и Александра III. Государственная Дума в начале XX века заявила о себе как о мощном демократическом институте.

Парламентаризм в нашей стране прошел несколько этапов. В последние десятилетия преобладала идея о триединых функциях Верховного Совета (парламента). Это был высший орган государственной власти, имевший законодательную, распорядительную и контрольную функции.

В Советском государстве представительные органы образо-

вали единую систему органов государственной власти - сверху-дону. Для них было характерным широкое поле деятельности, что объяснялось верховенствующим положением в государственной системе и стягиванием к себе всех нитей управления государственными делами. Советы были своего рода центром государственной деятельности и объединения всех ее видов. Эта функция усиливалась благодаря праву Верховных Советов Союза ССР, союзных и автономных республик принимать к своему рассмотрению любой вопрос, отнесенный к ведению федерации или республик.

Конституционное признание доктрины разделения властей привело в начале 90-х годов к другому статусу законодательных органов. Они не представляют собой единой системы органов и действуют на горизонтальном уровне - Российской Федерации и ее субъектов. Обособление законодательной власти послужило даже поводом для формирования парламентского права¹, хотя вряд ли нормативный материал дает для этого достаточные основания. Но как и прежде, меньше внимания уделяется предметной содержательной деятельности парламента и значительно больше ее организационным и процедурным аспектам.

Компетенция современного российского парламента состоит из пяти основных элементов - законодательной, представительной, конституционной, внутриорганизационной, контрольной. Эти элементы служат своего рода предметными ориентирами деятельности Федерального Собрания, причем их удельный вес и соотношение неодинаковы и меняются.

Компетенция органов законодательной власти определяется их конституционным статусом. Закрепленное в ст. 94 Конституции РФ положение «Федеральное Собрание - парламента Российской Федерации» является представительным и законодательным органом Российской Федерации» служит ключевой формулой для раскрытия ее объема и содержания. Ввиду широты сферы деятельности парламента, опосредуемой в двух правовых формах - законах и постановлениях - акцент в компетенции сделан на установление полномочий.

Причем одни из полномочий фиксируются в Конституции точно - утверждение федерального бюджета, ратификация и денонсация международных договоров, решение вопроса о доверии Правительству РФ и др. Имеются в виду полномочия по установлению и изменению базовых характеристик признаков государства. Другие полномочия как бы презюмируются. Особенно это касается законодательной сферы, поскольку выбор предмета закона зачастую является наиболее сложным и творческим делом. На использование его критериев влияют как названные базовые характеристики, так и правильная оценка значительности

¹ См.: Александр Шохин. Взаимодействие властей в законодательном процессе. - М., 1997; Парламентское право России. - М., Юристъ, 1999.

объекта предполагаемого закона.

Здесь встречается много трудностей, когда ситуационные потребности, давление лоббистских интересов, неумение отграничить закон от подзаконного акта снижают потенциал закона как основного регулятора общественных отношений¹. Ослабевает реальное воздействие парламента на политические и социально-экономические процессы. Поэтому столь важно и в отраслевых законах тематического характера (о бюджете, налогах, культуре и др.) четко определять соответствующие полномочия парламента.

В отечественных конституциях применительно к парламенту часто используются нормы-дефиниции. В конституциях Германии, Италии, Франции, Испании, Греции, Португалии их нет. Отсутствуют они и в конституциях, принятых в последнее время в Бразилии и Турции. Хотелось бы обратить внимание на тот момент, которого нет в ряде конституций западных стран. В одной из первых статей Конституции России, посвященной парламенту, дана его нормативная характеристика: российский парламент - это представительный и законодательный орган Российской Федерации (ст. 94).

Российский парламент состоит из Государственной Думы, выражающей интересы всего населения, и Совета Федерации, выражающего интересы субъектов Российской Федерации². В этой связи возникает вопрос о том, что такое двухпалатный парламент. В настоящее время в политической и научной среде обсуждается степень самостоятельности палат и возможности их реформирования. В прошлые годы происходило их полное слияние в практической деятельности как по содержанию, так и по процедурам. Теперь же возникает другая опасность - их изолированность друг от друга или некоторая несогласованность деятельности. Но уже теперь изменен порядок формирования и состав Совета Федерации, что повлечет изменения его полномочий.

Второй аспект статуса парламента - его место в системе разделения властей. На наш взгляд, в начале нового тысячелетия парламентская структура уже не будет характеризоваться только как одна из ветвей власти. Сейчас же, согласно Конституции 1993 г., российский парламент имеет довольно строго очерченную компетенцию, более ограниченную по сравнению с законодательной компетенцией прошлых лет. Заметно усилилась исполнительная власть и особенно объем полномочий Президента.

Но, разграничивая функции государственных органов, нельзя забывать об их взаимодействии. Взаимодействие ветвей власти - для нас вопрос принципиальный. В послании Президента Феде-

¹ См.: Концепции развития российского законодательства. - М., 1998; И.В. Котелевская. Закон и подзаконный акт. Журнал Российского права, 2000, № 4.

² См.: С.А. Авакьян. Федеральное Собрание - Парламент России. - М., Юридическая литература, 1999.

ральному Собранию (май 2000 г.) сделан акцент на необходимость согласованной деятельности ветвей власти.

Законодательная деятельность - лицо парламента, который часто отождествляется с законодательной властью. Выработка законов позволяет отразить в нормативно-обязательной форме общественные потребности и различные социальные интересы, найти ту «правовую формулу», которая обладает наивысшим потенциалом регулирования. Верховенство закона обеспечивается тем, что с его помощью регулируются основные вопросы жизни граждан, государства и общества, достигается общественная стабильность и прочный правовой порядок, создается база деятельности всех государственных органов. Думается, этому послужит предстоящее принятие федерального закона о нормативных правовых актах.

В Конституции РФ законодательный процесс в основных чертах урегулирован. Вместе с тем, может быть, следовало выделить в Конституции специальную главу - «О правовой системе и верховенства закона», в которой закон рассматривался бы не только как продукт государственной парламентской деятельности, но и как элемент социально-нормативного развития общества и его институтов.

Законодательная власть создает основу правопреемственности в обществе и государстве, и без нее трудно обеспечить устойчивое действие права. Ведь часто уже нет государственного органа, который принял правовой акт, но он действует.

Опыт России свидетельствует о бурном законотворчестве. За последние десять лет принято около 1500 законов, которые восполняют «пробелы» в праве и вводят новые юридические режимы. Активно развивается данный процесс в субъектах Российской Федерации, где за семь лет в среднем принято 100-300 законов. Правда, сочетание законодательной компетенции федерации и ее субъектов еще не обеспечено в полной мере, возникает множество юридических коллизий.

Хаотичность мешает планомерности и ритмичности, поэтому нужно добиться ведения законодательных работ по научно обоснованным программам для последовательного решения с помощью закона экономических, политических и социальных задач.

В России впервые введено понятие конституционного закона, и это очень хорошо. Такие же положения есть в Конституциях Казахстана и Кыргызстана. Понятие органического закона наличествует в Испании, во Франции, других странах. Но проблема актов пока не очень ясна, что создает для российского парламента некоторые трудности. Нужен ответ на вопрос: какие виды актов могут издавать парламент и палаты, кроме законов? Опыт последних лет показал, что Государственная Дума и Совет Федерации уже принимали и постановления, и обращения, и меморандумы. Эти виды актов должны быть соразмерны полномочиям, которые выполняют палаты.

Рассмотрим еще один элемент парламентской деятельности - регламентацию законодательного процесса. Нужны дополнительные меры по согласованию деятельности субъектов права законодательной инициативы, чему способствует Объединенная комиссия по координации законодательной деятельности, по использованию согласительных процедур. Весьма импонирует в этом смысле Конституция Германии, в которой есть специальная глава, посвященная взаимоотношениям федерации и земель.

Успехи законодательной власти, как и ошибки, связаны с ее представительным характером. Именно представительный состав парламентов позволяет осуществлять законотворчество на демократической основе, когда депутаты призваны отражать не только интересы своих избирателей, но и всей страны. Их готовность, умение и принципиальность, неподатливость узкопартийным или региональным интересам и лоббистским давлению.

Кратко потенциал «представительского характера» законодательной власти может быть выражен следующим образом:

- а) выборы - повышение социального эффекта;
- б) избиратели - знание функций парламента, интерес к законам, активное отношение к их подготовке и реализации;
- в) депутаты - принципиальная ориентация на общезначимые интересы избирателей;
- г) роль использования каналов учета общественного мнения в законотворчестве;

д) использование всех институтов функционирования законодательной власти - пленарных заседаний, работа комитетов и комиссий, парламентские слушания, гласность, пресс-центры и т.д. для аккумуляции настроений, взглядов и позиций граждан, партий, СМИ, регионов.

Российская Конституция 1993 г. отличается от предыдущих еще и тем, что в ней четко представлены все коллизионные и согласительные процедуры. Насчитывается примерно 15 статей, в которых говорится о коллизиях или юридических противоречиях. Есть прямые указания и на разнообразные согласительные процедуры. Причем последние необходимы не только внутри парламента, но и во взаимоотношениях Государственной Думы и Совета Федерации, парламента и Президента, парламента и Правительства.

И особенно хочется отметить наличие согласительных процедур с субъектами федерации. Эта проблема очень сложна и интересна, поэтому сейчас необходима разработка типологии согласительных процедур. Поможет в ее решении проект федерального закона «О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов», который был одобрен Государственной Думой, но отклонен Советом Федерации.

Институционально-учредительная функция парламента выражается в разных формах. Это - решение вопросов об устройст-

ве государства, его государственных границах, территориальных аспектах; это - установление основ построения и деятельности государственных и общественных институтов: участие в формировании исполнительной и судебной властей, регулирование принципов избирательной системы, местного самоуправления и общественных объединений, установление порядка государственной службы; это - участие в определении государственных состояний (чрезвычайного и военного положения, вопросы войны и мира). Тем самым парламент создает основы государства и содействует формированию институтов гражданского общества.

Внутриорганизационная деятельность парламента связана с решением вопросов формирования его комитетов и комиссий, распорядком работы и другими вопросами. Все они отражены в регламентах палат. Вместе с тем есть немало случаев реагирования на текущие события путем образования парламентских делегаций, обращений к другим структурам, отражающих компетенцию парламента.

Контрольная функция парламента России не закреплена в той же степени, как в Конституции РСФСР 1978 г. В настоящее время можно вести речь об отдельных элементах контрольной деятельности - парламентских запросах, слушаниях, информациях Правительства. Реже используются информации о выполнении законодательства и доклады, отчеты руководителей государственных органов. Но есть необходимость в усилении парламентского контроля.

Сказанное при всей типичности имеет отношение в большей степени к федеральному парламенту. Рассмотрим компетенцию парламентских структур субъектов Российской Федерации. Компетенция законодательных органов субъектов Российской Федерации в основных чертах установлена в их конституциях и уставах. Ее содержание отличается от объема и характера компетенции федерального парламента в силу специфики правового положения. Статус региональных парламентах нередко характеризует их как законодательные, представительные и контрольные органы. Есть вполне объяснимые различия в объеме законодательной компетенции, разнообразие которой не должно превышать общеконституционные нормативы. Этому служат Федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных, представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

Рассмотрим подробнее положения Устава Архангельской области.

Статья 22 определяет правовые формы осуществления полномочий областного Собрания депутатов. Их четыре. Во-первых,

областное Собрание депутатов осуществляет свои полномочия посредством принятия законов и иных нормативных правовых актов (решений) по предметам ведения субъекта РФ и предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Во-вторых, принимаемые по вопросам совместного ведения законы и иные нормативные правовые акты областного Собрания депутатов не могут противоречить Конституции РФ, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения. В случае противоречия законов и иных нормативных правовых актов федеральным законам действует ФЗ.

В-третьих, в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом Архангельской области, изданным по предметам ведения субъекта Российской Федерации, действует нормативный правовой акт Архангельской области. В-четвертых, областное Собрание депутатов реализует право законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания РФ.

Подробно закреплены полномочия областного Собрания депутатов. Оно:

принимает устав области, вносит в него изменения и дополнения; утверждает бюджет области и отчет о его исполнении по представлению главы администрации области;

утверждает ставки платежей в областной бюджет предприятий и организаций;

устанавливает или отменяет областные налоги и сборы, освобождает от их уплаты;

изменяет финансовые обязательства области;

осуществляет законодательное регулирование порядка образования и деятельности бюджетных, внебюджетных и валютных фондов, контроль за их использованием.

утверждает схему управления областью по представлению главы администрации области;

утверждает программы и планы социально-экономического развития области;

ратифицирует региональные международные договоры, договоры о хозяйственном и ином сотрудничестве, заключенные с субъектами Российской Федерации, а также соглашения об участии области в ассоциациях;

заслушивает главу администрации области по вопросам исполнения законов области, реализации целевых программ и планов социально-экономического развития;

решает вопросы административно-территориального устройства;

устанавливает порядок предоставления земельных участков под объекты, имеющие федеральное и межрегиональное значение, для строительства и расширения предприятий, находящихся в собственности области, а также земельных участков, предназначенных для ведения садоводства, огородничества и животноводства жителями городов, кроме городов районного подчинения;

осуществляет законодательное регулирование в пределах своей

компетенции порядка предоставления и изъятия земельных участков, использование иных природных ресурсов, охраны объектов природы;

осуществляет законодательное регулирование порядка приватизации, владения, пользования (распоряжения) и управления объектами областной собственности, согласовывает областные программы приватизации объектов областной собственности;

осуществляет законодательное регулирование передачи областной собственности в собственность местного самоуправления;

имеет право толкования Устава и законов Архангельской области;

назначает выборы в областное Собрание депутатов;

назначает выборы главы администрации области;

участвует в формировании областной избирательной комиссии по выборам депутатов законодательного органа власти области и главы исполнительной власти области;

назначает областной референдум в соответствии с действующим законодательством, в том числе и для решения вопроса о досрочном прекращении деятельности главы администрации области;

определяет общие принципы местного самоуправления;

принимает закон о выборах выборных органов местного самоуправления, назначает выборы в органы местного самоуправления;

согласовывает назначения руководителей судебных и правоохранительных органов области;

согласовывает назначение прокурора области;

принимает решения по организационным вопросам своей деятельности;

осуществляет контроль за исполнением принятых областным Собранием депутатов законов и иных нормативных правовых актов;

осуществляет контроль за соответствием нормативных актов, издаваемых исполнительными органами власти на территории области, Уставу области;

устанавливает ответственность за нарушение законов области и других нормативных правовых актов по вопросам, отнесенным к ведению областного Собрания депутатов;

учреждает почетные звания области;

осуществляет иные полномочия, отнесенные к компетенции законодательного (представительного) органа государственной власти области Конституцией РФ, действующим законодательством РФ и Архангельской области.

Сравним приведенные нормы с положениями Устава Белгородской области, посвященными законодательной (представительной), государственной власти области. Законодательная власть в области осуществляется:

- населением непосредственно путем референдума;

- законодательным (представительным) органом области.

Белгородская областная Дума - постоянно действующий законодательный (представительный) орган государственной власти, имеющий статус юридического лица. Областная Дума реализует свои полномочия путем принятия законов, постановлений и иных нормативных правовых актов, а также через контрольную деятельность. Нормативные правовые акты областной Думы, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для исполне-

ния на всей территории области.

Согласно ст. 33 к введению областной Думы относятся:

принятие устава области и внесение в него изменений, дополнений, поправок;

принятие законов области, внесение в них изменений и дополнений; толкование законов области, осуществление контроля за их исполнением;

утверждение по представлению главы администрации области бюджета и отчета о его исполнении; принятие решения об изменении границ области; утверждение и изменение административно-территориального деления области в соответствии с Конституцией РФ; принятие решения об образовании областных внебюджетных и валютных фондов, утверждение отчета об их использовании;

Решаются вопросы законодательного определения порядка организации деятельности областных органов государственной власти; организации и деятельности органов местного самоуправления; назначения выборов депутатов в областную Думу, главы администрации области, органов местного самоуправления; утверждения состава областной избирательной комиссии по выборам депутатов областной Думы, главы администрации области; принятия решения о назначении областного референдума, утверждение состава комиссии по его проведению; регистрации положения (устава) о местном самоуправлении; ратификации договоров о хозяйственном и ином сотрудничестве с другими субъектами Российской Федерации, соглашений о международных и внешнеэкономических связях области; утверждения схемы управления областью.

В Уставе Тамбовской области есть гл. 14 «Полномочия областной Думы», статьи которой сгруппированы по сферам: государственная власть и местное самоуправление, экономическое и социальное развитие, обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

Интересна гл. 16 «Контрольные функции областной Думы». Областная Дума осуществляет контроль за соблюдением законности в области, исполнением принятых Думой законов и иных нормативных правовых актов, областного бюджета, использованием кредитных ресурсов и ассигнований из бюджета РФ, средств внебюджетных и валютных фондов области, выполнении программ и планов социально-экономического развития области, распоряжением собственностью области, федеральной и иной собственностью, переданной в управление органам государственной власти области, а также иные контрольные функции в соответствии с законодательством области. Контрольные функции Дума осуществляет самостоятельно на своих заседаниях, через депутатов, постоянные комиссии и другие создаваемые ею органы при опоре на население. Глава администрации области, другие должностные лица, руководители предприятий, организаций

и учреждений области обязаны делать сообщения или информации по вопросам, относящимся к ведению Думы.

Рассмотрим для сравнения характеристики компетенции парламента в конституциях некоторых государств Европейского Союза. Первая группа вопросов - решение важнейших государственных дел. В Германии согласно ст. 23i ч. 2 Бундестаг и земли через Бундесрат участвуют в делах Европейского Союза, ч. 3 - дает заключения в принятии правовых актов Европейского Союза, ч. 4 участвует в формировании воли федерации касательно участия государства Европейского Союза. Бундестаг имеет право, а по предложению четвертой части его членов обязан учредить следственный комитет, который собирает требуемые доказательства в открытых заседаниях. Учреждает комитет по делам Европейского Союза, может уполномочить комитет осуществлять права Бундестага согласно ст. 23 в отношении Федерального правительства, формирует Комитет по иностранным делам и Комитет по вопросам обороны. Бундестаг формирует Комитет по петициям, который обязан разбирать просьбы и жалобы, подаваемые в Бундестаг...

Через посредство Бундесрата земли участвуют в законодательстве и управлении федерацией и в делах Европейского Союза. Для рассмотрения дел Европейского Союза Бундесрат может образовывать Европейскую палату, решения которой имеют силу как решения Бундесрата.

Вторая группа вопросов касается сферы законотворчества:

а) Федеральные законы, касающиеся компетенции земель, нуждаются в одобрении Бундесрата;

б) Бундесрат дает заключения по законопроектам, вносимым Федеральным правительством;

в) Бундестагом принимаются федеральные законы.

В сфере обороны Бундестаг с одобрения Бундесрата по ходатайству Федерального правительства может констатировать, что территория федерации подверглась вооруженному нападению или находится под непосредственной угрозой такого нападения.

Генеральные кортесы Испании осуществляют законодательную власть государства, принимают государственный бюджет, контролируют деятельность правительства и, кроме того, обладают иными полномочиями, предусмотренными Конституцией. Палаты могут делегировать постоянным законодательным комиссиям право принятия законопроектов и законодательных предложений. Кроме вопросов, касающихся конституционной реформы, международных дел, органических и базовых законов и государственного бюджета, Конгресс и Сенат, а в ряде случаев обе палаты совместно, могут образовать комиссии по расследованию любого вопроса, представляющего общественный интерес. Палаты могут принимать к рассмотрению индивидуальные и коллективные петиции...

В сфере законотворчества:

а) Генеральные кортесы могут делегировать Правительству право принятия норм, имеющих силу закона, по некоторым вопросам;

б) Конгрессу и Сенату принадлежит право законодательной инициативы;

в) Генеральные кортесы принимают органические законы. Утверждают или отменяют принятые ранее Правительством декреты-законы;

г) Генеральными кортесами принимается текст поправки в Конституцию.

В сфере международных дел Генеральные кортесы обязаны обеспечивать исполнение договоров или резолюций, исходящих от международных или наднациональных организаций, уполномоченных на осуществление упомянутых функций. Генеральные кортесы дают обязательное предварительное согласие для заключения некоторых международных договоров или соглашений, в которых государство берет на себя обязательства.

В политической сфере Конгресс депутатов может поставить вопрос о политической ответственности Правительства посредством принятия резолюции порицания. Конгресс может отказать в доверии Правительству. Генеральные кортесы посредством органического закона и руководствуясь национальными интересами могут разрешить образование автономного сообщества, утвердить или принять при необходимости статут об автономии для территорий, не входящих в провинции, предоставить всем или некоторым автономным сообществам в отношении предметов, отнесенных к ведению государства, право принятия законодательных актов в рамках принципов, основ и условий, установленных конституционным законом. Генеральные кортесы осуществляют контроль над упомянутыми законодательными актами автономных сообществ.

Парламент Франции принимает законы (ст. 34), объявляет войну, дает разрешение на продолжение осадного положения на срок свыше 12 дней. Национальное собрание выражает недоверие Правительству. Палаты парламента дают резолюции, предварительно рассмотрев предложения актов Европейских Сообществ, содержащие подписания законодательного характера.

Как видно, содержание компетенции иностранных парламентов охватывает преимущественно их важнейшие государственные полномочия. Круг предметов ведения подробно не регулируется и как бы презюмируется в соответствии с их конституционным статусом.

Развитие компетенции парламента подчинено известным закономерностям. Среди типичных, характерных для многих стран, можно назвать прежде всего напряженные отношения между парламентом, главой государства и правительством. Усиление роли и давление последних подчас ограничивает законодательную и контрольную деятельность парламента. В то же время

парламент меняет свой статус в периоды конституционных преобразований, и это влияет на объем и характер его деятельности. Наконец, появляются новые объекты парламентского регулирования, расширяется сфера воздействия на международные объединения и межпарламентское сотрудничество¹.

Устойчивость и эффективность функционирования законодательной власти зависит не только от ее правовой упорядоченности и «саморазвития». На нее влияют другие ветви власти, особенно президентская и исполнительная. Наблюдается то вторжение последних в сферу законодательной власти, то игнорирование ими законов, то «мельчание» вопросов в повестке парламентов. Сказывается давление регионов, партий и общественных объединений. Поэтому нахождение баланса между властями и строгое соответствие их действий и взаимоотношений принципам и нормам права является актуальной задачей.

Таким образом, существует теоретическая модель парламента, есть конституционные основы законодательной власти, и развивается противоречивая практическая деятельность, отражающая ее в самых разнообразных ролях. И от гражданского общества во многом зависит, какую роль будет играть парламент в меняющихся исторических условиях.

§ 2. Компетенция органов исполнительной власти

В нашей стране, как и в других государствах, предметом повышенного внимания общества всегда была и остается исполнительная власть. И это объяснимо, поскольку в ее руках сосредоточены основные рычаги воздействия на происходящие процессы. Материальные и финансовые средства, информация, строгая организация, мобильность позволяют исполнительной власти быстро и эффективно влиять на курс политики и обстановку в стране. Реакция общества на это бывает неодинаковой. В прошедшие десятилетия управление признавалось главным двигателем, а исполнительный аппарат рассматривался как подконтрольный партии и Советам. Но бюрократизм разрастался, и в годы перестройки государственный аппарат и его кадры были подвергнуты сокрушительной критике «демократами». Управление резко ослабло. Сейчас мы переживаем своеобразный третий этап - тенденцию к монополизму исполнительной власти.

Выяснение природы исполнительной власти позволяет понять, почему мы плохо управляем государственными делами. Мешает пагубное влияние субъективистских представлений об управлении. Государственное управление рассматривается как явление малозначительное, хотя теперь, кажется, многие вновь начинают признавать его роль. Обеспечение публичных интере-

¹ См. подробно: Сравнительное конституционное право. - М., Манускрипт, 1996, с. 505-589, 719-724.

сов, соблюдение правил для многих видов деятельности, регулирование, строгий порядок, контроль и ответственность - таковы публичные функции, в выполнении которых заинтересовано общество.

Мешают и упрощенные взгляды на исполнительную власть, которую чаще всего отождествляют с исполнительными органами. Их перестройки и перестановки руководителей подчас кажутся единственно нужными. Между тем исполнительная власть - многогранное явление. Она служит одной из разновидностей проявлений государственной власти, и необходимо обеспечивать ее правильное соотношение с другими ветвями власти¹. Это - специфические органы. Это - корпус государственных служащих. Это - своеобразное положение в обществе: некоторая «отстраненность» от политики и своего рода функциональная нейтральность. Это - потенциал «саморазвития», поскольку ей присущи некоторые организационные и структурные доминанты и функциональные зависимости.

И содержание компетенции органов исполнительной власти является наиболее сложным делом для понимания и практической реализации. Для всех органов такого рода характерны подвижные объекты воздействия и фиксированные полномочия, взаимоотношение и ответственность, ускоренная динамика в сравнении с компетенциями других субъектов права, строго подзаконная деятельность, оперативность решений и действий. Их компетенция регулируется, как отмечалось, с помощью различных правовых средств, соотношение которых неодинаково для разных видов органов. Оно меняется по мере социально-экономических и иных перемен².

Считаем необходимым подчеркнуть такую особенность компетенции органов исполнительной власти, как своеобразное соотношение между предметами ведения, объектами управления и полномочиями. Подвижность и ее перемещение первых и вторых могут либо вести к расширению или сужению полномочий, либо к видоизменению их характера и методов осуществления. Переподчинение объектов управления и их передача от субъекта к субъекту, продажа и т.п. - наиболее сильные импульсы. В этом можно убедиться на примере постановления Правительства РФ от 16 октября 2000 г. «О передаче отдельных видов объектов недвижимости, находящихся в федеральной собственности, в собственности субъектов Российской Федерации».

Установлено, что в качестве имущества, находящегося в федеральной собственности и передаваемого в собственность субъектов Российской Федерации на условиях, предусмотренных ст. 51 ФЗ «О

¹ См.: Ю.А. Тихомиров. Курс административного права и процесса. - М., ЮРИНФОРМЦЕНТР, 1998.

² См.: Исполнительная власть: организация и взаимодействие, М., Юстицинформ, 2000; Организация работы министерств в условиях экономической реформы. - М., Наука, 1972.

федеральном бюджете на 2000 год», могут выступать находящиеся в федеральной собственности здания, строения, сооружения, помещения, объекты незавершенного строительства (далее - объекты недвижимости).

При передаче объектов недвижимости в собственность субъектов Российской Федерации права на земельные участки, на которых они расположены, передаются в установленном порядке вместе с указанными объектами. При передаче объектов недвижимости размер средств, перечисляемых из федерального бюджета субъектам РФ, в соответствии со ст. 51 ФЗ «О федеральном бюджете на 2000 год» уменьшается на сумму стоимости передаваемых объектов, которая определяется в соответствии с законодательством РФ, регулирующим оценочную деятельность. Для определения стоимости объектов недвижимости используется отчет об оценке рыночной стоимости передаваемых объектов, проведенной не ранее чем за три месяца до даты принятия решения о передаче.

Для передачи объектов недвижимости в собственность субъектов Российской Федерации уполномоченные органы государственной власти субъектов Российской Федерации представляют в Министерство имущественных отношений РФ:

а) предложение, принятое соответствующим органом государственной власти субъекта федерации согласно законодательству этого субъекта, о передаче объектов недвижимости в собственность субъекта Российской Федерации и об условиях такой передачи. В случае если объекты недвижимости не относятся к имуществу государственной казны РФ, предложение об их передаче должно быть согласовано с владельцем или пользователем указанных объектов, у которого они находятся на балансе (далее - балансодержатель);

б) документ, подтверждающий согласие федерального органа исполнительной власти, на который возложены координация и регулирование в соответствующей отрасли, на передачу объектов недвижимости;

в) документ, подтверждающий согласие Министерства финансов РФ на проведение расчетов за передаваемые объекты недвижимости с отнесением указанных операций на взаимные расчеты между соответствующими бюджетами;

г) отчет об оценке рыночной стоимости объектов недвижимости, проведенной в соответствии с законодательством РФ, регулирующим оценочную деятельность (оценка проводится не ранее чем за два месяца до представления предложения);

д) проект договора о передаче объектов недвижимости в собственность субъекта Российской Федерации (далее - договор о передаче);

е) документы, подтверждающие права балансодержателя на объекты недвижимости, техническую документацию на объекты недвижимости, а также документы об оформлении прав на земельный участок, на котором расположены эти объекты недвижимости;

ж) документы, свидетельствующие о внесении объектов недвижимости в реестр федерального имущества.

Государственная регистрация перехода права собственности Российской Федерации на объекты недвижимости к субъектам Российской Федерации осуществляется в порядке, установленном федеральным законодательством о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

На Министерство имущественных отношений РФ возложено:

а) анализ и проверка документов, указанных в п. 3 указанного постановления, и принятие в месячный срок со дня получения документов решения о передаче объектов недвижимости в собственность субъектов Российской Федерации или об отказе в такой передаче;

б) информирование Министерства финансов РФ о принятом решении;

в) заключение, оформление и учет договоров о передаче;

г) оформление документов, необходимых для приема-передачи объектов недвижимости в собственность субъектов федерации.

Министерство финансов РФ обеспечивает проведение расчета с субъектами Российской Федерации на основании договоров о передаче через территориальные органы федерального казначейства в соответствующих субъектах. Стоимость объектов недвижимости, переданных субъектам федерации при условии уменьшения размера средств, перечисляемых из федерального бюджета субъектам Российской Федерации, подлежит учету как доходы федерального бюджета от приватизации государственного имущества и как расходы федерального бюджета по взаимным расчетам и другим средствам, передаваемым в бюджеты этих субъектов федерации.

Министерство имущественных отношений РФ осуществляет оформление документов, необходимых для приема-передачи объектов недвижимости в собственность субъектов Российской Федерации на основании письменного подтверждения Министерства финансов об уменьшении на сумму стоимости объектов недвижимости размера средств, перечисляемых из федерального бюджета субъектам федерации.

Предстоит всесторонне урегулировать статус всех исполнительных органов законом и иными статутными актами - положениями и др. Это облегчит принятие актов, специальных предметных и функциональных решений в республиках, областях и других отраслях и сферах. Тогда управление будет протекать ритмично и в русле законов.

Сошлемся на зарубежный опыт. В Австрии в 1973 г. был принят ФЗ о федеральных министерствах. Прошли годы, и потребовались изменения. В феврале 1986 г. принимается в новой редакции ФЗ о количестве, компетенции и структуре федеральных министерств. В сентябре 1993 г. Президент США издал распоряжение «О стандартах обслуживания потребителей органами Федерального правительства». Речь шла об идентификации ведомствами своих потребителей (клиентов), об определении их требований, об опубликовании перечня услуг и обеспечении легкого доступа к ним. Компетенция центральных органов в Италии, Англии чаще всего устанавливается конкретными законами. Вообще наблюдается большая «связанность» управления законом¹.

Необходимо решительно переломить старую традицию и реально добиться того, чтобы органы исполнительной власти

¹ См. подробно: Правительство, министерства и ведомства в зарубежных странах. - М., Юридическая литература, 1994.

были заняты преимущественно реализацией законов. Именно в этом заключается главный смысл их деятельности, выраженный в самом наименовании и предназначении этих органов. Пока же ситуация остается почти такой же, как и в прошлые годы, когда управление развивалось по формуле «усмотрение и целесообразность». Часть законов остается вне поля их зрения, другие реализуются частично, причем нередко допускаются ошибки в применении их норм. Медленно отменяются и изменяются устаревшие подзаконные акты и готовятся новые. Подчас приказ, инструкция «заменяют» нормы законов, что не допустимо. Между тем деятельность на основе и во исполнение закона служит не только формальным ориентиром, но и важнейшим фактором оптимизации управленческой деятельности.

Большое внимание в нашей стране уделялось правовой характеристике компетенции Правительства. Автору довелось участвовать в подготовке проекта Закона СССР «О Совете Министров СССР», который был принят в июне 1978 г. Помнятся многократные обсуждения того, каким образом определять компетенцию Правительства. В итоге была принята двуединая формула. Выделены в главе о его компетенции статья об основных полномочиях и статьи о правительственных полномочиях в разных сферах деятельности.

Преемственность сохранена в ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», положения которого развивают нормы ст. 112, 114 и 115 о компетенции федерального Правительства. В названном Законе есть важная ст. 3 об основных принципах деятельности Правительства РФ - верховенство Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов и др. Ей полностью соответствует ст. 4, посвященная деятельности Правительства по организации исполнения законов и иных правовых актов.

Такова главная формула его нормативной ориентации, получившая конкретизацию в гл. III «Полномочия Правительства Российской Федерации». Статья 12 определяет общие вопросы руководства федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти. В статье содержится 13 «компетенционных норм». Статья 13 закрепляет общие полномочия Правительства - их 7. Статьи 14-21 посвящены Полномочиям Правительства в сфере экономики, в бюджетно-финансовой сфере, социальной и иных сферах. Статья 72 об иных Полномочиях Правительства открывает ему простор для осуществления деятельности на основе Конституции, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента РФ (хотя в ч. 1 ст. 115 Конституции речь идет только о нормативных указах).

Рассмотрим компетенцию федерального Правительства. Оно руководствуется в своей деятельности принципами верховенства Конституции РФ, федеральных конституционных законов и фе-

деральных законов, принципами народовластия, федерализма, разделения властей, ответственности, гласности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Особо важное значение имеет ст. 4 «Деятельность Правительства Российской Федерации по организации исполнения законов и иных правовых актов». Правительство РФ в пределах своих полномочий организует исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента РФ, международных договоров Российской Федерации, осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти субъектов федерации, принимает меры по устранению нарушений законодательства России.

Правительство РФ руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность. Особенности руководства федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти по вопросам, отнесенным Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами к полномочиям Президента РФ, устанавливаются ст. 32 настоящего ФКЗ.

Федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти подчиняются Правительству РФ и ответственны перед ним за выполнение порученных задач.

Правительство РФ может создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц; утверждает положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти; устанавливает предельную численность работников их аппаратов и размер ассигнований на содержание этих аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете; устанавливает порядок создания и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти; устанавливает размер ассигнований на содержание их аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете; назначает на должность и освобождает от должности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, не являющихся федеральными министрами, и их заместителей, руководителей органов и организаций при Правительстве РФ; утверждает членов коллегий федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти; вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов; вправе учреждать организации, образовывать координационные, совещательные органы, а также органы при Правительстве РФ.

Еще раз напомним об общих полномочиях Правительства РФ, которое организует реализацию внутренней и внешней политики страны; осуществляет регулирование в социально-экономической сфере; обеспечивает единство системы исполнительной власти в России, направляет и контролирует деятельность ее органов; формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию; реализует предоставленное ему право законодательной инициативы. Правительство РФ по соглашению с органами исполнительной власти субъектов федерации может передавать им осуществление части своих полномо-

чий, если это не противоречит Конституции РФ, ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и федеральным законам. Правительство РФ осуществляет полномочия, переданные ему органами исполнительной власти субъектов федерации на основании соответствующих соглашений.

Предметные полномочия связаны с основными сферами государственной жизни. Вот полномочия Правительства РФ в сфере экономики. Правительство РФ:

осуществляет регулирование экономических процессов; обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств;

прогнозирует социально-экономическое развитие Российской Федерации, разрабатывает и осуществляет программы приоритетных отраслей экономики;

вырабатывает государственную структурную и инвестиционную политику и принимает меры по ее реализации;

осуществляет управление федеральной собственностью; разрабатывает и реализует государственную политику в сфере международного экономического, финансового, инвестиционного сотрудничества;

осуществляет общее руководство таможенным делом; принимает меры по защите интересов отечественных производителей товаров, исполнителей работ и услуг;

формирует мобилизационный план экономики Российской Федерации, обеспечивает функционирование оборонного производства страны.

Акты Правительства РФ служат основным средством реализации его полномочий. Поэтому они и определены в этом качестве.

Правительство РФ на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ, принимаемых в порядке, предусмотренном Регламентом Правительства РФ. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства РФ.

Постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны к исполнению в Российской Федерации. Постановления и распоряжения Правительства подписываются Председателем Правительства. Постановления Правительства, за исключением постановлений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат официальному опубликованию не позднее пятнадцати дней со дня их принятия, а при необходимости немедленного широкого их обнародования доводятся до всеобщего сведения через средства массовой информации безотлагательно. Постановления Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня их

официального опубликования. Иные постановления Правительства РФ вступают в силу со дня их подписания, если самими постановлениями Правительства РФ не предусмотрен иной порядок их вступления в силу. Растворения Правительства РФ вступают в силу со дня их подписания.

Акты Правительства РФ могут быть обжалованы в суд.

Приведем для сравнения перечень полномочий правительств в иностранных государствах.

В международных делах Федеральное правительство Германии дает согласие в делах, которые могли бы привести к увеличению расходов или уменьшению доходов федерации, касательно участия федерации в Европейском Союзе.

В сфере обороны Федеральное правительство дает разрешение на изготовление, доставку и использование оружия, предназначенного для ведения войны. Федеральное правительство дает согласие землям на заключение договоров с иностранными государствами.

В социальной сфере: если стихийное бедствие угрожает территории более чем одной земли, Федеральное правительство дает указание о предоставлении полицейских сил земель в распоряжение других земель, а также имеет право применять формирование федеральной пограничной охраны и вооруженных сил для поддержки сил милиции.

В политико-правовой сфере: если земля не исполняет федеральных обязательств, возложенных на нее законом, Федеральное правительство может принять необходимые меры, чтобы побудить землю к выполнению этих обязательств.

Федеральное правительство может издавать постановления, если уполномочено на это законом. С согласия Бундесрата оно может издавать общие административные предписания.

Федеральное правительство осуществляет надзор за выполнением федеральных законов землями в соответствии с действующим правом. С этой целью Федеральное правительство может направлять уполномоченных в высшие ведомства земель, а с их согласия или в случае их отказа с согласия Бундесрата — также в подчиненные им ведомства.

Федеральному правительству могут быть предоставлены федеральным законом полномочия давать конкретные указания по выполнению федеральных законов. Они должны предоставляться высшим ведомствам земли, кроме случаев, которые Федеральное правительство считает срочными.

Федеральное правительство может издавать с одобрения Бундесрата общие административные предписания. Оно может регулировать подготовку служащих и чиновников на единых началах. Руководители ведомств среднего звена должны назначаться с его согласия.

Федеральное правительство с целью надзора за законностью может требовать отчета и представления документов, а также

направления уполномоченных во все ведомства.

Федеральное правительство может с одобрения Бундесрата издавать распоряжения, имеющие силу закона, по делам беженцев и перемещенных лиц, в частности относительно их распределения по землям, впредь до урегулирования этих дел федеральным законодательством. При этом Федеральное правительство вправе в особых случаях давать отдельные указания. Эти указания должны направляться верховным органам земель, если промедление не создаст опасной ситуации.

В условиях состояния обороны, если того требуют обстоятельства, Федеральное правительство может использовать федеральную пограничную охрану на всей территории федерации; давать указания не только федеральной администрации, но и правительствам земель, а если сочтет дело срочным, то и ведомствам земель. Оно может делегировать эти полномочия назначенным им членам правительств земель.

В сфере законодательства Правительство Испании в чрезвычайных и срочных обстоятельствах может издавать временные законодательные акты в виде декретов-законов, которые не могут затрагивать систему основных институтов государства, права, обязанности и свободы граждан, порядок деятельности и автономных сообществ, а также всеобщее избирательное право. Правительству принадлежит право законодательной инициативы. Собрания автономных сообществ могут обращаться к Правительству с просьбой о выдвижении законопроектов. Совет министров принимает законопроекты, которые вносит потом на рассмотрение Конгресса с изложением мотивов и причин, обуславливающих необходимость их рассмотрения.

В сфере международных отношений в каждом случае на Генеральные кортесы или Правительство законом возлагается обязанность обеспечивать исполнение договоров или резолюций, исходящих от международных или наднациональных организаций, уполномоченных на осуществление упомянутых функций. Правительство может обратиться в Конституционный суд, чтобы получить от него заключение о том, имеется или нет такое противоречие.

В политической сфере Правительство осуществляет руководство внутренней и внешней политикой, управление гражданскими и военными делами и защитой государства. Оно осуществляет исполнительные и распорядительные функции в соответствии с Конституцией Испании и законами.

В сфере экономики и финансов Правительство разрабатывает проекты планирования в соответствии с прогнозами, представляемыми ему автономными сообществами; вырабатывает генеральный бюджет государства; может представлять законопроекты об увеличении расходной части или об уменьшении доходной части соответствующего бюджетного года; дает согласие на внесение любых поправок или предложений, предполагающих

увеличение кредитов или уменьшение бюджетных доходов; Правительству в соответствии с законом разрешается выпускать государственные займы или брать кредиты.

Вернемся к опыту нашей страны и деятельности органов специальной компетенции. Из статутных актов рассмотрим Положение о Министерстве образования РФ. Его нечеткость затрудняет анализ элементов компетенции данного министерства, и все же попытаемся это сделать по двум основаниям. Первое - характер функций. Условно к общеруководящим функциям, включая программы, планы, можно отнести 18, к регулирующим, включая принятие нормативных актов и документов, - 31, к расчетно-аналитическим - 7, организационно-координационным - 21, к контрольным - 14. Как видно, объектом этих функций являются акты, кадры, учреждения, материальные и финансовые средства, количество студентов, стандарты и иные нормативы, ученые звания и степени, статистическая и иная информация, юридические действия. Набор предметных элементов весьма широк и разнообразен.

Попытаемся теперь охарактеризовать те элементы компетенции Министерства, которые отражают главное - степень его юридической самостоятельности и ответственности за свои действия. Первая формула - «решает» - включает установление, определение, утверждение (положений, стандартов и т.п.), создание (открытие учреждений), оформление и выдачу документов, официальное представление публичных интересов и т.п. Вторая формула «участвует» - включает формирование, разработку, согласование (актов, назначений кадров), порядок использования имущества, содействие и т.п. Третья формула «действует» - состоит из осуществления (финансирования, организации, реализации, изучения, анализа и обобщения, в том числе практики применения законодательства), методической помощи, обеспечения и проведения работ, лицензирования, аттестации и т.п. Четвертая формула - «разработка» (предложений, проектов актов и т.п.), пятая формула «контроль» означает проверку, отчеты и т.п.

Соблюдение обоснованных «наборов» функций и полномочий государственных органов всегда было и остается актуальной задачей. Произвольные комбинации скорее вредят делу и не способствуют высокому уровню управления государственными и общественными делами. Так было в 50-х годах с упразднением Министерства юстиции СССР и созданием вместо него Юридической комиссии, а затем был дан «обратный ход». В последнее десятилетие функции государственного управления и регулирования торговлей неоднократно передавались разным ведомствам. В конце 90-х созданное Министерство торговли опять исчезло и его функции перешли к Министерству экономического развития и торговли, что вряд ли удачно.

Продолжаются острые дискуссии по поводу упразднения в мае 1999 г. Госкомитета по охране окружающей среды и Феде-

ральной службы лесного хозяйства, функции которых переданы Министерству природных ресурсов. Прислушаемся к аргументам противников такой перестройки.

Такое решение стало предметом обсуждения и обращений депутатов Государственной Думы, руководителей регионов, общественных организаций и представителей научных кругов. В результате Совет Федерации принял Обращение к Президенту России с просьбой восстановить самостоятельный федеральный орган, осуществляющий управление в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов. А Комитет Госдумы по экологии предложил Председателю Правительства России рассмотреть вопрос о восстановлении Государственного комитета по охране окружающей среды или создать Федеральное агентство по охране окружающей среды и экологической безопасности.

Вот точка зрения директора российского представительства Всемирного фонда дикой природы¹. Сокращение министерства и ведомств - это, безусловно, шаг вперед. Но объединение должно быть не механическим, а функциональным. Комитет по охране окружающей среды правильной было бы в этой ситуации сливать не с Минприроды, а с МВД, потому что у него прежде всего контрольно-инспекционные функции. К тому же экологи никогда не занимались ресурсами. Ведь МПР относится к лесу, воде, недрам, животному миру как к ресурсам, которые необходимо использовать, обеспечивать их рациональное восстановление. А Госкомэкологии рассматривал их как среду обитания человека. Это совершенно иная область.

Упразднение Госкомэкологии позволяет прежде всего достаточно бесконтрольно использовать природные ресурсы. Ведь в его функции вошла экологическая экспертиза, при которой оценивался тот или иной проект с точки зрения безопасности его для окружающей среды, а следовательно, и человека. Эта экспертиза была независимой и проводилась не чиновниками, а специалистами, прилежательными со стороны. Теперь этим будет заниматься МПР, которое, к примеру, само же строит водохранилища и само же будет оценивать его безопасность для окружающей среды. А так как МПР относится к экономическому блоку в Правительстве, то, конечно же, все будет решаться в пользу экономики.

От совмещения этих функций пострадает и рациональное использование биологических ресурсов, что является одной из основных задач МПР. Мы создаем систему, которая обречена быть коррупционной.

Концепция реформирования Министерства путей сообщения, разрабатываемая специалистами самого ведомства, обретает окончательные очертания. На рабочем совещании с участием министра экономического развития и торговли и руководителя Российского центра экономических реформ концепция была озвучена. Она предусматривает расчленение министерства на две структуры. Первая - управляющая - будет выполнять функции регулирующего органа. Предположительно она сохранит название МПС. Вот функции, которые в нынешнем варианте концепции предлагается сохранить за министерством по окончании реформ: проведение госполитики в области

¹ Парламентская газета, 2000, 27 июля.

железнодорожного транспорта; регулирование гостарифов; нормативно-правовое регулирование хозяйственной деятельности; надзор и контроль за исполнением нормативных актов по технической эксплуатации железных дорог, безопасности перевозок и экологии; лицензирование, сертификация и стандартизация железных дорог; развитие транспортных перевозок.

Другая часть - доходная - хозяйствующий субъект, который будет управлять переданными ему на баланс непрофильными предприятиями. В руках МПС сосредоточена колоссальная собственность, подчас не имеющая отношение к железнодорожным перевозкам: больницы и жилье, заводы и институты. От этого денежные потоки МПС абсолютно непрозрачны. На поддержание «социалки» требуются еще и немалые средства, расходы, на которые министерство закладывает в железнодорожные тарифы, тем самым перекладывая их на плечи потребителей.

Именно вокруг того, какая собственность окажется в создаваемой структуре, и ожидаются основные бои. Например, ведомство крайне заинтересовано в том, чтобы «скинуть» на региональные власти жилищно-коммунальное хозяйство, но губернаторы отказываются его забирать. И это одна из причин того, что министр путей сообщения согласится на «расчленение» министерства. Намерены в МПС «скинуть» с себя и ряд убыточных предприятий, которые оказались в структуре министерства в результате акционирования.

С другой стороны, в концепции прослеживается желание железнодорожников набрать имущества «по максимуму». Это мотивировано необходимостью «зарабатывать деньги». В частности, «медицину» железнодорожники выпускают из рук не хотят, объясняя это тем, что она - «специфическая и необходима для медицинского освидетельствования заболеваний профессионального характера». По той же причине в МПС хотят оставить за собой дома отдыха и санатории. Предлагается отдать новой структуре и некоторые детские сады, оставить подготовку кадров, т.е. вузы и профильные образовательные учреждения. На баланс новой структуре будут переданы и депо, и подвижной состав. У МПС забирают даже рельсы. В этом случае все 100% новой государственной акционерной компании «Железные дороги» будут принадлежать государству.

В статутных законах и положениях закрепляются цели (задачи) органов исполнительной власти, их функции, полномочия. Но, естественно, этим органам приходится действовать в тех сферах и отраслях, где требуются специальные положения и процедуры, а следовательно, и компетентность руководителей особого рода. В тематических законах компетенция органов исполнительной власти регулируется более дифференцированно, с набором конкретных полномочий и видов решений, с определением структуры специальных нормативно-технических и иных документов, закреплением задач полномочий других структур, с характеристикой функциональных взаимоотношений.

Появлением сказанного послужит сравнение норм Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» и Положения о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации, утвержденном 25 сентября 2000 г. В названном Законе определена компетенция парламента (Верховного Совета РСФСР) - ст. 5, Правительства РФ - ст. 6,

специально уполномоченных на то государственных органов - ст. 7, компетенция субъектов федерации - ст. 8-9, органов местного самоуправления - ст. 10. К компетенции специально уполномоченных на то государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды относятся:

комплексное управление в области охраны окружающей природной среды в Российской Федерации, проведение единой научно-технической политики по вопросам охраны окружающей природной среды и использования природных ресурсов, координация деятельности министерств, ведомств, предприятий, учреждений и организаций в этой области;

государственный контроль за использованием и охраной земель, недр, поверхностных и подземных вод, атмосферного воздуха, лесов и иной растительности, животного мира, природных ресурсов, континентального шельфа и морской экономической зоны России, а также за соблюдением норм экологической безопасности;

организация мониторинга окружающей природной среды, создание и обеспечение работы государственной службы наблюдения за состоянием окружающей природной среды;

утверждение нормативов, правил, участие в разработке стандартов по регулированию использования природных ресурсов и охране окружающей природной среды от загрязнения и иных вредных воздействий;

осуществление государственной экологической экспертизы; получение бесплатно от министерств, ведомств, предприятий, учреждений и организаций экологической информации;

обеспечение экологической информацией населения; выдача разрешений на захоронение (складирование) промышленных, коммунально-бытовых и иных отходов, выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду, на использование природных ресурсов в соответствии с законодательством Российской Федерации;

ограничение или приостановление деятельности предприятий и иных объектов независимо от форм собственности и подчинения, если их эксплуатация осуществляется с нарушением природоохранительного законодательства, лицензий на использование природных ресурсов, с превышением лимитов выбросов и сбросов загрязняющих веществ;

предъявление исков о возмещении вреда, причиненного в результате нарушения природоохранительного законодательства;

разработка государственных, межгосударственных и региональных экологических программ;

составление протоколов и рассмотрение дел об административных правонарушениях в области охраны окружающей природной среды и использования природных ресурсов;

учет и оценка природных ресурсов, ведение федеральных кадастров природных ресурсов;

управление природно-заповедным фондом Российской Федерации, ведение Красной книги Российской Федерации, организация природно-заповедного дела;

участие в организации системы всеобщего, непрерывного экологического воспитания и образования;

координация работ других специально уполномоченных на то

органов государственного управления в области охраны окружающей природной среды;

осуществление международного сотрудничества в области охраны окружающей природной среды, изучение, обобщение и распространение международного опыта, обеспечение выполнения обязательств Российской Федерации в соответствии с международными соглашениями в области окружающей природной среды.

Решения специально уполномоченных на то государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды по вопросам, отнесенным к их компетенции, обязательны для всех юридических лиц и граждан и могут быть обжалованы в судебном порядке.

Положение о Министерстве природных ресурсов выделяет пять основных задач и группы функций. В области реализации государственной политики в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды - 19; в области управления государственным фондом недр - 11; в области управления использованием и охраной водного фонда - 11; в области управления и охраны лесов - 12; в области охраны окружающей природной среды - 10; в области обеспечения деятельности министерства и его территориальных органов и организаций - 8. Четкого соотношения с задачами и элементами компетенции, установленными упомянутым Законом, нет. То детализация, то повторение, то новые полномочия.

Министерство природных ресурсов РФ в пределах своей компетенции имеет право:

запрашивать у федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц информацию по вопросам, отнесенным к ведению министерства;

прекращать, приостанавливать или ограничивать в установленном законодательством РФ порядке право пользования участками недр, водными объектами, участками лесного фонда, а также хозяйственную и иную деятельность, осуществляемую с нарушением требований законодательства РФ в области природопользования и охраны окружающей природной среды, экологических норм и правил, заключений государственной экологической экспертизы; направлять представления об аннулировании лицензий (разрешений), выданных другими органами исполнительной власти, в случае нарушения указанных требований, норм и правил;

запрещать ввод в эксплуатацию объектов, строительство или реконструкция которых выполнены с нарушением экологических норм, правил и заключений государственной экологической экспертизы;

осуществлять государственный контроль по вопросам, отнесенным к ведению министерства;

давать обязательные для исполнения предписания по устра-

нению нарушений законодательства Российской Федерации, режима пользования недрами, водными объектами, порядка пользования участками лесного фонда и лесами, не входящими в лесной фонд, а также экологических норм и правил;

запрещать ввоз на территорию Российской Федерации, а также транзит (дальнейшую транспортировку) экологически опасных грузов (изделий, отходов, сырьевых ресурсов), осуществляемые с нарушением природоохранных и экологических норм и правил;

рассматривать в установленном порядке дела об административных правонарушениях и налагать административные взыскания; направлять материалы о нарушениях законодательства Российской Федерации о недрах, о животном мире, об охране окружающей природной среды, водного и лесного законодательства в органы внутренних дел, прокуратуру, суд; предъявлять в установленном законом порядке в суд и арбитражный суд иски о возмещении ущерба (вреда), причиненного недрам, водным объектам, лесному фонду, окружающей природной среде, а также о взыскании неустоек за нарушение лесохозяйственных требований при отпуске древесины на корню в лесах.

Отметим, что министерство осуществляет свои полномочия как непосредственно, так и через свои территориальные органы. В его ведении находятся, во-первых, предприятия, во-вторых, особо охраняемые природные территории, в-третьих, специализированные инспекции, в-четвертых, научно-исследовательские и иные организации. Скупая формула «министерство осуществляет свою деятельность во взаимодействии...» не позволяет наладить четкий механизм деловых связей. Все это затрудняет реализацию полномочий министерства и согласованное решение комплексных задач с партнерами. К тому же структурная организация не всегда тщательно обоснованна. А это порождает ошибки и споры...

В ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» обнаруживается «ступенчатый» подход к компетенции. Установлены основные принципы осуществления лицензирования и критерии определения лицензируемых видов деятельности. Закреплен порядок осуществления полномочий Российской Федерации в данной сфере. В целях обеспечения в соответствии с Конституцией РФ правовых основ единого рынка Президент и Правительство РФ в соответствии с их полномочиями осуществляют:

определение порядка осуществления лицензирования и порядка формирования и ведения реестра лицензий на территории Российской Федерации;

определение работ и услуг по видам деятельности, необходимость осуществления лицензирования которых установлена названным Федеральным законом и вступившими в силу до момента его вступления в силу иными федеральными законами в соответствии с Общероссийским классификатором видов эконо-

мической деятельности, продукции и услуг;

утверждение положений о лицензировании конкретных видов деятельности;

отнесение полномочий на осуществление лицензирования конкретных видов деятельности к компетенции федеральных органов государственной власти.

В ст. 6 определены полномочия лицензирующих органов. Лицензирующие органы осуществляют следующие полномочия: лицензирование на территории Российской Федерации в соответствии с указанным Федеральным законом и вступившими в силу до момента его вступления в силу иными федеральными законами; надзор за соблюдением лицензиатами лицензионных требований и условий;

приостановление действия лицензий; возобновление действия лицензий; переоформление документов, подтверждающих наличие лицензий; формирование и ведение реестра лицензий.

Причем федеральные органы государственной власти, осуществляющие предусмотренные настоящей статьей полномочия, определяются Президентом и Правительством РФ в соответствии с их полномочиями, а также федеральными законами. Федеральные органы государственной власти, осуществляющие предусмотренные настоящей статьей полномочия, вправе передавать их органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления только в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие предусмотренные названной статьей полномочия, определяются в порядке, установленном законодательством субъектов Российской Федерации и соответствующем основам конституционного строя Российской Федерации и установленным федеральным законом общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти.

Стремясь способствовать более полной нормативной характеристике компетенции министерств, автор вместе с другими сотрудниками Института законодательства и сравнительного правоведения разработал схему Положения о федеральном министерстве Российской Федерации. Она была направлена в федеральные органы исполнительной власти для возможного использования. Назовем четыре исходных положения.

Во-первых, федеральное министерство является федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику в соответствующей отрасли (сфере) государственного управления и регулирования, координирующим деятельность иных федеральных органов исполнительной власти в соответствующей отрасли (сфере).

Во-вторых, федеральное министерство осуществляет государственное управление, регулирование, координацию и обеспечивает единство функционирования органов исполнительной вла-

сти в соответствующей отрасли (сфере) в соответствии с ч. 2 ст. 77 Конституции РФ.

В-третьих, федеральное министерство в своей деятельности руководствуется Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации», иными федеральными конституционными и федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, названным Положением.

В-четвертых, федеральное министерство осуществляет свою деятельность, руководствуясь принципами федерализма, законности, ответственности, гласности, обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Были определены основные (типичные) цели федерального министерства:

1) участие в разработке и реализации государственной политики применительно к соответствующей отрасли (сфере);

2) анализ состояния и тенденций развития в соответствующей отрасли (сфере);

3) оценка правовых и экономических условий, способствующих повышению эффективности деятельности предприятий, учреждений, организаций по профилю отрасли (сферы), проведению структурных преобразований в отрасли (сфере) деятельности федерального министерства;

4) обеспечение реализации федеральных законов и контроль за их исполнением в отрасли (сфере).

По традиции и для удобства управленческого восприятия под функцией понимается разновидность содержательной деятельности федерального министерства по достижению соответствующей цели. Были охарактеризованы основные функции федерального министерства. В соответствии с возложенными на него целями федеральное министерство осуществляет следующие функции:

1) представляет интересы своей отрасли (сферы) в органах государственной власти Российской Федерации;

2) принимает меры по совершенствованию системы государственного управления, регулирования, координации и взаимодействия в сфере своей деятельности, а также оптимизации структуры аппарата управления;

3) разрабатывает и участвует в реализации федеральных целевых и межгосударственных программ;

4) участвует в подготовке краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных прогнозов социально-экономического развития отрасли (сферы);

5) организует информационное обеспечение предприятий, учреждений, организаций по профилю своей отрасли (сферы) о соответствующих научно-технических и проектно-инструкторских разработках, а также информационно-правовое обеспечение в отрасли (сфере);

6) участвует в пределах своей компетенции совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, хозяйствующими субъектами в обеспечении рационального использования форм собственности в данной отрасли (сфере);

7) принимает решения о создании, реорганизации и ликвидации

подведомственных ему государственных учреждений в установленном порядке, осуществляет руководство деятельностью подведомственных унитарных предприятий, учреждений и организаций, управляет казенными предприятиями, регулирует деятельность негосударственных организаций в порученной сфере;

8) реализует государственную политику в соответствующей отрасли (сфере), в том числе посредством формирования и размещения заказов для федеральных государственных нужд на предприятиях и в организациях негосударственных форм собственности;

9) организует эффективное целевое использование предприятиями, организациями, учреждениями по профилю отрасли (сферы) средств государственной поддержки в соответствующей сфере (отрасли);

10) обеспечивает решение основных социальных вопросов в соответствующей отрасли (сфере);

11) участвует в установленном порядке в законопроектной деятельности Правительства РФ, а также организует правотворческую деятельность в данной отрасли (сфере) в пределах средств, выделенных для государственных программ развития инвестиций;

12) организует взаимодействие с кредитными организациями и коммерческими банками по осуществлению инвестиционной деятельности в порученной отрасли (сфере) в пределах средств, выделенных под государственные программы развития инвестиций;

13) участвует в пределах своей компетенции в осуществлении (выполнении) международных договоров (документов), вступивших в силу для Российской Федерации;

14) заключает межведомственные соглашения о сотрудничестве в соответствующей отрасли (сфере) с центральными исполнительными органами иностранных государств.

Выделен раздел об основных правах и обязанностях федерального министерства, которое для реализации своих функций имеет право:

1) издавать нормативные правовые акты (приказы, инструкции, указания), в том числе совместно с другими федеральными органами исполнительной власти в соответствии с законодательством РФ;

2) разрабатывать и утверждать нормативно-методические документы по вопросам, отнесенным к его компетенции;

3) создавать научно-технические, научно-практические, экспертные, консультативные и информационно-аналитические органы, утверждать их состав и положения о них;

4) утверждать в установленном порядке уставы государственных унитарных предприятий, создаваемых федеральным министерством, назначать и освобождать от должности их руководителей, заключать и расторгать с ними контракты;

5) создавать в установленном порядке внебюджетные фонды для финансирования научно-исследовательских, опытно-конструкторских и иных работ;

6) проводить ревизии и проверки государственных организаций, учреждений, предприятий в своей отрасли (сфере), организовывать аудиторские проверки;

7) получать в установленном порядке от федеральных органов исполнительной власти, от органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, предприятий, учреждений, организаций ста-

тистические, бухгалтерские и иные данные, необходимые для выполнения возложенных на федеральное министерство задач;

8) заключать соглашения с иными органами исполнительной власти;

9) контролировать исполнение законодательства РФ, поручений, даваемых органам, предприятиям, учреждениям, организациям, в пределах компетенции федерального министерства;

10) заключать договоры, соглашения с органами местного самоуправления, общественными и иными объединениями;

11) разрабатывать проекты законодательных и иных нормативных правовых актов, обеспечивать по поручению Правительства РФ необходимое «сопровождение» законопроектов, относящихся к соответствующей отрасли (сфере) в палатах Федерального Собрания РФ, предоставлять в этих целях необходимую информацию.

Федеральное министерство обязано:

своевременно и качественно исполнять нормативные правовые акты и программные задания по обеспечению и удовлетворению общественных потребностей в продукции, товарах, услугах отрасли (сферы);

обеспечивать динамичное развитие соответствующей отрасли (сферы) управления;

обеспечивать слаженную и эффективную работу подразделений федерального министерства, предприятий, учреждений, организаций в соответствующей отрасли (сфере) управления, высокий уровень государственной дисциплины.

Особое внимание уделено порядку взаимодействия федерального министерства с органами государственной власти и местного самоуправления.

Федеральное министерство выполняет поручения Президента и Правительства РФ, взаимодействует с Палатами Федерального Собрания Российской Федерации, иными органами государственной власти и должностными лицами. Федеральное министерство согласовывает свои действия с полномочным представителем Президента РФ в федеральном округе.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральное министерство взаимодействует с органами исполнительной власти субъектов федерации в порученной отрасли (сфере), исходя из ч. 2 ст. 77 Конституции РФ о единстве системы исполнительной власти в Российской Федерации. В перспективе федеральное министерство будет взаимодействовать с исполнительными органами Союзного государства России и Белоруссии.

На федеральном уровне сохраняются актуальные компетенционные проблемы. Дробность органов побуждает к укреплению роли федеральных министерств как головных структур, а комитеты, агентства и другие структуры могут действовать в рамках их предметов ведения. Точность способов решений и взаимоотношений остается перспективной задачей.

Важным звеном системы исполнительной власти в стране

являются органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Ее характеристика исходит из признания двух видов компетенций: по предметам совместного ведения федерации и ее субъектов и по предметам исключительного ведения субъектов федерации. Первая разновидность значительно шире второй, причем отмечается допустимость разграничения полномочий в системе исполнительной власти только на основе законодательства. При широком понимании компетенции органов исполнительной власти как совокупности их задач (целей), функций и полномочий (прав обязанностей)¹ исключаются другие источники компетенции - президентские и правительственные акты, управленческие соглашения и др. С этим нельзя согласиться, поскольку именно исполнительные органы являются самыми динамичными в системе государственной власти.

Казалось бы, ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» может упорядочить функционирование исполнительной власти в регионах. Но, увы, там больше статей о законодательных органах. Статья 17 о системе органов исполнительной власти субъекта федерации слишком общая. Статья 18 посвящена высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации и его полномочиям с их кратким перечнем (представляет субъект Российской Федерации в его отношениях с другими структурами, формирует высший исполнительный орган, обнародует законы и др.), и традиционной «открытостью». Статья 21 посвящена основным полномочиям высшего исполнительного органа - формирование иных органов исполнительной власти, разработке проекта бюджета, управление собственностью субъекта Российской Федерации, и др. Статья 22 об актах очень краткая. Глава IV о взаимоотношениях властей - весьма полезна.

Рассмотрим разные нормативные модели компетенций.

В уставе Архангельской области гл. V «Исполнительный орган государственной власти области» посвящена администрации Архангельской области. Глава администрации является высшим должностным лицом исполнительного органа государственной власти области. Он формирует и возглавляет администрацию области, руководит ее деятельностью на принципе единоначалия, несет персональную ответственность за результаты ее работы. Наиболее важные вопросы жизнедеятельности области могут выноситься главой администрации области на рассмотрение возглавляемого им консультативного органа - Совета администрации области. Члены Совета администрации назначаются главой администрации.

В ст. 29 закреплены полномочия главы администрации об-

¹ Н.А. Игнатьюк. Компетенция органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. - М., 1999, с. 24-67.

ласти. Это - представление интересов области в Правительстве РФ, федеральных органах исполнительной власти, в отношениях с другими субъектами Российской Федерации, вступление в отношения с соответствующими органами и должностными лицами зарубежных государств и подписание необходимых документов, принятие в пределах своей компетенции постановлений и распоряжений, в том числе имеющих нормативный характер, и обнаружение законов области, представление Областному собранию депутатов проект бюджета и др. Всего 18 полномочий плюс «другие полномочия».

Статья 31 посвящена полномочиям администрации области. Администрация области разрабатывает проект областного бюджета, отчет об исполнении областного бюджета и представляет их главе администрации области для внесения в областное Собрание депутатов; исполняет областной бюджет; управляет и распоряжается государственной собственностью области; обеспечивает в соответствии с законами РФ и указами Президента РФ нормативное регулирование и руководство органами исполнительной власти по защите прав собственности на всей территории области; обеспечивает проведение на территории области экономической, социальной и культурной политики; разрабатывает областные государственные программы, вносит их на утверждение областного Собрания депутатов и организует их выполнение и т.д.

В январе 2000 г. внесены дополнения и изменения в Устав Челябинской области. В нем есть гл. 9 «Исполнительная власть области». Высшим исполнительным органом государственной власти области является правительство области - постоянно действующий орган исполнительной власти области. Правительство области является юридическим лицом, имеет гербовую печать.

Правительство области:

а) обеспечивает исполнение Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, Устава (Основного закона) области, законов и иных нормативных правовых актов области на территории области;

б) разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития области; участвует в проведении единой государственной политики в области промышленности, сельского хозяйства, ценообразования, финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии;

в) осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

г) разрабатывает для представления губернатором области в законодательный (представительный) орган области проект областного бюджета, а также проекты программ социально-экономического развития области;

д) обеспечивает исполнение областного бюджета и программ социально-экономического развития области;

е) осуществляет иные полномочия, установленные федеральными

законами, Уставом (Основным законом) области и законами области.

Губернатор области руководит правительством области и органами исполнительной власти области. В ст. 72 дан перечень полномочий губернатора области, который:

а) представляет область во взаимоотношениях с Президентом, Правительством РФ, субъектами Российской Федерации, органами государственной власти, органами местного самоуправления в Российской Федерации и при осуществлении внешнеэкономических связей. При этом он вправе подписывать договоры и соглашения от имени области;

б) обладает правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе области, подписывает и обнародует законы области;

в) обеспечивает исполнение законов области, законность и правопорядок в области;

г) управляет и распоряжается собственностью области;

д) принимает постановления и издает распоряжения по вопросам, относящимся к его компетенции;

е) ежегодно представляет на утверждение законодательного (представительного) органа области проект областного бюджета и отчет об его исполнении, и опять - «открытый» перечень и т.д.

Ряд субъектов Российской Федерации статус своих правительств определяют в законах. Но и здесь есть специфика. К примеру, правительство Москвы является органом исполнительной власти с императивными полномочиями, правительство Санкт-Петербурга - коллегиальным совещательным органом при губернаторе. В Московской области есть закон о правительстве и закон о структуре правительства. Всегда ли оправданы такие различия и есть ли их «мера»? Пока нет.

Отрадно, что во многих уставах областей есть главы и разделы о взаимоотношении областных законодательных и исполнительных органов. Ведь выше отмечалась «доля» совместной и согласованной деятельности всех субъектов компетенции. Наиболее удачно этот вопрос разрешен в Уставе Тамбовской области. В разд. VI «Взаимодействие областной Думы и администраций области» есть несколько глав, нормы которых регулируют комплекс вопросов.

В гл. 29 закреплены общие принципы взаимодействия областной Думы и администрации области.

1. Областная Дума и администрация области взаимодействуют, исходя из интересов области и ее населения, единства целей и задач в решении вопросов социально-экономического развития области в соответствии с принципом разделения властей и осуществляют свои функции самостоятельно в пределах своей компетенции.

2. Администрация области подотчетна и подконтрольна областной Думе, вышестоящим органам исполнительной власти в пределах их компетенции.

3. Акты главы администрации области направляются в областную Думу, соответственно акты областной Думы направляются администрации области в день их подписания.

Областная Дума вправе обратиться к главе администрации об-

ласти с предложением о внесении изменений в указанные акты или об их отмене, а также обжаловать их в судебном порядке и обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии указанных актов Конституции РФ.

4. Областная Дума направляет проекты законов и других нормативных правовых актов области субъектам права законодательной инициативы в областной Думе и в обязательном порядке в соответствии с законодательством рассматривает их заключения по указанным проектам и поправкам к ним.

5. Областная Дума и администрация области не вправе самостоятельно принимать к рассмотрению вопросы, отнесенные к компетенции других органов государственной власти и органов местного самоуправления области (ст. 79). Областная Дума отменяет акт главы администрации области в случае его противоречия законом и постановлению, принятым областной Думой, большинством голосов от установленного числа депутатов областной Думы. Глава администрации области вправе обжаловать постановление областной Думы об отмене акта главы администрации области в соответствующий суд (ст. 70).

В гл. 30 закреплено право опротестования актов областной Думы главой администрации области, в гл. 31 - организационное взаимодействие органов государственной власти области.

Следует особо привлечь внимание к гл. 33 «Разрешение споров между областной Думой и администрацией области». В ней установлено, что споры и конфликты между областной Думой и органами исполнительной власти области, органами местного самоуправления, возникающие по вопросам осуществления их полномочий, принятым правовым (законодательным) актам области и иным вопросам, разрешаются посредством согласительных процедур, создания паритетных комиссий на срок не более двух месяцев. При отсутствии согласия в решении возникших проблем по истечении установленного срока рассмотрение спора может быть передано в соответствующий суд.

Создание института полномочных представителей Президента в Российской Федерации в федеральных округах привело к появлению структур с новой компетенцией. Статус полномочных представителей Президента РФ определен, но фактически их роль становится шире координации территориальных структур федеральных министерств и ведомств. Комплексные региональные программы, кадры, бюджетные средства, регулирование правотворчества, деятельность советов округов с исполнительно-контрольными полномочиями - такова фактическая компетенция округов, правда не вполне оформленная. Есть опасение чрезмерного ограничения прав органов субъектов федерации и усложнения порядка решения вопросов государственного управления.

Обобщая приведенные «компетенционные сюжеты», отметим следующее. В регулировании компетенции звеньев исполнительной власти наблюдается нечеткость нормативных понятий. Чрезмерный акцент на задачи и функции «смещает» внимание от вопросов полномочий, порядка их осуществления, процедур взаи-

моотношений и ответственности. Мешает противоречивость норм законов, подзаконных актов и договоров (соглашений), которые нередко затрудняют субъекту компетенции ее полное и правильное «освоение». Значительные отклонения, смещение фактической деятельности от нормативной модели компетенции продолжает оставаться острой проблемой.

Каковы тенденции развития компетенции управленческих органов? По нашему мнению, будут меняться объекты их воздействия за счет появления новых, включая сферу международного сотрудничества, и изменения прежних. В объеме полномочий будут преобладать средства стимулирующего и регулирующего свойства. Более фиксированными должны быть процедуры принятия решений, оснований и видов ответственности, а также механизмы взаимодействия исполнительных органов между собой, с другими структурами и с хозяйствующими субъектами. И конечно, более полного выявления требует демократический элемент государственного управления и способы участия граждан, общественных объединений и партий.

§ 3. Юрисдикция судов

Наличие мощной судебной системы - признак правового государства. Последнее десятилетие характеризуется значительным укреплением судебной власти в нашей стране. В аспекте рассматриваемой нами темы уместно подчеркнуть, во-первых, существенное расширение сферы судебной защиты на основе законодательства. Наряду с изменением объема и характера традиционных гражданских и уголовных дел появились новые категории судебных дел.

Напомним, что в Советском государстве в соответствии с Конституцией и Основами законодательства Союза ССР и союзных республик о судостроительстве правосудие осуществлялось путем рассмотрения и разрешения в судебных заседаниях гражданских и уголовных дел. Ныне создание конституционных судов привело к формированию ветви конституционного правосудия. Расширяется обжалование в суд нарушений публичных прав граждан. Образование арбитражных судов означало формирование специализированной категории экономических споров, отнесенных к их юрисдикции. И вот динамика - в 1997 г. поступило 420 609 исковых заявлений, в 1998 г. - 493 581, в 1999 - 581 729. Общее количество судебных дел существенно увеличилось. В 1999 г. судами рассмотрено около 5 млн. гражданских дел (на 5% больше, чем в 1998 г.), свыше 1 млн. 276 тыс. уголовных дел (на 12,3% больше, чем в 1998 г.), 115,3 тыс. жалоб на неправомерные действия должностных лиц и коллегиальных органов. Существенно расширяется категория дел, возникающих из административных правонарушений.

Во-вторых, укрепление судебной системы одновременно свя-

зано с развитием четырех форм судопроизводства согласно ст. 118 Конституции РФ. Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Ветви судебной власти действуют на основе специальных процессуальных норм¹. Нормы конституционного судопроизводства содержатся в ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», арбитражного - в Арбитражном процессуальном кодексе, гражданского - в Гражданском процессуальном кодексе, уголовного - в Уголовном процессуальном кодексе. Формируется административно-процессуальное законодательство.

После многих лет действия судебной системы в СССР наступило время реализации Концепции судебной реформы в России. За 10 лет многое удалось сделать, хотя одно из ее положений о ненужности строгой системности в построении судов оказалось явно ошибочным. В соответствии с конституционными нормами принят ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»². Поэтому системные характеристики судов и их юрисдикции считаем весьма существенными.

Для суда характерна своеобразная компетенция³. Прежде всего это находит выражение в общих принципах осуществления правосудия: независимость суда, равенство всех перед законом и судом, гласность и др. Есть, конечно, особенности их проявления в разных судебных подсистемах, но неизменным остаются неизблемость и единство принципов правосудия для всей судебной системы. Эти принципы служат исходными для развития как соответствующего законодательства, так и применения норм законов в ходе рассмотрения судебных дел.

Казалось бы, устойчивость судебных институтов и процедурных правил сопровождается устойчивым применением понятий для обозначения и разграничения сфер их деятельности. Обратившись к ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», увидим использование таких нормативных понятий, как «судопроизводство», «федеральные суды общей юрисдикции», «властные полномочия суда», «полномочие осуществлять правосудие», «обязанности судей», «сроки полномочий судей федеральных судов», «полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного суда РФ», «Верховный суд РФ в пределах своей компетенции».

¹ См.: В.А. Кряжков, Л.В. Лазарев. Конституционная юстиция в Российской Федерации. - М., БЕК, 1998; Судебные споры. Материалы судебной практики. Образцы документов. Книга первая. Книга вторая. - М., Изд. г-на Тихомирова М.Ю., 2000.

² См.: Комментарий к федеральному конституционному закону «О судебной системе Российской Федерации». - М., Норма - Инфра-М., 1998.

³ См. подробно: В.М. Савицкий. Организация судебной власти в Российской Федерации. - М., БЕК, 1996; В.И. Радченко. Судебная реформа в Российской Федерации. - М., Юстицинформ, 1999.

Вместе с тем часто встречаются понятия «юрисдикция» и «подсудность», «подведомственность». По нашему мнению, родовое понятие «компетенции» для судов лучше выражать с помощью понятия «юрисдикция», как традиционного и более точного по смыслу главных целей правосудия. Юрисдикция (лат. - *jurisdictio*) означает судопроизводство, отправление суда.

Правоприменительный и защитный смысл правосудия означает укрепление законности, включение в себя перечней возможных правонарушений - конституционных, гражданских, административных и уголовных и соответственно рассмотрение дел о признании статуса юридических лиц и граждан, о нарушениях их прав, о неконституционности и незаконности правовых актов и юридических действий (бездействия), о юридических фактах.

Юрисдикция судов установлена по принципу от общего к частному - в главе 7 Конституции РФ, в ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», «О Конституционном Суде Российской Федерации», «Об арбитражных судах в Российской Федерации». Подготовлен проект ФКЗ «О судах общей юрисдикции». Ей посвящены и соответствующие процессуальные кодексы.

Конституционный Суд РФ по запросам Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ разрешает дела о соответствии Конституции РФ:

а) федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ;

б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

в) договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

г) не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

Особо подчеркнем, что Конституционный Суд РФ разрешает споры о компетенции. Они могут быть между федеральными органами государственной власти; между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации.

Конституционный Суд РФ по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном феде-

ральным законом.

Юрисдикционные вопросы подробно регулируются в ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации». Основными задачами арбитражных судов в Российской Федерации при рассмотрении подведомственных им споров являются:

защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов предприятий, учреждений, организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; содействие укреплению законности и предупреждению правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Деятельность арбитражных судов строится на основе принципов законности, независимости судей, равенства организаций и граждан перед законом и судом, состязательности и равноправия сторон, гласности разбирательства дел.

Вступившие в законную силу судебные акты - решения, определения, постановления арбитражных судов обязательны для всех государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, должностных лиц и граждан и подлежат исполнению на всей территории Российской Федерации.

Глава II посвящена полномочиям, порядку образования и деятельности Высшего Арбитражного Суда РФ, который является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами. Он осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики. Статья 10 устанавливает полномочия ВАС РФ. Высший Арбитражный Суд РФ:

1) рассматривает в первой инстанции дела о признании недействительными (полностью или частично) ненормативных актов Президента РФ, Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Правительства РФ; не соответствующих закону и нарушающих права и законные интересы организаций и граждан; экономические споры между Российской Федерацией и ее субъектами, между субъектами РФ;

2) рассматривает дела в порядке надзора по протестам на вступившие в законную силу судебные акты арбитражных судов в Российской Федерации;

3) пересматривает по вновь открывшимся обстоятельствам принятые им и вступившие в законную силу судебные акты;

4) обращается в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности указанных в ч. 2 ст. 125 Конституции РФ законов, иных нормативных актов и договоров, а также о проверке конституционности закона, примененного или подлежащего применению в деле, рассматриваемом им в любой инстанции;

5) изучает и обобщает практику применения арбитражными судами законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, дает разъяснения по вопросам судебной практики;

6) разрабатывает предложения по совершенствованию законов и

иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

7) ведет судебную статистику и организует работу по ее ведению в арбитражных судах;

8) осуществляет меры по созданию условий для судебной деятельности арбитражных судов, в том числе по их кадровому, организационному, материально-техническому и иным видам обеспечения;

9) решает в пределах своей компетенции вопросы, вытекающие из международных договоров Российской Федерации;

10) осуществляет другие полномочия, предоставленные ему Конституцией РФ, названным Федеральным конституционным законом и другими федеральными конституционными законами.

Высшему Арбитражному Суду РФ принадлежит право законодательной инициативы по вопросам его ведения.

По вопросам внутренней деятельности арбитражных судов в Российской Федерации и взаимоотношений между ними Высший Арбитражный Суд РФ принимает регламент, обязательный для арбитражных судов в Российской Федерации. Определены полномочия Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ, Президиума и судебных коллегий.

В гл. III установлены полномочия федеральных арбитражных судов округов. Федеральный арбитражный суд округа:

проверяет в кассационной инстанции законность судебных актов по делам, рассмотренным арбитражными судами субъектов Российской Федерации в первой и апелляционной инстанциях;

пересматривает по вновь открывшимся обстоятельствам принятые им и вступившие в законную силу судебные акты;

обращается в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности закона, примененного или подлежащего применению в рассматриваемом им деле;

изучает и обобщает судебную практику;

подготавливает предложения по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов;

анализирует судебную статистику.

Действуют президиум и судебные коллегии федерального арбитражного суда округа.

На территориях нескольких субъектов Российской Федерации судебную власть может осуществлять один арбитражный суд. И в то же время судебную власть на территории одного субъекта Российской Федерации могут осуществлять несколько арбитражных судов.

В арбитражном суде субъекта Российской Федерации действует президиум. В арбитражном суде могут быть образованы судебные коллегии по рассмотрению споров, возникающих из гражданских и иных правоотношений, и по рассмотрению споров, возникающих из административных правоотношений.

В ст. 36 определены полномочия арбитражного суда субъекта Российской Федерации. Арбитражный суд субъекта Российской Федерации:

1) рассматривает в первой инстанции все дела, подведомственные арбитражным судам в Российской Федерации, за исключением дел,

отнесенных к компетенции Высшего Арбитражного Суда РФ;

2) рассматривает в апелляционной инстанции повторно дела, рассмотренные в этом суде в первой инстанции;

3) пересматривает по вновь открывшимся обстоятельствам принятые им и вступившие в законную силу судебные акты;

4) обращается в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности закона, примененного или подлежащего применению в деле, рассматриваемом им в любой инстанции;

5) изучает и обобщает судебную практику;

6) подготавливает предложения по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов;

7) анализирует судебную статистику.

Рассмотрим подробнее соответствующие положения АПК РФ. В нем есть гл. 3, посвященная подведомственности и подсудности.

Арбитражному суду подведомственны дела по экономическим спорам, возникающим из гражданских, административных и иных правоотношений:

1) между юридическими лицами (далее - организации), гражданами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и имеющими статус индивидуального предпринимателя, приобретенный в установленном законом порядке (далее - граждане);

2) между Российской Федерацией и ее субъектами, между субъектами федерации.

2. К экономическим спорам, разрешаемым арбитражным судом, в частности, относятся споры:

о разногласиях по договору, заключение которого предусмотрено законом или передача разногласий по которому на разрешение арбитражного суда согласована сторонами;

об изменении условий или о расторжении договоров;

о неисполнении или ненадлежащем исполнении обязательств;

о признании права собственности;

об истребовании собственником или иным законным владельцем имущества из чужого незаконного владения;

о нарушении прав собственника или иного законного владельца, не связанном с лишением владения;

о возмещении убытков;

о признании недействительными (полностью или частично) ненормативных актов государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов, не соответствующих законам и иным нормативным правовым актам и нарушающих права и законные интересы организаций и граждан;

о защите чести, достоинства и деловой репутации;

о признании не подлежащим исполнению исполнительного или иного документа, по которому взыскание производится в бесспорном (безакцептном) порядке;

об обжаловании отказа в государственной регистрации либо уклонения от государственной регистрации в установленный срок организации или гражданина и в других случаях, когда такая регистрация предусмотрена законом;

о взыскании с организаций и граждан штрафов государственными органами, органами местного самоуправления и иными органами, осу-

осуществляющими контрольные функции, если федеральным законом не предусмотрен беспорядный (безакцептный) порядок их взыскания;

о возврате из бюджета денежных средств, списанных органами, осуществляющими контрольные функции, в беспорядном (безакцептном) порядке с нарушением требований закона или иного нормативного правового акта.

Арбитражный суд рассматривает иные дела, в том числе:

об установлении фактов, имеющих значение для возникновения, изменения или прекращения прав организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности (далее - об установлении фактов, имеющих юридическое значение);

о несостоятельности (банкротстве) организаций и граждан.

Отметим, что в случаях, установленных АПК и другими федеральными законами, арбитражному суду подведомственны дела по экономическим спорам и иные дела с участием образований, не являющихся юридическими лицами, и граждан, не имеющих статуса индивидуального предпринимателя. Федеральным законом могут быть отнесены к подведомственности арбитражного суда и другие дела.

Статья 24 посвящена подсудности дел. В ней установлено, что дела, подведомственные арбитражному суду, рассматриваются арбитражными судами республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, за исключением дел, отнесенных к подсудности ВАС РФ.

В ст. 26 о подсудности по выбору истца установлено, что иск к ответчикам, находящимся на территориях разных субъектов федерации, предъявляется в арбитражный суд по выбору истца по месту нахождения одного из ответчиков. Иск к ответчику, место нахождения которого неизвестно, может быть предъявлен в арбитражный суд по месту нахождения его имущества или по его последнему известному месту нахождения в Российской Федерации. Иск к ответчику, являющемуся организацией или гражданином России и находящемуся на территории другого государства, может быть предъявлен по месту нахождения истца или имущества ответчика.

Дела об установлении фактов, имеющих юридическое значение, рассматриваются по месту нахождения заявителя, за исключением дел об установлении факта владения зданием, сооружением, земельным участком, которые рассматриваются по месту нахождения здания, сооружения, земельного участка.

Предусмотрена исключительная подсудность. Речь идет об исках о признании права собственности на здания, сооружения, земельные участки, об изъятии зданий, сооружений, земельных участков из чужого незаконного владения, об устранении нарушений прав собственника или иного законного владельца, не связанных с лишением владения, предъявляются по месту нахождения здания, сооружения, земельного участка.

Иски к государственным органам, органам местного самоуправления субъекта федерации, вытекающие из администра-

тивных правоотношений, предъявляются в арбитражный суд этого субъекта, а не по месту нахождения соответствующего органа.

Статья 31 регулирует порядок передачи дела из одного арбитражного суда в другой арбитражный суд.

Формируется система административных судов. Это связано с тем, что среди множества споров и нарушений законности встречается немало административных дел. В 1999 г. их число превысило 350 тыс. Среди них 3889 дел по жалобам и признании незаконными правовых актов, 134 355 - на действия должностных лиц и коллегиальных органов власти, управления и общественных объединений 83 427 - на нарушения налогового законодательства, 2320 - на нарушения избирательных прав и т.д. Началось обсуждение проекта ФКЗ «Об административных судах в Российской Федерации». О чем идет речь? Предполагается создать ещё одну ветвь судебной власти - административные суды. И это не субъективное желание «верхов» и «отклик» на события дня. Конституцией РФ и ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» предусмотрено административное судопроизводство и образование федеральных специализированных судов.

Таковыми и будут административные суды, входящие в систему судов общей юрисдикции. Это - судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ, это - федеральные окружные административные суды (21), это - судебные коллегии по административным делам верховных судов республик и других судов субъектов Российской Федерации, это - межрайонные административные суды.

Административные суды - это специализированные федеральные суды, разрешающие публично-правовые споры в сфере государственного и муниципального управления и рассматривающие жалобы граждан на действия и решения органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц в соответствии с правилами гражданского и административного судопроизводства. К их юрисдикции предполагается отнести оспаривание правовых актов органов государственной власти субъектов федерации, рассмотрение споров между органами государственной власти, жалоб граждан на решения и действия государственных органов и должностных лиц, избирательных комиссий и т.д. Имеются в виду публично-правовые споры преимущественно как внутри системы органов исполнительной власти, так и в отношениях граждан с властью и ее представителями. Реализация этой юрисдикции будет способствовать укреплению законности и гарантий прав граждан в сфере государственного и муниципального управления.

В то же время вопрос об объеме юрисдикции административных судов остается спорным. Вряд ли нужно включать в нее споры по конституционным вопросам (избирательные споры, споры о въезде-выезде граждан за пределы страны, оспаривание

региональных законов). Но явно тяготеют к ней споры и разногласия между исполнительными органами. Не связаны пока предложения об административных судах и их юрисдикции с формами административно-процессуального законодательства.

Приведенные характеристики юрисдикций разных видов судебных органов отражают их общие и особенные черты. Понятие подведомственности используется для разграничения круга дел, отнесенных к ведению разных уровней внутри одной системы. Наряду с этим очевидна необходимость дальнейших изменений юрисдикций судов и ее разграничения. Подтверждением служат некоторые сложности такого рода между Конституционным Судом РФ и судами общей юрисдикции в области нормоконтроля.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации» говорится следующее. Статьи 125, 126 и 127 Конституции РФ не исключают возможности осуществления судами общей юрисдикции и арбитражными судами вне связи с рассмотрением конкретного дела проверки соответствия перечисленных в ст. 125 (п. «а» и «б» ч. 2) Конституции РФ нормативных актов ниже уровня федерального закона иному, имеющему большую юридическую силу акту, кроме Конституции РФ. Такие полномочия судов могут быть установлены федеральным конституционным законом с тем чтобы в нем были закреплены виды нормативных актов, подлежащих проверке судами, правила о предметной, территориальной и инстанционной подсудности таких дел, субъекты, управомоченные обращаться в суд с требованием о проверке законности актов, обязательность решений судов по результатам проверки акта для всех правоприменителей по другим делам. Иначе суды не вправе признавать незаконными и в связи с этим утрачивающими юридическую силу акты ниже уровня федерального закона.

Напомним, что суды общей юрисдикции и арбитражные суды должны осуществлять соответствующую юрисдикцию в следующих случаях:

- по обращениям граждан, если такие обращения не являлись допустимыми в порядке применения ч. 4 ст. 125 Конституции РФ;

- по обращениям юридических лиц и граждан в делах, подведомственных арбитражным судам;

- по обращениям в соответствии со ст. 46 и 52 ФЗ от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

- по обращениям в соответствии с ч. 1 ст. 60 Закона РФ от 5 марта 1992 г. «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» (в ред. ст. 20 Закона РФ от 24 июня 1992 г.);

- по обращениям прокуроров в соответствии с ч. 1 ст. 23 Федерального закона (в ред. Закона от 17 ноября 1995 г.) «О проку-

ратуре РФ».

В итоге судебная деятельность, ориентированная на общий объект воздействия, оказалась раздробленной. Начались по этому поводу острые дискуссии. Некоторые юристы отмечали, что понятие «полномочия судов» закреплено в Конституции РФ в самой общей форме. В текущем законодательстве о судах оно либо используется, либо не используется, очевидно, по причине «судоустройственного», но не «процессуального» понимания.

В результате, с одной стороны, рассмотрение соответствия правовых актов другим, в данном случае Конституции РФ, оценивается как осуществление специфического конституционного судопроизводства, присущего только Конституционному Суду РФ. С другой - признаки такого судопроизводства провозглашаются в качестве необходимых и при рассмотрении соответствующих дел другими судами, но судопроизводство при этом объявляется административным. По мнению Р.А. Белкина, подобное противопоставление искусственно, поскольку противоречит единой природе сравнительно-текстуальной судебной деятельности. Такая судебная деятельность присуща не единственному суду, но всей системе судов. Логической предпосылкой такой деятельности выступает конституционная формула как форма развития конституционных положений в текущем законодательстве. И конституционность в этом аспекте должна пониматься как свойство, предъявляемое к соотношению любых звеньев нормативно-правовой системы.

Таким образом, речь идет о форме сопряжения компетенции (юрисдикции) Конституционного Суда РФ и иных судов¹.

Судебная система развивается пока весьма противоречиво. Не вполне согласованно между собой создаются отдельные судебные структуры. Их юрисдикция определяется подчас неточно, что создает ненужные «пересечения» судебных дел. Отстает процессуальное обеспечение судебной деятельности - ГПК, УПК и кодекс административного судопроизводства.

Бесспорной тенденцией является расширение суммарного объема компетенции всей судебной системы, как за счет отнесения к ведению судов многих публично-правовых дел, так и из-за появления новых категорий дел. И все же не до конца определен объем публично-правовых дел, в котором надо различать конституционно-правовые и административно-правовые споры. Нельзя допускать их смешение и «столкновение» юрисдикций разных судов.

Можно предвидеть в перспективе необходимость уточнения юрисдикции конституционных и административных судов в части оспаривания правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации - по их видам и разрешения

¹ А.А. Белкин. Дело о полномочиях судов (Комментарий к постановлению Конституционного Суда от 16.06.98). - Уголовное право, 2000, № 1.

споров о компетенции - по видам органов. В противном случае неизбежны «пересечения» юрисдикций и чрезмерная концентрация усилий судов на отдельных участках государственной деятельности.

Создание административных судов может повлечь некоторые изменения и в объеме юрисдикции арбитражных судов. Речь идет о праве ВАС РФ рассматривать в первой инстанции дела о признании недействительными ненормативных актов Президента РФ, палат Федерального собрания и Правительства РФ, не соответствующих закону и нарушающих права и законные интересы организаций и граждан.

Не менее существенные коррективы юрисдикций действующих судов можно предвидеть и в процессе формирования других федеральных специализированных судов, например трудовых и земельных. Специализация юрисдикций отражает общие тенденции развития судов и судопроизводства в европейских странах (например, в Германии действуют семь видов судов). И поэтому надо готовиться к их созданию путем: а) обоснования круга специальных судебных дел; б) создания судебных структур (палат, коллегии) с участием профессиональных судов и постоянных специалистов в виде либо экспертов, либо членов судов; в) введения специальных правил судопроизводства на базе общих правил гражданского и административного судопроизводства.

Таковы некоторые тенденции развития юрисдикции судов. Они предопределены прежде всего формирующейся судебной практикой и завершением в основных чертах судебной реформы в стране. Показательно, что на состоявшемся 1 ноября 2000 г. заседании Совета при Президенте РФ по вопросам совершенствования правосудия было отмечено именно это обстоятельство и сделан акцент на принятие ряда законов о судах и новых процессуальных кодексов - уголовно-процессуального и гражданско-процессуального, а также подготовке административно-процессуального кодекса. Главное - повышение качества и эффективности судебной деятельности при некотором упорядочении и изменении юрисдикции разных судов¹.

¹ См., напр.: Комментарий судебно-арбитражной политики. Выпуск 7. - М., Юридическая литература, 2000.

Глава 5

Компетенция иных публичных структур

§ 1. Компетенция местного самоуправления

Приметой последних десятилетий является стремительное развитие местного самоуправления в Европе и укрепление его статуса как института гражданского общества. И в нашей стране особое внимание уделяется компетенции местной власти - ее определению и нормативному закреплению, порядку осуществления и гарантиям защиты. Решению этих вопросов посвящены различные правовые регуляторы: нормы федеральной Конституции, международные принципы и нормы, конституции и уставы субъектов Российской Федерации, федеральные и региональные законы о местном самоуправлении, собственные уставы и иные акты местного самоуправления. Удельный вес саморегуляции здесь больше, чем у институтов государства.

Конституционные характеристики исходят из статуса местного самоуправления¹. Выделим такие *главные элементы компетенции*, как *признание самостоятельности местного самоуправления* (ст. 12, 130); *четко очерченные сферы деятельности местного самоуправления* (ст. 131); *закрепление основных полномочий местного самоуправления* (управление муниципальной собственности, местный бюджет, налоги и сборы, охрана общественного порядка, дополняемые их открытостью и возможностью наделения государственными полномочиями (ст. 12, 132); *строгие гарантии самостоятельности и правовой защиты* (ст. 133).

Весьма показательно, что применительно к местному самоуправлению как институту гражданского общества весьма значителен удельный вес международно-правовых норм. Совет Европы и Межпарламентская Ассамблея СНГ приняли специальные акты, содержащие типичные принципы и компетенционные нормы в данной области. Таков соответствующий Модельный закон МПА и Европейская хартия местного самоуправления. Хартия действует более 15 лет, и ее нормы широко внедрены в нормативный массив и реальную практику нашей страны. Хотя и не без трудностей ввиду их модельности.

Статья 3 Хартии посвящена понятию компетенции местного самоуправления. Под местным самоуправлением понимается право и способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения. Это право осуществляет-

¹ См.: Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, перспективы. - М., Изд-во МГУ, 1994; Н.В. Постовой. Местное самоуправление. История. Теория. Практика. - М., 1995.

ся советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, прямого, равного и всеобщего голосования. Советы или собрания могут располагать подотчетными им исполнительными органами. Это положение не исключает обращения к форме прямого участия граждан там, где это допускается по закону.

Компетенция органов местного самоуправления устанавливается конституцией или законом. Это положение не исключает предоставления органам местного самоуправления в соответствии с законом полномочий и компетенции для конкретных целей. Органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа власти. Предоставляемые органам местного самоуправления полномочия должны быть, как правило, полными и исключительными.

Публичная власть, как правило, должна преимущественно осуществляться органами власти, наиболее близкими к гражданину. При делегировании полномочий центральными или региональными органами местным органам самоуправления последние должны, насколько это возможно, обладать свободой применять их в соответствии с местными условиями. В процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно касающихся органов местного самоуправления, с ними проводятся консультации.

В нормах европейского права предусмотрены условия соответствия административных структур и ресурсов задачам органов местного самоуправления. Без ущерба для более общих законодательных положений местные органы власти должны иметь возможность сами определять свои внутренние административные структуры, с тем чтобы они отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление. Условия работы служащих органов местного самоуправления должны быть такими, чтобы можно было обеспечить подбор высококвалифицированных кадров. Условия службы местных выборных представителей должны обеспечивать свободное осуществление ими их функций.

Важны характеристики источников финансирования органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, получать достаточные собственные финансовые средства, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций. Финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставленным им по конституции или закону полномочиям. Защита более слабых в финансовом плане органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер.

Особо выделен в Хартии административный контроль за органами местного самоуправления, который может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных конституцией или законом. Любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, предназначен лишь для обеспечения законности и соблюдения конституционных принципов. Тем не менее административный контроль может там, где это целесообразно, осуществляться вышестоящими органами власти при выполнении органами местного самоуправления делегированных им задач. Административный контроль за органами местного самоуправления осуществляется таким образом, чтобы степень вмешательства контролирующего органа была соразмерна значимости интересов, которые это вмешательство имеет в виду защитить.

В нашей стране типичные объем и характер компетенции местного самоуправления определены в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Но в отличие от способов установления компетенции госструктур здесь использованы три способа¹. Первый связан с установлением полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти ее субъектов в области местного самоуправления. Ввиду отделенности от системы государственной власти последняя определяет принципы построения и деятельности, общий порядок функционирования местной власти и ее гарантии. Эти предметы ведения конкретизируются по видам полномочий госорганов применительно к двум уровням.

Приведем перечень полномочий органов государственной власти Российской Федерации в области местного самоуправления:

- *принятие и изменение федеральных законов об общих принципах организации местного самоуправления, контроль за их соблюдением;*
- *обеспечение соответствия законодательства субъектов федерации о местном самоуправлении Конституции РФ и федеральному законодательству;*
- *обеспечение гарантий осуществления предусмотренных Конституцией и законами РФ обязанностей государства в области местного самоуправления;*
- *регулирование законами порядка передачи объектов федеральной собственности в муниципальную собственность;*
- *наделение органов местного самоуправления федеральным законом отдельными полномочиями, передача им материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления указанных полномочий, контроль за их реализацией;*
- *установление государственных минимальных социальных стандартов;*

¹ См.: Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». - М., Инфра-М - Норма, 1997.

- регулирование отношений между федеральным бюджетом и местными бюджетами;
- принятие федеральных программ развития местного самоуправления;
- компенсация местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых федеральными органами государственной власти;
- установление порядка судебной защиты и судебная защита прав местного самоуправления и др.

Вот полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления:

- принятие и изменение законов субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении, контроль за их соблюдением;
- обеспечение соответствия законов субъектов федерации о местном самоуправлении Конституции и законам РФ;
- регулирование порядка передачи и передача объектов собственности субъектов федерации в муниципальную собственность;
- регулирование отношений между бюджетами субъектов федерации и местными бюджетами;
- обеспечение сбалансированности минимальных местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности;
- наделение органов местного самоуправления законом отдельными полномочиями субъектов федерации, передача материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления переданных полномочий, контроль за их реализацией;
- принятие региональных программ развития местного самоуправления;
- защита прав граждан на осуществление местного самоуправления;
- обеспечение гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления;
- обеспечение государственных минимальных социальных стандартов;
- установление и изменение порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установление и изменение их границ и наименований;
- компенсация местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти субъектов федерации;
- регулирование законами особенностей организации местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций;
- законодательство о муниципальной службе;
- принятие и изменение законов субъектов федерации об административных правонарушениях по вопросам, связанным с осуществлением местного самоуправления;
- установление порядка регистрации уставов муниципальных образований.

Второй способ связан с определением предметов ведения местного самоуправления. В ведении муниципальных образований находятся вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы

местного самоуправления. Круг вопросов местного значения очень широк и включает принятие и изменение уставов муниципальных образований, контроль за их соблюдением; владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения; комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования; содержание и использование муниципального жилищного фонда и нежилых помещений; организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования; организацию, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения; охрану общественного порядка, организацию и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью; регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований; контроль за использованием земель на территории муниципального образования; регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения и др.

Ввиду бесспорного права на саморегуляцию местного самоуправления коснемся и их собственных правовых актов. Это уставы, в которых чаще всего определяются предметы ведения самоуправления, совпадающие, детализирующие и дополняющие их с учетом специфики города, поселка, района. Это акты субъектов осуществления компетенции - населения, представительного органа, выборных должностных лиц. Это положения об отдельных службах, органах общественного самоуправления. Это акты о формах прямого народного самоуправления (местные референдумы, решения народных собраний, сходов).

Названные формы саморегулирования могут быть весьма эффективными, если их «очистить» от наслоений, копирования государственных норм и наполнить собственными нормами. Вот здесь и должно быть выражено мастерство самоуправления.

Своеобразие компетенции местного самоуправления всецело определяется спецификой этого демократического института. Местное самоуправление - одна из форм народовластия, которая представляет собой признаваемую и гарантируемую Конституцией РФ самостоятельную и под свою ответственность деятельность населения по решению вопросов местного значения. Главный критерий - интересы населения в решении этих вопросов, а отсюда высокая мера самоорганизации, самодеятельности и самоответственности местного самоуправления.

В Конституции РФ закреплены главный принцип компетенции местного самоуправления - самостоятельность и такие ее

основные элементы, как муниципальная собственность, местный бюджет, местные налоги и сборы, а также охрана общественного порядка. Они конкретизированы в известном федеральном законе.

Установлены двоякого рода предметы ведения местного самоуправления - вопросы местного значения и передаваемые им отдельные государственные полномочия. К первым отнесены 30 вопросов, каждый из которых представляет собой преимущественно указание на характер участия в развитии экономики и социальной сферы на соответствующей территории. Таковы, к примеру, вопросы местных финансов, комплексного социально-экономического развития, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Их решение отражает концентрированную формулу участия, которая содержит предполагаемую совокупность конкретных полномочий и действий. Их выбор - по усмотрению местного самоуправления.

В их рамках можно выделить лишь три конкретных полномочия, которые осуществляются периодически: принятие и изменение уставов, утверждение местного бюджета, установление местных налогов и сборов.

Перечисленный кратко перечень вопросов не является исчерпывающим. В п. 30 ст. 6 установлен важный принцип: муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению иные вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов федерации, и вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и госорганов. Тем самым обеспечивается подвижность компетенционных рамок на прочных законных основаниях. Это хорошо, но практически оказалось трудным их освоить и реально пользоваться широтой выбора правовых решений и действий. Тут допускается много ошибок и противоречий. Показательно в этом смысле постановление КС РФ от 30 ноября 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава Курской области. Ввиду нарушения конституционного объема и характера полномочий местного самоуправления и их органов признаны не соответствующими Конституции РФ положения, нарушающие порядок передачи им отдельных государственных полномочий, ограничивающие реализацию права граждан на осуществление местного самоуправления и полномочия местных представительных органов, расширяющие пределы государственного контроля.

Третий способ используется при решении вопросов надделения местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Несмотря на независимость местного самоуправления от государственной власти и невхождение в ее систему связи между названными формами публичной власти должны обеспечиваться и поддерживаться. Особенно это касается тех сфер, где функциональная согласованность и даже единство дея-

тельности диктуются потребностями их целостного функционирования в масштабе страны и интересами обеспечения прав граждан.

Исследователи правильно отмечают, что государство законодательно определяет модель местного самоуправления и правовой статус муниципальных образований, их органов местного самоуправления. При этом взаимоотношения органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления должны строиться на основе тех принципов, которые устанавливают федеральные органы и под контролем последних. При выборе оптимальной модели взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления главной ценностной установкой, определяющей содержание и формы такого взаимоотношения, должен быть приоритет прав и свобод человека и гражданина. Тем более что в значительном числе случаев люди осуществляют свои права, несут обязанности по месту жительства, в сфере местного самоуправления.

Вопросы местного значения, с одной стороны, имеют статус негосударственных и, следовательно, относятся к сфере исключительного ведения муниципальных образований. С другой стороны, целый ряд из них обозначен настолько расплывчато, что захватывает поле возможного приложения усилий и государственных органов. Их перечисление служит, скорее всего, не определением исключительных полномочий органов местного самоуправления, а допуском последних в определенные сферы деятельности. Если названные полномочия состыковать с аналогичными полномочиями государственных органов, то мы увидим область совместного приложения усилий государственных и местных органов. В связи с этим, высказано мнение, что указанные вопросы можно отнести к сфере совместного ведения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления¹.

Сферу совместного ведения можно понимать как в широком, так и в узком смысле. В широком смысле она включает в себя все предметы ведения и полномочия, решения в пределах которых способны принимать в том или ином объеме и органы государственной власти, и органы местного самоуправления. Говоря о совместном ведении в узком смысле, следует исключить из данной сферы государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления в порядке наделения².

К сфере совместного ведения следует также отнести местные полномочия, передаваемые органами местного самоуправления органам государственной власти на договорной основе (например,

¹ См.: Н.И. Соломка. Взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Автореф. канд. дисс. - Екатеринбург, 1999.

² См.: Н.И. Соломка. Указ. соч.

передача сбора местных налогов государственным налоговым органам).

Установление характера полномочий местного самоуправления как полномочий негосударственных не является препятствием для введения конструкции совместного ведения органов государственной власти и местного самоуправления. Проведение жесткой границы между вопросами местного значения и государственными полномочиями невозможно. Всегда будет оставаться область каких-либо дел (те же новые предметы ведения), которые находятся в пограничной зоне между собственными полномочиями органов государства и местного самоуправления или в рамках которых органы государства и органы местного самоуправления обречены на тесное взаимодействие на принципах взаимозаменяемости и взаимодополняемости.

Следовательно, *объем компетенции местного самоуправления является весьма подвижным не только в силу их широкой самостоятельности, но и благодаря открытости «к приему государственных полномочий».* Известная конституционная формула развивается двояким образом. Во-первых, принимаются специальные законы субъектов федерации о порядке наделения местного самоуправления такими полномочиями В Свердловской и Челябинской областях действуют законы о порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Их основной принцип - достижение эффективной реализации переданных полномочий не должно причинять ущерб решению вопросов местного значения. Наделение осуществляется по согласованию с представительным органом местного самоуправления и находит отражение в законах, где содержатся перечень отдельных государственных полномочий, объемы материальных и финансовых ресурсов для их реализации, новые обязанности местных органов и их ответственность, срок, перечень изменяемых актов.

В ряде субъектов Российской Федерации есть законы о порядке передачи в муниципальную собственность объектов государственной собственности. В Ленинградской области в 1998 г. принят закон «О порядке передачи материальных средств органам местного самоуправления для осуществления отдельных полномочий Ленинградской области».

Статья 2 закона посвящена формам передачи материальных средств органам местного самоуправления. Материальные средства передаются безвозмездно в собственность муниципального образования либо в безвозмездное пользование органам местного самоуправления.

Безвозмездной передаче в собственность муниципального образования подлежат находящиеся в государственной собственности Ленинградской области объекты социально-культурного и жилищно-коммунального назначения, дороги, электрические сети, подстанции, газовые сети, водозаборные сооружения и другие подобные объекты, необходимые для исполнения передаваемых органам местного самоуправления отдельных полномочий Ленинградской области.

Служебные здания и сооружения, объекты производственного назначения и иные объекты, не указанные в п. 2 этой статьи, необходимые для осуществления отдельных полномочий Ленинградской области, передаются органам местного самоуправления на праве безвозмездного пользования на период исполнения ими указанных полномочий.

Установлены основания для передачи материальных средств органам местного самоуправления. Безвозмездная передача материальных средств в собственность муниципального образования либо в безвозмездное пользование органам местного самоуправления осуществляется на основании областного закона о наделении конкретных органов местного самоуправления данного муниципального образования отдельными полномочиями Ленинградской области и издаваемых на его основе нормативных правовых актов правительства Ленинградской области об утверждении перечней материальных средств, передаваемых в собственность муниципального образования или на праве безвозмездного пользования.

После вступления в силу областного закона о наделении конкретных органов местного самоуправления отдельными полномочиями Ленинградской области органы местного самоуправления разрабатывают единый перечень материальных средств, передаваемых в собственность муниципального образования (далее - перечень материальных средств, передаваемых в муниципальную собственность), согласно п. 2 ст. 2 этого областного закона, согласовывают его с соответствующими отраслевыми исполнительными органами государственной власти Ленинградской области, комитетом по экономике и инвестициям Ленинградской области и утверждают решением уполномоченного на это уставом муниципального образования органа местного самоуправления или должностного лица муниципального образования.

При прекращении осуществления органами местного самоуправления (изъятии) отдельных полномочий Ленинградской области обращение в государственную собственность Ленинградской области материальных средств, безвозмездно переданных в муниципальную собственность, производится в порядке, установленном гражданским законодательством.

Другой путь - договорный, апробированный в Нижегородской области. На основе постановления губернатора утверждаются формы типовых соглашений с органами местного самоуправления и конкретные соглашения областной администрации с городами и районами о взаимодействии и социально-экономическом сотрудничестве. Их предмет - взаимные обязательства в сфере реализации законов о местном самоуправлении и развитие межбюджетных отношений. Совместно решаются вопросы развития экономической базы территории, полноты сбора налогов, увеличения собственных доходов, улучшения управления муниципальной собственностью, экологической безопасности. Опыт себя вполне оправдывает.

В ряде субъектов федерации (г. Москва, Нижегородская область) в концепциях развития собственности на территории предусмотрена динамика муниципальной собственности и ее связи с другими формами собственности. Особенно полезны их законы о

механизмах эффективного использования муниципальной собственности.

Тем самым общие компетенционные формулы, о которых говорилось выше, получают конкретное правовое содержание, гарантии и процедуры реализации. Например, в законе Московской области «Об общих принципах формирования, управления и распоряжения муниципальной собственностью в Московской области» (1996 г.) регулируются вопросы, связанные с ее объектами, основаниями возникновения права муниципальной собственности, документами, учетом объектов, конкретными полномочиями местных органов, порядком передачи областной собственности в муниципальную собственность.

В этом же направлении активно действуют и местные органы. Интересный опыт накоплен в Челябинской области, где в ряде районов есть положения о межведомственном Совете по вопросам экономики и производства при главе района и председателе районного собрания депутатов. В их составе директора предприятий. Широко развиты договорные отношения, облегчающие кооперацию средств и имущества. Некоторые городские собрания утверждают и успешно реализуют комплексные программы социально-экономического развития.

Но не только в специальных законах и актах определяется компетенция местного самоуправления. Она регулируется и тематическими законами. В кодексах либо устанавливаются специфические полномочия местной власти как субъектов налоговых, бюджетных, лесных и иных отношений (например, ст. 13 Лесного кодекса) либо они не выделяются. Причем по-разному определяется и субъект компетенции - то муниципальное образование, то местное самоуправление, то орган местного самоуправления. Такая картина обнаруживается и в законах субъектов Российской Федерации. Между тем разграничение субъектов «местной компетенции» должно быть очень четким и конкретным.

В Основах законодательства Российской Федерации «Об охране здоровья граждан» ст. 8 посвящена компетенции органов местного самоуправления. К ведению органов местного самоуправления в вопросах охраны здоровья граждан относятся:

- контроль за соблюдением законодательства в области охраны здоровья граждан;
- защита прав и свобод человека и гражданина в области охраны здоровья;
- формирование органов управления муниципальной системы здравоохранения; развитие сети учреждений муниципальной системы здравоохранения;
- формирование собственного бюджета в части расходов на здравоохранение;
- обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения и условий для осуществления государственного санитарно-эпидемиологического надзора на подведомственной территории;
- координация и контроль деятельности предприятий, учрежде-

ний и организаций государственной и муниципальной систем здравоохранения в пределах своих полномочий, контроль за качеством оказываемой медико-социальной помощи в частной системе здравоохранения;

- формирование целевых фондов, предназначенных для охраны здоровья граждан; осуществление мер по обязательному медицинскому страхованию граждан;

- лицензирование медицинской и фармацевтической деятельности на подведомственной территории по поручению органа государственного управления соответствующего субъекта Российской Федерации;

- регулярное информирование населения, в том числе через СМИ, о распространённости социально значимых заболеваний и заболеваний, представляющих опасность для окружающих, и др.

В Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды» есть ст. 10 «Компетенция органов местного самоуправления в области охраны окружающей природной среды». К ведению органов местного самоуправления в области охраны окружающей природной среды относятся:

- определение основных направлений охраны окружающей природной среды города, разработка экологических программ;

- учет и оценка состояния окружающей природной среды и природных ресурсов подведомственной территории;

- учет и оценка объемов отходов производства на объектах, расположенных на подведомственной территории, независимо от формы собственности и подчинения;

- планирование, финансирование, материально-техническое обеспечение природоохранных мероприятий;

- координация деятельности экологических служб предприятий, учреждений, организаций независимо от их форм собственности и подчинения;

- организация экологической экспертизы проектов, государственного экологического контроля за состоянием окружающей природной среды;

- выдача разрешений на отдельные виды природопользования, выбросы и сбросы вредных веществ, захоронение токсичных отходов;

- принятие решений об ограничении, приостановлении, прекращении экологически вредной деятельности;

- разрешение споров в области охраны окружающей природной среды;

- организация охраны памятников природы и иных особо охраняемых природных территорий;

- экологическое воспитание, образование, просвещение;

- обеспечение населения необходимой экологической информацией;
- решение других вопросов охраны окружающей природной среды, отнесенных к компетенции местных Советов народных депутатов и местной администрации в соответствии с Законом РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР».

В ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» можно выделить три способа регулирования компетенции местного самоуправления.

Во-первых, установлены общие полномочия органов местного

самоуправления в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Органы местного самоуправления осуществляют деятельность в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в пределах полномочий, предоставленных им законодательством Российской Федерации и законодательством ее субъектов (ст. 7).

Во-вторых, местные органы обязаны следовать общим нормативным требованиям и процедурам, которые едины для всей страны. Например, это касается соблюдения санитарно-эпидемиологических требований обеспечения к планировке и застройке городских и сельских поселений (ст. 12), к продукции производственно-технического назначения, товарам для личных и бытовых нужд и т.п. (ст. 13). «Безличность» этих требований не исключает, а предполагает включение в круг исполнителей и местные органы, и их организации.

В-третьих, в некоторых случаях при осуществлении действий в русле норм Закона предусмотрено и конкретное участие органов местного самоуправления, таков п. 2 ст. 45 о социально-гигиеническом мониторинге (п. 2 ст. 31) и введении карантина; п. 4 ст. 39 об издании местных актов по вопросам обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в соответствии с общими санитарными правилами.

Развивая положения названного ФЗ как базового, в ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» содержатся нормы тройкого рода.

Во-первых, определен характер участия органов государственной власти в решении вопросов организации местных финансов (регулирование межбюджетных отношений в рамках федеральных целевых программ, методическая помощь в работе по формированию и исполнению местных бюджетов, контроль за соблюдением налогового и бюджетного законодательства, установление социальных норм).

Во-вторых, большая часть норм конкретизирует нормы базового закона в части предметов ведения и полномочий местных органов. Это касается собственных доходов местных бюджетов, средств бюджетного регулирования местных бюджетов (нормативные отчисления, дотации и субвенции и др.), полномочий органов местного самоуправления по формированию местных бюджетов (почему «органов»?)

В-третьих, в законе содержатся нормы, которых нет в базовом Законе. Формула «другие финансовые вопросы местного значения» получила отражение в ст. 16 о муниципальных займах, в ст. 13-15 об отношениях с финансово-кредитными организациями (по договорам).

Сказанное позволяет сделать следующие выводы.

Компетенция местного самоуправления отличается широтой и подвижностью и высокой степенью их саморегуляции. Ее законодательное определение должно быть более строгим и обосно-

ваным, исключаящим периодические противоречия.

Подзаконные акты нередко ограничивают самостоятельность местной власти. Однако способы защиты против таких вторжений используются плохо.

Допущен разрыв между реальной материально-финансовой базой местного самоуправления и объемом их полномочий. Слабость этой базы уменьшает ресурсы эффективного использования полномочий.

Процесс осуществления компетенции местного самоуправления является непоследовательным и противоречивым.

Сохраняет остроту проблема соотношения государственной власти и местного самоуправления и определения сфер, где они действуют самостоятельно или в согласованных режимах.

§ 2. Оказание публичных услуг

В каждом обществе существует потребность выполнения социальных дел. Часть из них требует использования властно-распорядительных полномочий, часть - связана с оказанием публичных услуг. Публичные услуги означают юридически и социально значимые действия в интересах общества, государства и граждан. Их оказание связано с публичными функциями государства и деятельностью государственных структур, обладающих определенной компетенцией. Деятельность институтов публичных услуг в этом смысле имеет двусторонний характер. Находясь в общей системе государственного управления, они оказывают услуги в иерархическом режиме, установленном вышестоящим государственным органом. С другой стороны, эти институты связаны двусторонними отношениями с клиентами, имеющими право на получение соответствующих услуг.

В юридической литературе России досоветского периода часто использовалось понятие «государственное учреждение» и «административное учреждение». Н.М. Коркунов в книге «Русское государственное право» (том I, Введение и общая часть, СПб., 1893) вкладывает в понятие государственного учреждения смысл организованных приспособлений личных и материальных сил к осуществлению актов государственной власти. Государство функционирует через государственные учреждения в широком смысле.

Таково же понимание административных учреждений, которое обнаруживается в трудах А.И. Елистратова¹. Данное понятие охватывает и собственно властные государственные органы, и иные структуры. Для них есть общий критерий - это совокупность должностных лиц, группируемых по их компетенции в сфере публичных служб. Учреждение является субъектом пуб-

¹ А.И. Елистратов. Основные начала административного права, Изд. 2-е. - М., 1917, с. 78-97.

личных обязанностей и прав.

В Конституции ФРГ используются нормативные понятия «государственная школа» (ч. 3 ст. 7), «государственное учреждение» (ч. 3 ст. 12^a), «узы публично-правовых отношений службы и верности» (ч. 4 ст. 33), «учреждения федерации и земель» (ч. 1 ст. 35), «корпорации публичного права федерального подчинения» (ч. 8 ст. 73), «корпорации или учреждения публичного права» (ч. 1 ст. 75², ст. 80, ч. 3 ст. 87), «учреждение публичного права» (ч. 3 ст. 87¹).

В Конституции Австрии встречаются понятия «публичные школы» (ст. 14, 14^a), «служебное право в публичных учреждениях» (ч. 16 ст. 10), «органы корпораций публичного права» (ч. 3, 4 статьи 20), «публичные учреждения» (ч. 4 ст. 21, ч. 1 ст. 23).

Понятия «общественно-публичное учреждение» и «публично-правовое учреждение» использованы в Законе «Об административном обеспечении» Кантона Галлон (Швейцария) 1965 г. В европейском праве часто применяется понятие «публичная корпорация» для характеристики структур, выполняющих общественные функции.

Обратимся к российской действительности. В ФЗ «О почтовой связи» установлен статус организаций почтовой связи общего пользования. Ему посвящена ст. 18 «Организации почтовой связи общего пользования». Для оказания услуг почтовой связи общего пользования образуются организации почтовой связи. Организации почтовой связи разных организационно-правовых форм пользуются равными правами в области оказания услуг почтовой связи общего пользования. В целях укрепления надежности почтовой связи в Российской Федерации оказывается государственная поддержка развитию сети почтовой связи организаций, обеспечивающих оказание услуг почтовой связи.

Управление деятельностью организаций федеральной почтовой связи общего пользования осуществляется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим управление деятельностью в области почтовой связи. Организации федеральной почтовой связи действуют на основании уставов (положений). Они обеспечивают оказание универсальных услуг почтовой связи, осуществляют оказание иных услуг почтовой связи, тарифы на которые не регулируются государством, а также осуществляют на договорной основе распространение печатных изданий, доставку и выдачу пенсий, пособий и других выплат целевого назначения, реализацию ценных бумаг, инкассацию и доставку денежной выручки, прием платы за коммунальные услуги, прием платы за товары (услуги), выплату наличных денежных средств с использованием пластиковых карт и иную деятельность, разрешенную законодательством Российской Федерации.

Подготовка и принятие организациями почтовой связи решений о создании, размещении и ликвидации объектов почтовой связи на территориях субъектов федерации осуществляются с

учетом предложений органов государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации.

В ст. 6, 7, 8 закреплены полномочия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, органов местного самоуправления в этой области. Статья 12 закрепляет единые нормы и требования в области почтовой связи общего пользования.

Особо подчеркнем, что федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий управление деятельностью в области почтовой связи, в соответствии с указанным Федеральным законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации разрабатывает инструкции, руководства, положения и иные нормативные акты, определяющие единые нормы и требования в области почтовой связи общего пользования. Нормативные акты по вопросам организационно-технического обеспечения устойчивого функционирования сети почтовой связи, а также по вопросам эксплуатации средств почтовой связи, издаваемые федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим управление деятельностью в области почтовой связи, являются обязательными для всех операторов почтовой связи общего пользования.

Иерархичность и функциональное единство обеспечены Правилами оказания услуг почтовой связи, утвержденными постановлением Правительства РФ от 26 сентября 2000 г. Организации почтовой связи, клиенты и их отношения - вот главное в правилах.

Еще один вид публичных услуг - нотариальные действия. В Основах законодательства Российской Федерации о нотариате закреплена система учреждений и правила совершения нотариальных действий. Нотариат в Российской Федерации призван обеспечивать в соответствии с Конституцией РФ, конституциями республик в составе России, указанными Основами защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц путем совершения нотариусами предусмотренных законодательными актами нотариальных действий от имени РФ.

Нотариальные действия в Российской Федерации совершают в соответствии с настоящими Основами нотариусы, работающие в государственной нотариальной конторе или занимающиеся частной практикой. Реестр государственных нотариальных контор и контор нотариусов, занимающихся частной практикой, ведет Минюст РФ.

Действуют государственные нотариальные конторы. В республиках, автономной области, автономных округах, краях, областях, городах Москве и Санкт-Петербурге государственные нотариальные конторы открываются и упраздняются Минюстом РФ или по его поручению министерствами юстиции республик, органами юстиции автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Важное значение для граждан и государства имеют акты гражданского состояния. ФЗ «Об актах гражданского состояния» регулирует соответствующую деятельность.

Акты гражданского состояния - действия граждан или события, влияющие на возникновение, изменение или прекращение прав и обязанностей, а также характеризующие правовое состояние граждан. Государственной регистрации в порядке, установленном указанным Федеральным законом, подлежат акты гражданского состояния: рождение, заключение брака, расторжение брака, усыновление (удочерение), установление отцовства, перемена имени и смерть. Государственная регистрация актов гражданского состояния производится органами записи актов гражданского состояния, образованными органами государственной власти субъектов федерации. Вопросы образования и деятельности органов записи актов гражданского состояния на территориях субъектов федерации решаются этими субъектами самостоятельно на основании указанного Федерального закона.

Государственная регистрация актов гражданского состояния граждан, проживающих за пределами территории России, производится консульскими учреждениями Российской Федерации за пределами ее территории.

Координация деятельности по государственной регистрации актов гражданского состояния осуществляется федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации.

Государственная регистрация актов гражданского состояния устанавливается в целях охраны имущественных и личных неимущественных прав граждан, а также в интересах государства.

Государственная регистрация акта гражданского состояния производится органом записи актов гражданского состояния посредством составления соответствующей записи акта гражданского состояния, на основании которой выдается свидетельство о государственной регистрации акта гражданского состояния.

Сведения, подлежащие внесению в запись акта о рождении, заключении брака, расторжении брака, об усыновлении (удочерении), установлении отцовства, о перемене имени или смерти и в выдаваемые на основании данных записей свидетельства, определяются указанным Федеральным законом. В запись акта гражданского состояния могут быть включены и иные сведения, обусловленные особыми обстоятельствами государственной регистрации конкретного акта гражданского состояния.

Формы бланков записей актов гражданского состояния и выдаваемых на основании данных записей бланков свидетельства, порядок их заполнения; формы бланков иных документов, подтверждающих факты государственной регистрации актов гражданского состояния, а также формы бланков заявлений о государственной регистрации актов гражданского состояния устанавливаются Правительством РФ.

Бланки свидетельств о государственной регистрации актов гражданского состояния выполняются типографским способом на гербовой бумаге, являются документами строгой отчетности; каждый такой бланк имеет серию и номер.

И другие публичные учреждения подобного типа осуществляют не столько властные и управленческие полномочия, сколько

оказывают публичные услуги. Службы занятости в регионах, службы земельного кадастра, органы статистики и другие выполняют аналитические, информационные и иные действия, которые в совокупности обеспечивают государственное управление и регулирование в соответствующих сферах.

В сфере экономических, производственно-технологических и эксплуатационных отношений действуют структуры, выполняющие от имени государства некоторые публичные функции. К таковым можно отнести «Газпром», РАО «ЕЭС-Россия»; железные дороги и т.п., оказывающие услуги клиентам с помощью обязательных правил и нормативов. К ним применимы положения ст. 426 ГК РФ о публичном договоре, согласно которым коммерческие организации определенного типа имеют обязанность по продаже товаров, оказанию услуг или выполнению работ в интересах неограниченного числа клиентов (потребителей). В частности, в процессе оказания услуг железнодорожного транспорта перевозчик имеет обязанности и несет ответственность за их выполнение¹. Почему бы не ввести и не принять законы о видах корпораций?

Вообще оправданно более строго отграничить публичные функции, компетенцию государственных органов от структур, занятых оказанием публичных услуг. Примечательно, что в 1997-2000 гг. при подготовке концепции административной реформы некоторые разработчики высказывали мнение о желательности «разгрузки» госорганов от выполнения функций хозяйственного управления и оказания социальных услуг. Имелись в виду государственные учреждения, осуществляющие от имени государства определенные юридически значимые действия и предоставляющие услуги, обеспечивающие деятельность органов исполнительной власти.

Рассуждая в этом плане, нужно подчеркнуть необходимость глубокой научной разработки вопросов статуса институтов публичных услуг. Это позволит строго определить типологию оказываемых им публичных услуг. Нуждаются в упорядочении отношения таких институтов и отраслей управления, в чью систему они входят, с клиентами - гражданами и юридическими лицами, включая порядок взимания и расходов сборов, пошлин за оказываемые услуги. Предстоит усилить ответственность этих институтов за качество и своевременность предоставляемых услуг (удостоверения, выдача документов и т.п.). Следует изменить правовой механизм, усилив императивность оказания услуг, тогда не граждане будут «просить», «ходить» и т.п., а учреждения будут обязаны выполнять соответствующие работы (выдача документов, копий и т.п.).

Тогда компетенция как родовое понятие приобретет еще од-

¹ См. подробно: В.В. Залесский. О защите прав пассажира в отношениях с транспортной организацией - перевозчиком. - М., Право и экономика, 2000, № 9.

ну грань применительно к учреждениям услуг - набор публичных услуг соответствующих институтов. Это - в интересах граждан и общества.

Глава 6

Модели компетенций в корпоративных структурах

§ 1. Уставные цели и организация управления

Активным участником экономической и иной деятельности является хозяйствующий субъект. Этим понятием мы обозначаем коммерческую организацию, деятельность которой посвящена получению прибыли. Разновидностью является не государственная организация, корпоративная структура, действующая на началах самоорганизации и самостоятельности. Опорой служит ее компетенция, построенная как организованное внутреннее управление, с одной стороны, как правовое опосредование публичных компетенций с другой. Такая связь predetermined прежде всего статусом компаний, их уставами и целями. Ими закладывается корпоративная компетенция.

Как известно, правовой статус предприятий в СССР определялся в рамках централизованной системы управления народным хозяйством. Если в начале 20-х годов допускалась их хозяйственная самостоятельность, то в дальнейшем ее объем был резко ограничен жестким планированием «сверху». Объяснением служат трудные предвоенные и военные годы и период восстановления страны. В 50-х годах вводится система децентрализованного территориального управления в лице советов народного хозяйства. С середины 60-х годов меры по расширению прав хозяйствующих субъектов сочетаются с укреплением отраслевого управления. Этот курс нашел выражение в Общем положении о всесоюзном и республиканском промышленном объединении, утвержденном 2 марта 1973 г. Советом Министров СССР, и в Положении о производственном объединении (комбинате), утвержденном 27 марта 1974 г. Постепенно развиваются способы экономического стимулирования предприятий и научных организаций.

«Прорывом» в новую юридико-экономическую сферу стал Закон СССР «О государственном предприятии (объединении) 1987 г. В отличие от жестко регламентированного статуса предприятий прошлых десятилетий в нем был закреплен новый принцип. А именно: в интересах осуществления задач и полномочий, установленных законом, предприятия вправе по собственной инициативе принимать все решения, если они не противоречат действующему законодательству (ст. 2). Появилась формула о трудовом коллективе, который использует как хозяин общенародную собственность, создает и приумножает народное богатство».

во, обеспечивает сочетание интересов общества, коллектива и каждого работника. Это был шаг вперед в трактовке правосубъектности основного звена экономики, а следующий был сделан Законом СССР «О предприятиях в СССР» (1990 г.). Признавались предприятия, основанные на собственности граждан, коллективной и государственной собственности. Вновь подтверждался принцип - предприятие может осуществлять любые виды хозяйственной деятельности, если они не закреплены законодательством и отвечают целям, предусмотренным в его уставе (ст. 1).

Много новшеств в статус хозяйствующих субъектов было внесено Законом РСФСР от 25 декабря 1990 г. «О предприятиях и предпринимательской деятельности», которые открыли простор хозяйственной инициативе граждан и юридических лиц. ГК РФ - первая и вторая части - закрепил современное положение хозяйствующих субъектов. Базовыми являются положения об основаниях возникновения, осуществления и защиты гражданских прав. Граждане и юридические лица по своему усмотрению осуществляют принадлежащие им гражданские права (ст. 9). Принципиальное значение имеет закрепленный переход от специальной к общей правоспособности обществ, товариществ и производственных кооперативов, что снимает ограничения их деятельности только уставными требованиями. Это отражает тенденцию развития права компаний в Европейском Союзе.

Вслед за ГК РФ принимается ряд федеральных законов об отдельных видах хозяйствующих субъектов, о чем будет рассказано подробнее.

Постепенно сформировался современный статус компании в России. Его черты определены прежде всего в Конституции РФ, где есть нормы о свободе экономической деятельности, свободном перемещении товаров, услуг и финансовых средств, о признании и равной защите частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности (ст. 8), о свободе творчества и охране интеллектуальной собственности (ч. 1 ст. 44).

Вместе с тем установлены конституционные положения об охране прав и законных интересов граждан, государства и общества, о недопустимости нарушений законности. К статусу компаний имеют отношение и нормы административного права (о порядке регистрации юридических лиц и др.), финансового, трудового, экологического и иных отраслей права. Ими создаются строгие юридические режимы деятельности.

Конечно, наиболее широкая сфера регулирования вопросов организации и деятельности предприятий (компаний) обеспечивается нормами гражданского права. Здесь своего рода призмой служит институт юридического лица, основные положения которого закреплены в гл. 4 «Юридические лица» ГК РФ, состоящей из 17 статей. Дается прежде всего понятие юридического лица. Им признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное

имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Юридические лица должны иметь самостоятельный баланс или смету.

Закреплены обязательные атрибуты приобретения организацией свойств юридического лица - учредительные документы (ст. 52), государственная регистрация (ст. 51), органы (ст. 53), наименование и место нахождения (ст. 54), представительства и филиалы (ст. 55). Регулируются ответственность юридического лица (ст. 56) и порядок его реорганизации (ст. 57-60) и ликвидации (ст. 61-65). Правоспособность юридического лица заключается в том, что оно может иметь гражданские права, соответствующие уставным целям деятельности, и нести связанные с этой деятельностью обязанности.

Как видно, статус компаний определяется комплексом правовых актов. В нем можно выделить несколько «юридических слоев». Во-первых, нормы, относящиеся ко всем компаниям. Таковы прежде всего положения ГК РФ о юридических лицах и их видах - гл. 4, ст. 48-123. Деятельность компаний в равной мере регулируется тематическими законами - КЗоТ, о банкротстве, об охране природы и др.

Во-вторых, различным видам компаний посвящены специальные законы и иные правовые акты. Это Федеральные законы «Об акционерных обществах», «Об обществах с ограниченной ответственностью» и др. Готовится закон о государственных и муниципальных унитарных предприятиях. Отсутствие этих и иных законов временно компенсируется принятием положений (о холдингах и др.), утверждаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ.

В-третьих, важнейшим способом саморегулирования компаний являются утверждаемые ими уставы. В некоторых случаях действуют уставы государственных корпораций, утверждаемые федеральным Правительством или соответственно главой исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Компании являются коммерческими организациями, преследующими в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли. Они обладают общей гражданской правоспособностью. Это означает, что компании вправе иметь гражданские права и нести гражданские обязанности для осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законом. Лишь государственные предприятия имеют специфическую (целевую) правоспособность.

Выделим типичные права компаний: а) совершать любые сделки и другие юридические акты, прямо не запрещенные законом, б) иметь имущество (на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления) и распоряжаться им, в) самостоятельно планировать свою хозяйственную, финансовую и

коммерческую деятельность, г) устанавливать цены и тарифы на продукцию собственного производства, д) определять формы, системы и размеры оплаты труда персонала, е) инвестировать собственные и привлекать заемные средства и пр., и) распоряжаться прибылью, к) образовывать целевые фонды, л) определять внутреннюю структуру и порядок управления.

Исследователи обстоятельно разрабатывают вопросы управления корпорацией, планирования ее деятельности. Рассмотрены внутренние институты корпорации - общее собрание, совет директоров, правление, генеральный директор, структурные подразделения, управляющие и служащие. Общие принципы управления схожи с принципами государственного управления - централизации, децентрализации, координации, а также использование человеческого потенциала и услуг сателлитов бизнеса¹.

Государственно-правовое регулирование экономики включает в себя и механизм публичного участия в коммерческой деятельности. Не «уход» или «отторжение» государства, а гибкий выбор форм публичного участия создает для общества и корпоративных структур условия и режимы эффективной деятельности.

В Италии к таким каналам относятся прямое управление государственными предприятиями, создание субъектов публичного права - на государственном и муниципальном уровнях - для оказания публично-правовых услуг, государственное экономическое программирование. Давно используются способы контроля за акционерными обществами и контроля за их деятельностью. Во Франции популярны такие формы публичного участия в коммерческой деятельности, как публичные предприятия, административные публичные учреждения (в рамках общей структуры без образования юридического лица), промышленные и коммерческие публичные учреждения, национальные общества с государственным капиталом, смешанные экономические общества. И каждая из них способствует гибкому государственному влиянию на принятие решений и т.п.².

В нашей стране прямой государственный контроль за корпоративной деятельностью - в сфере строительства, экологии, санитарии и т.п. - сочетается с косвенным влиянием государства и законодательными средствами ограничения корпоративной деятельности. Все это служит компетенционным фактором для формирования и осуществления внутренней компетенции в корпорациях.

Юридическое лицо приобретает гражданские права и принимает гражданские обязанности через свои органы. Оно во многом действует благодаря их функционированию. В акционер-

¹ Участие государства в коммерческой деятельности. - М., Юрист, 2001.

² См.: Т.В. Кошанина. Хозяйственные товарищества и общества: правовое регулирование внутрифирменной деятельности. - М., Инфра-М - Кодекс, 1995, с. 133-153, 241-292.

ных обществах встречается, однако, немало нарушений компетенции внутренних органов управления. В результате в судах рассматривается много исков о признании недействительными сделок, совершенных единоличным исполнительным органом, с превышением полномочий - о признании недействительными решений общего собрания, совета директоров и др. Складывается устойчивая судебная практика по этой категории дел, с которой полезно ознакомиться¹.

В иностранных государствах активно развиваются нормы корпоративного права. Оно приобрело в странах англо-американской правовой системы широкое распространение. Концепции юридического лица, виды компаний, их образование и регистрация, членство, управление, ценные бумаги, защита акционеров, инвесторов и кредиторов компании, реорганизация и ликвидация компаний - таковы объекты исследований². В английских университетах, в частности в Лондонском, издаются «Studies in Corporate Law». Анализ отношений с партнерами, включая международно-правовые связи компаний, приобретает все больший интерес.

§ 2. Формирование компетенции в корпоративных структурах

Выделение такого вида субъекта компетенции на первый взгляд кажется не вполне соответствующим концепции книги. Действительно, ярко выраженная публичность данного института, казалось бы, исключает включение корпоративных субъектов в общий круг субъектов компетенции. Но это не так, поскольку институт компетенции как таковой оказался типичным для всех структур управления. Корпоративные структуры, отличающиеся от государственных структур иными формами собственности и порядком ведения дел и управления, воспринимают общие компетенционные элементы. Это восприятие происходит в той плоскости соотношения публичного и частного права, о которой говорилось ранее.

В интересующем нас плане можно отметить: а) влияние общей теории компетенции и типичных элементов компетенции на организацию управления в корпоративных структурах; б) закрепление в законах основных элементов компетенции корпоративных структур, которые служат для последних своего рода нормативной моделью; в) прямое и косвенное воздействие субъектов публичной компетенции на деятельность субъектов корпоративной компетенции, побуждающее их к определенным решениям,

¹ Органы управления акционерными обществами: некоторые материально-правовые вопросы и процессуальные вопросы. Судебная практика по гражданским делам. - Саратов, 2000.

² См.: Г.В. Полковников. Английское право о компаниях: закон и практика. - М., НИМП, 2000.

действиям и воздержанию от неправомерных акций; г) более сильное влияние субъектов публичной компетенции на компании, акционерные общества и т.п., где есть или преобладает государственный капитал и где представители государства участвуют в органах корпоративного управления. Действия их «по мандату» голосования и т.п. в органах корпоративного управления должны быть эффективными для обеспечения государственных интересов.

Описанное выше общекомпетенционное влияние на корпоративное управление способствует определению в его рамках внутренних структур и их функций, прав и обязанностей должностных лиц, правил принятия решений и использования внутренней информации, порядка организации работы персонала. Оно достигается благодаря соотношению законов и иных правовых актов в указанном объеме и локальных корпоративных актов. Их удельный вес высок, поскольку гарантирована самостоятельность деятельности всех хозяйствующих субъектов. Столь же высок удельный вес собственно организуемого внутреннего управления.

В ГК РФ и других законах, регулирующих гражданско-правовые отношения, содержатся нормы о корпоративной компетенции. В одних случаях это регулирование вопросов внутренней компетенции корпоративных структур как нормативный эталон для их уставов. Таковы нормы ст. 103 об управлении в акционерном обществе и исключительной компетенции общего собрания акционеров и исполнительного органа общества, ст. 426 о публичном договоре, ст. 559-566 о порядке продажи предприятий, ст. 67 о правах и обязанностях участников хозяйственного товарищества или общества.

В других случаях нормы ГК РФ устанавливают императивную зависимость действий корпоративных структур от деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Ее отражают, например, нормы ч. 2 ст. 2 о соблюдении безопасности страны, ст. 3 об актах госорганов в данной сфере, ст. 13 - о признании их недействительными, ст. 34 - о компетенции органов опеки, ст. 51 - о государственной регистрации юридических лиц.

В законодательстве содержится немало норм, обязательность которых служит для корпоративных структур основанием действий и решений. Императивность приводит в движение корпоративные компетенционные механизмы. Примером может служить ст. 92 ФЗ «Об акционерных обществах» об обязательном опубликовании общественной информации в СМИ. Закреплены элементы этой информации. Учитываются правила, установленные ФКЦБ.

Типовая нормативная характеристика организации управления акционерных обществ содержится в их уставах. Она включает нормы: а) об общем собрании акционеров как высшем органе

управления обществом (ст. 47); б) о компетенции общего собрания акционеров. В перечне 20 вопросов и допущение решения иных вопросов, предусмотренных законами. Пункт 2 содержит запрет на изменение исключительной компетенции общего собрания, п. 3 - запрет на рассмотрение общим собранием и принятие решений по вопросам, не отнесенным к его компетенции данным законом; в) о решении общего собрания акционеров (ст. 49, 50), о кворуме (ст. 58) и др.; г) о Совете директоров (наблюдательном совете) - ст. 64 и его компетенция (ст. 65); д) об исполнительном органе общества (ст. 69, 70). Иными словами, представлены основные институты общества в их функциональном разделе¹.

Готовятся типовые, примерные уставы акционерных обществ, облегчающие подготовку и принятие уставов в отдельных обществах². Степень конкретности в регулировании компетенции нарастает, но обнаруживается немало ошибок. Отступления от норм закона, подмена прав институтов управления, неумелое юридическое регламентирование, ошибки в процедурах принятия решений.

Весьма показательно признание социально опасными преступлений против интересов службы в коммерческих и иных организациях. В ст. 201 УК РФ введена уголовная ответственность за злоупотребление полномочиями лицом, выполняющим управленческие функции. Таковым считается лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции. Использование им своих полномочий вопреки законным интересам этой организации и в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц либо нанесение вреда другим лицам с тяжелыми последствиями наказывается штрафом, либо исправительными работами, либо арестом, либо лишением свободы.

Корпоративности присущи свойства самоорганизации. Партия самоуправления трудящихся им. С. Федорова исходит из классической формулы самоуправления - демократизация отношений собственности на основе соединения работников со средствами производства и результатами труда, их участие в управлении предприятием. Самоорганизация, самодеятельность и самоответственность - добавим мы к этой формуле. Какова же реальность?

Приведем данные социологического исследования. Вот оценки трудящимися уровня руководства: «плохо» - 11%, «хорошо» - 60%; участие в управлении: «плохо» - 44%, «хорошо» - 24%. По

¹ См.: Комментарий к Федеральному закону «Об акционерных обществах». - М., Изд. г-на Тихомирова М.Ю., 1999.

² См.: Уставы акционерных обществ. - М., Изд. г-на Тихомирова М.Ю., 2000; Юридические лица. Порядок создания. Правовое положение. Учредительные и внутренние документы. - М., Изд. г-на Тихомирова М.Ю., 2000.

поводу изменений в трудовой сфере за последние 3-4 года управления предприятием: «повысилось» - 9%, «уменьшилось» - 20%; инициатива работников: «уменьшилась» - 13%, «повысилась» - 14% («Экономика и жизнь, Н-Новгород, 13-19 октября 2000).

В последние годы большую популярность за рубежом и в России приобрели вопросы корпоративного управления. Происходит интенсивный обмен информацией в этой сфере. Федеральная комиссия рынка ценных бумаг считает, что наши сложности в значительной мере порождены проблемой низкого уровня корпоративного управления. Российским компаниям мешает активно выходить на зарубежный рынок то обстоятельство, что на этих предприятиях корпоративное управление не соответствует западным стандартам. Возникают сложности и противоречия во взаимоотношениях собственников и менеджеров. Инвестора в первую очередь интересует то, каким образом менеджмент компании работает с его средствами, поэтому для него важно контролировать политику компании. Если управляющие не считаются с интересами собственника, то вложение инвестиций сдерживается. Нередки проявления низкой культуры и непрофессионализма менеджеров. Руководители многих предприятий даже не знакомы с основными принципами корпоративного управления. Поэтому начата подготовка кодекса корпоративного управления.

Акционерное общество, не выполняющее стандартов взаимоотношений менеджмента и акционеров, правил эффективного корпоративного управления, будет наказано не санкциями государства, а потерей репутации на фондовых рынках, уменьшением инвестиционной привлекательности и снижением котировок акций. На первом этапе несоблюдение положений кодекса будет негативно влиять на имидж компании (понижать рейтинг эмитента на рынке, сокращать возможности для привлечения капитала и т.д.), а впоследствии может повлечь за собой административное или уголовное наказание.

Кодекс станет практическим руководством как для российских акционерных обществ, так и для инвесторов. В течение нескольких ближайших лет кодекс будет носить рекомендательный характер. По мере внедрения норм и принципов, регулируемых кодексом, в деловую практику российских корпораций необходимо будет придать ему статус нормативного документа, обязательного для применения российскими акционерными обществами.

Кодекс корпоративного управления подробно «разъяснит» такие «узкие места» действующего акционерного законодательства, как правила выплаты дивидендов, регулирование доходов менеджеров, отчетность перед акционерами, порядок проведения общих собраний и др. Кодекс также будет содержать положения, полезные рынку, такие как новые правила листинга для компаний, согласно которым к биржевым торгам будут допускаться

акции только тех компаний, которые приняли обязательства по исполнению кодекса. Подобные меры полностью соответствуют принятой в развитых странах практике реализации корпоративного управления.

Начал действовать Координационный совет по корпоративному управлению. В мировой практике накоплен значительный опыт регулирования корпоративных отношений. Основные принципы, ставшие общепринятыми в корпорациях развитых стран, закреплены правилами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Принципы ОЭСР будут использованы при разработке стандартов корпоративных отношений в России. (И. Максимов, РГ, 1 декабря 2000 г.).

Интересны опыты построения «моделей корпоративной компетенции». Обратимся к материалам беседы «Немного о компетенциях и будущем российского менеджмента», опубликованным в журнале «Кадровый вестник» (ноябрь 2000 г.).

Для создания этого профиля необходимы: анализ требований к работе, учет корпоративной культуры и знание стратегии и планирующихся изменений. По этим трем задачам были проинтервьюированы люди, которые работают на этих позициях. Затем с целью отражения корпоративной культуры были взяты интервью у их начальников и людей, работающих в смежных направлениях. Чтобы понять, какие стратегические шаги планируются и влечет ли это какие-то изменения функциональных обязанностей, были проведены непосредственные переговоры с руководителями кредитного направления.

В ходе проведенных интервью, в том числе с руководителями кредитного направления, было выделено несколько основных качеств, компетенций, которые необходимы новым сотрудникам. Вслед за этим был разработан курс, который позволял ознакомить людей с этими качествами, а также определить те из них, которые развиты уже сейчас, и то, в какой степени и какие именно качества нуждаются в развитии. Кроме того, часть работы была посвящена решению задачи мотивации людей на проявление и развитие именно этих качеств. Важны такие базовые компетенции для кредитного направления Альфа Банка, как понимание кредитного бизнеса, способность четко излагать свои мысли - как устно, так и письменно, а также инновационность. И естественно, уделялось внимание планированию конкретных действий, которые позволят новым сотрудникам эти качества развивать и проявлять.

Для аналитиков кредитного направления были важны такие компетенции, как понимание бизнеса, поиск информации, принятие решения, т.е. качества, необходимые для выполнения специфической работы. Они должны проанализировать, насколько заемщик интересен для банка, надежен, перспективен ли его проект и т.п.

Иногда организация разрабатывает набор стратегических

компетенций, важных для всех сотрудников. И практически любая иностранная компания имеет такой набор, который может включать в себя 8, 10, или 3, 5 компетенций, которые обусловлены требованиями сегодняшнего дня. Компания считает, что на данном этапе развития каждый сотрудник должен ответственно относиться к своему делу, быть напористым и целеустремленным. И этими качествами должен обладать любой сотрудник, будь то менеджер или рядовой оператор на конвейере.

Существуют и так называемая спецификация позиции - ведь каждая конкретная работа требует своих специфических знаний и навыков. Бухгалтер-кассир и менеджер по продажам должны быть людьми разного типа. Поэтому и разрабатывается отдельная модель компетенций для направления, в которую включались и параметры, важные для банка в целом. У Альфа Банка нет единой утвержденной модели компетенций.

Каждый, кто прошел подготовку, получил обратную связь, которая включала в себя оценки по выделенным компетенциям и план развития, составленный для всех. С помощью консультантов были подготовлены рекомендации по развитию компетенций. Сами компетенции были разбиты по уровням и подкреплены планом развития, что позволило создать действенный инструмент для саморазвития.

Квалифицированная аттестация обязательно включает в себя два блока: аттестацию по рабочим результатам и по компетенциям. Таким образом, во время аттестации фактически реализуются две цели - фиксируется достигнутый уровень и по компетенциям, после чего задаются перспективные цели развития как на уровне компетенции, так и на уровне рабочих результатов. А при следующей аттестации будет отслеживаться степень достижения этих результатов и соответственно задаваться новые цели. Развитие и результат получается направленным и достаточно измеримым, взвешенным.

Компетенции являются инструментом, и, как и всякий инструмент, работают они не самостоятельно, а в чьих-то руках. Поэтому во многом диапазон их применимости зависит от того, кто и как их применяет. В западных моделях компетенций, сделанных под конкретную позицию, почти всегда встречается мотивирование. Это позволяет многим говорить об «их демократическом и общечеловеческом» менеджменте. Ведь когда работа жестко структурирована, она становится скучной. Мотивированность менеджерской компетенции, т.е. способность зажечь людей даже в этих четко заданных рамках, чтобы обеспечить интерес к работе, остается одной из ключевых компетенций.

Другая разновидность корпоративных компетенций заключается в определении общей стратегии компании и способов ее реализации. Исследования управления банков наглядно показали, сколь значимы такие блоки, как учет задач банка и влияния внешней среды, включая правовые акты госструктур,

определение функций структурных подразделений и распорядков работы и использование информации. Банковский персонал - его подбор, оценки, управленческие команды, организационная культура, мотивация, взаимоотношения - второй блок. Отсюда полезные способы определения основных направлений деятельности банка, квалификационных характеристик и должностных инструкций работников методами диагностики банковской организации¹. Нетрудно заметить, как общекомпетенционные параметры влияют на организацию не только внутреннего управления, но и внешнего воздействия - в пределах компетенции их субъектов. Это должно учитываться в процессе корпоративного управления.

Получили развитие в крупных структурах типа холдингов и финансово-промышленных групп процедуры принятия решений. Особенно широко распространены кодексы корпоративного поведения, которые подчас воспринимаются и даже копируются. Подобная практика Германии, США и Японии поддерживается банками, корпорациями в России как средство формирования корпоративной культуры и этики. А это служит опорой устойчивого управления внутренними делами.

Встречаются полезные модели корпоративных компетенций, отражающие их внешние связи. Как отмечалось, урегулированные взаимоотношения субъекта компетенции являются важным элементом его полномочий и условием успешной деятельности. В этом плане интересен опыт Европейского банка реконструкции и развития, подготовившего при содействии компании «Куперэнд Лайбранд» рекомендации «Рациональные деловые нормы и корпоративная практика». В них описаны взаимоотношения с клиентами, поставщиками, государственными органами и местными властями, с общественностью. Содержатся полезные правила о взаимоотношениях с работниками и акционерами. Подобные примерные элементы корпоративных компетенций служат хорошим образцом для хозяйствующих субъектов.

Реально складывающиеся отношения и взаимное влияние корпоративных и публичных компетенций нередко нарушают их правовые рамки. Государственные и муниципальные органы нередко вмешиваются во внутренние дела компаний и оказывают давление на их структуры, на принятие решений, возлагают незаконные обязанности, ограничивают деятельность. Нередко и необоснованные проверки служат средством давления и угроз.

Но и корпоративные структуры и их управленческие институты подчас не выполняют правовые акты, игнорируют законные указания и поручения структур из внешней среды. В налоговой, трудовой, экологической и иных сферах такие правонарушения широко распространены. Задача состоит в недопущении и устранении отмеченных нарушений законности. Субъекты компетен-

¹ См.: Т.Н. Лобанова. Банки: организация и персонал. - М., Городец, 2000.

ций должны знать и уважать своих партнеров.

Глава 7.

Компетентность: норма и патология

§ 1. Нормативные требования к служащим

Было бы упрощением рассматривать проблемы компетенции только через призму структурно-функциональных вопросов. Как бы ни были публичные институты структуры и органы мощны и авторитетны и их статус урегулирован законом, их функционирование во многом определяется человеческим фактором. Кадры и состав органа, лица на государственных должностях, выборные представители - вот реальные герои, приводящие в движение весь компетенционный механизм. Их знание и квалификация, с одной стороны, политические интересы и влияние общественной среды - с другой, наконец, личностная мотивация и особенности характера должны быть приняты во внимание.

В интересующем нас плане используется понятие компетентности. *Компетентность означает умелое и квалифицированное выполнение лицом возложенных на него публичных обязанностей.* Персонификация компетентности применительно к отдельным гражданам, занимающим должности публичного значения, позволяет четко различать три аспекта. Во-первых, хорошее и даже глубокое знание ими своих служебных и государственных функций. Оно обеспечивается строгой регламентацией их в законах и иных правовых актах, в должностных инструкциях.

Во-вторых, правильное понимание задач, возложенных на соответствующий орган. Предметы ведения соответствующего государственного или муниципального органа как бы распадаются на отдельные задачи должностей и занимающих их работников. «Заданность» статуса позволяет применительно к ним вести речь о таких элементах компетенции, как задачи, права и обязанности или полномочия, взаимоотношения, поощрения, основания и виды ответственности.

В-третьих, компетентность в общегражданском смысле означает действия служащего, работника в интересах государства и общества. Его высокое гражданское сознание гарантирует функционально-правомерное поведение. А отсюда эффективность выполнения публичных задач и действительное служение общему благу.

Компетентность во всех своих значениях опосредована и обеспечена правом. Имеются в виду нормы конституционного, административного, трудового и уголовного права. С их помощью организуется высокоэффективный управленческий труд руководителей и специалистов и пресекаются отклонения от установленной для них социально-правовой модели. А модели, естест-

венно, неодинаковы для разных категорий управляющих.

Для лиц, избираемых на пост Президента РФ и в парламент, обычно устанавливаются не профессиональные и квалификационные требования ввиду значимости их полномочий, а лишь общегражданские требования. Так, согласно ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» Президентом может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в стране не менее 10 лет. Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин России, достигший на день голосования 21 года.

Для некоторых категорий должностных лиц и государственных служащих ввиду важности выполнения государственных задач законом устанавливаются соответствующие требования. Это касается прежде всего судей и работников прокуратуры. В Законе СССР «О статусе судей в СССР» и Законе РФ «О статусе судей» определен возраст для избрания и назначения судей, наличие высшего юридического образования, стаж работы по юридической специальности и сдача квалификационных экзаменов. Закреплены права и обязанности судей, состав и функции квалификационных коллегий судей.

В ФЗ «О прокуратуре» в ст. 17-19 установлены полномочия Генерального Прокурора РФ, прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроров городов с районным делением по руководству подчиненными органами. Раздел V посвящен службе в органах и учреждениях прокуратуры - требованиям к лицам, назначаемым на должности прокуроров, следователей, испытание, присяга, аттестация и классные чины прокурорских работников.

Государственная служба - важнейший институт государства и власти. Ее регулирование нормами конституционного, административного и трудового права позволяет создавать стабильный режим доступа граждан к государственной службе и ее прохождения, тщательного отбора кандидатов на должности. Статус государственных служащих определяется в ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»¹, в законах субъектов Российской Федерации о государственной и муниципальной службе, в иных актах, в том числе квалификационных и должностных характеристиках. Ядро статуса служащих - закрепление их прав и обязанностей, ответственности. Без этого неизбежны ошибки, злоупотребления и низкое качество управленческого труда. Хотя, правда, и правовая регламентация не спасает от этих пороков.

Рассмотрим права государственного служащего. Государственный служащий имеет право на ознакомление с документами, определяющими его права и обязанности по занимаемой государ-

¹ См. подробно: Настольная книга государственного служащего. Комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации». М., Экономика, 1999.

ственной должности государственной службы критерии оценки качества работы и условия продвижения по службе, а также на организационно-технические условия, необходимые для исполнения им должностных обязанностей. Он вправе получать в установленном порядке информацию и материалы, необходимые для исполнения должностных обязанностей. Принятие решений и участие в их подготовке в соответствии с должностными обязанностями - важное право служащего. Допускается посещение в установленном порядке для исполнения должностных обязанностей предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности.

Гарантируются участие служащего по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной государственной должности государственной службы; продвижение по службе, увеличение денежного содержания с учетом результатов и стажа его работы, уровня квалификации; ознакомление со всеми материалами своего личного дела, отзывами о своей деятельности и другими документами до внесения их в личное дело, приобщение к личному делу своих объяснений; переподготовка (переквалификация) и повышение квалификации за счет средств соответствующего бюджета; пенсионное обеспечение с учетом стажа государственной службы.

Служащие могут объединяться в профессиональные союзы (ассоциации) для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов; вносить предложения по совершенствованию государственной службы в любые инстанции.

Государственный служащий вправе обратиться в соответствующие государственные органы или в суд для разрешения споров, связанных с государственной службой. Речь идет о вопросах проведения квалификационных экзаменов и аттестации, их результатов, содержания выданных характеристик, приема на государственную службу, ее прохождения, реализации прав государственного служащего, перевода на другую государственную должность государственной службы, дисциплинарной ответственности государственного служащего, несоблюдения гарантий правовой и социальной защиты государственного служащего, увольнения с государственной службы.

Государственный служащий наделяется правами для выполнения обязанностей, предусмотренных статусом должности. Служащий обязан:

- 1) обеспечивать поддержку конституционного строя и соблюдения Конституции РФ, реализацию федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, в том числе регулирующих сферу его полномочий;
- 2) добросовестно исполнять должностные обязанности;
- 3) обеспечивать соблюдение и защиту прав и законных интересов граждан;
- 4) исполнять приказы, распоряжения и указания вышестоя-

щих в порядке подчиненности руководителей, отданные в пределах их должностных полномочий, за исключением незаконных;

5) в пределах своих должностных обязанностей своевременно рассматривать обращения граждан и общественных объединений, а также предприятий, учреждений и организаций, государственных органов и органов местного самоуправления и принимать по ним решения в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

6) соблюдать установленные в государственном органе правила внутреннего трудового распорядка, должностные инструкции, порядок работы со служебной информацией;

7) поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения своих должностных обязанностей;

8) хранить государственную и иную охраняемую законом тайну, а также не разглашать ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей сведения, затрагивающие частную жизнь, честь и достоинство граждан.

Российский Закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» весьма краток, поскольку в субъектах федерации принимаются свои законы. Но и при этом ряд вопросов почти не регулируется, и стремление создать кодекс государственной службы пока не подкреплено реальными нормативными разработками. Хорошим примером тут может служить Закон Австрии «О правовых основах службы чиновников» (1979 г.). Его разделы посвящены служебным отношениям, в частности требованиям к назначению на должность, служебной подготовке, использованию чиновников и их служебным обязанностям (очень подробно), аттестации, дисциплинарному праву (подробно), регулированию служебных отношений отдельных категорий - кадровых офицеров, прокуроров, преподавателей.

В субъектах Российской Федерации действуют законы о муниципальной службе. Вот типичные права муниципального служащего:

а) *требовать письменного оформления содержания и объема должностных полномочий и создания условий для их исполнения;*

б) *принимать решения или участвовать в их подготовке в соответствии с должностными полномочиями;*

в) *запрашивать и получать в установленном порядке от органов государственной власти и местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, граждан и общественных объединений необходимые для исполнения должностных обязанностей информацию и материалы;*

г) *посещать в установленном порядке для выполнения должностных полномочий предприятия, организации и учреждения независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности;*

д) *вносить предложения по совершенствованию муниципальной службы в любые инстанции;*

е) *на продвижение по службе, включая переход на государственную службу, увеличение размера должностного содержания с учетом результатов работы, отношения к исполнению служебных обязанно-*

стей и уровня квалификации;

ж) повышать квалификацию, проходить переподготовку за счет средств местного бюджета;

з) участвовать по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной муниципальной или государственной должности;

и) знакомиться по первому требованию со всеми материалами своего личного дела, отзывами о своей деятельности и другими документами до внесения их в личное дело, а также приобщать к личному делу свои объяснения;

к) требовать служебного расследования для опровержения порочащих его честь и достоинство сведений, касающихся его муниципальной службы;

л) обращаться в вышестоящие муниципальные органы, суд для разрешения споров, связанных с муниципальной службой;

м) объединяться в профессиональные союзы;

н) на пенсионное обеспечение с учетом стажа муниципальной службы.

Нормативными правовыми актами муниципального образования в соответствии с законами субъекта Российской Федерации могут быть установлены иные права муниципального служащего, не противоречащие Конституции РФ, настоящему закону и иным областным законам.

Муниципальный служащий обязан:

а) осуществлять свои функции в пределах предоставленных ему прав и установленных должностных обязанностей, в соответствии с федеральным и областным законодательством, нормативными правовыми актами муниципальных образований;

б) исполнять приказы, распоряжения и указания вышестоящих в порядке подчиненности руководителей, изданные в пределах их должностных полномочий, за исключением явно незаконных, а также унижающих человеческое достоинство;

в) обеспечивать соблюдение и защиту прав и законных интересов граждан;

г) своевременно, в пределах своих должностных полномочий, рассматривать обращения в муниципальные органы в соответствии с поручением руководителя или иного уполномоченного должностного лица муниципального органа и разрешать их в порядке, установленном федеральным и областным законодательством и нормативными правовыми актами муниципального образования;

д) сохранять государственную и иную охраняемую законом тайну, а также ставшие ему известными в связи с исполнением служебных обязанностей сведения, затрагивающие частную жизнь, честь и достоинство граждан;

е) поддерживать уровень квалификации, необходимый для исполнения должностных обязанностей;

ж) соблюдать нормы служебной этики, установленный служебный распорядок, должностные инструкции, порядок обращения со служебной информацией, не совершать действий, затрудняющих работу муниципальных органов, а также приводящие к подрыву авторитета муниципальной службы;

з) беречь муниципальную собственность.

Нормативными правовыми актами муниципального образова-

ния в соответствии с законами Воронежской области могут быть установлены иные обязанности муниципального служащего, не противоречащие Конституции РФ, указанному и иным областным законам.

Компетентность служащего во многом обеспечивается благодаря установлению квалификационных характеристик. Министерство труда утвердило своим постановлением от 21 августа 1998 г. «Квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и других служащих». Речь идет о нормативных требованиях к должностям и соответственно к лицам, занимающим эти должности. Применительно к различным видам должностей определен круг должностных обязанностей и адекватные им требования к знаниям по должности и квалификации. Приведем примеры.

Вот должностные обязанности директора, генерального директора, управляющего предприятия.

Руководит в соответствии с действующим законодательством производственно-хозяйственной и финансово-экономической деятельностью предприятия, неся всю полноту ответственности за последствия принимаемых решений, сохранность и эффективное использование имущества предприятия, а также финансово-хозяйственные результаты его деятельности.

Организует работу и эффективное взаимодействие всех структурных подразделений, цехов и производственных единиц. Направляет их деятельность на развитие и совершенствование производства с учетом социальных и рыночных приоритетов, повышение эффективности работы предприятия, рост объемов сбыта продукции и увеличение прибыли, качества и конкурентоспособности производимой продукции, ее соответствие мировым стандартам в целях завоевания отечественного и зарубежного рынка и удовлетворения потребностей населения в соответствующих видах отечественной продукции.

Обеспечивает выполнение предприятия всех обязательств перед федеральным, региональным и местными бюджетами, государственными внебюджетными социальными фондами, поставщиками, заказчиками и кредиторами, включая учреждения банка, а также хозяйственных и трудовых договоров (контрактов) и бизнес-планов.

Организует производственно-хозяйственную деятельность на основе широкого использования новейшей техники и технологии, прогрессивных форм управления и организации труда, научно обоснованных нормативов материальных, финансовых и трудовых затрат, изучения конъюнктуры рынка и передового опыта (отечественного и зарубежного) в целях всемерного повышения техничности уровня и качества продукции (услуг), экономической эффективности ее производства, рационального использования производственных резервов и экономного расходования всех видов ресурсов.

Принимает меры по обеспечению предприятия квалифицированными кадрами, рациональному использованию и развитию их профессиональных знаний и опыта, созданию безопасных и благоприятных для жизни и здоровья условий труда, соблюдению требований законодательства об охране окружающей среды.

Обеспечивает правильное сочетание экономических и административных методов руководства, единоначалия и коллегиальности в

обсуждению и решению вопросов, материальных и моральных стимулов повышения эффективности производства, применение принципа материальной заинтересованности и ответственности каждого работника за порученное ему дело и результаты работы всего коллектива, выплату заработной платы в установленные сроки.

Совместно с трудовыми коллективами и профсоюзными организациями обеспечивает на основе принципов социального партнерства разработку, заключение и выполнение коллективного договора, соблюдение трудовой и производственной дисциплины, способствует развитию трудовой мотивации, инициативы и активности рабочих и служащих предприятия.

Решает вопросы, касающиеся финансово-экономической и производственно-хозяйственной деятельности предприятия, в пределах предоставленных ему законодательством прав, поручает ведение отдельных направлений деятельности другим должностным лицам, заместителям директора, руководителям производственных единиц и филиалов предприятий, а также функциональных и производственных подразделений.

Обеспечивает соблюдение законности в деятельности предприятия и осуществлении его хозяйственно-экономических связей, использование правовых средств для финансового управления и функционирования в рыночных условиях, укрепления договорной и финансовой дисциплины, регулирования социально-трудовых отношений, обеспечения инвестиционной привлекательности предприятия в целях поддержания и расширения масштабов предпринимательской деятельности.

Защищает имущественные интересы предприятия в суде, арбитраже, органах государственной власти и управления.

Что должен знать директор:

законодательные и нормативные правовые акты, регламентирующие производственно-хозяйственную и финансово-экономическую деятельность предприятия, постановления федеральных, региональных и местных органов государственной власти и управления, определяющие приоритетные направления развития экономики и соответствующей отрасли;

методические и нормативные материалы других органов, касающиеся деятельности предприятия;

профиль, специализацию и особенности структуры предприятия; перспективы технического, экономического и социального развития отрасли и предприятия;

производственные мощности и кадровые ресурсы предприятия;

технологии производства продукции предприятия;

налоговое и экологическое законодательство;

порядок составления и согласования бизнес-планов производственно-хозяйственной и финансово-экономической деятельности предприятия;

рыночные методы хозяйствования и управления предприятием;

систему экономических индикаторов, позволяющих предприятию определять свое положение на рынке и разрабатывать программы выхода на новые рынки сбыта;

порядок заключения и исполнения хозяйственных и финансовых договоров;

конъюнктуру рынка;

научно-технические достижения и передовой опыт в соответствующей отрасли производства;

управление экономикой и финансами предприятия, организацию производства и труда;

порядок разработки и заключения отраслевых тарифных соглашений, коллективных договоров и регулирования социально-трудовых отношений;

трудовое законодательство;

правила и нормы охраны труда.

Каковы требования к квалификации директора? Высшее профессиональное (техническое или инженерно-экономическое) образование и стаж работы на руководящих должностях в соответствующей профилю предприятия отрасли не менее пяти лет.

Как видно, возможна группировка должностных обязанностей, но ее труднее сделать применительно к уровню и видам знаний - они «распылены» и неконкретны. Набор сведений в сфере права должен состоять из знаний законодательных актов в сфере трудовых отношений и управления, подзаконных актов, включая отраслевые, локальных актов.

Действующий закон «О государственной службе Воронежской области» содержит нормативные характеристики государственных должностей области и их видов, классификацию. В статье 8 установлены квалификационные требования к должностям как показатель соответствия профессиональной подготовки кандидата на замещение определенной государственной должности государственной службы области, функциям и полномочиям, установленным по этой должности.

В квалификационные требования к служащим, замещающим государственные должности государственной службы области, включаются требования к уровню профессионального образования с учетом специализации государственных должностей государственной службы; стажу и опыту работы по специальности; уровню знаний Конституции РФ, федеральных законов, Устава и законов Воронежской области применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей.

Гражданам, претендующим на государственную должность государственной службы области, устанавливаются следующие квалификационные требования к стажу и опыту работы по специальности:

а) высшие государственные должности государственной службы области - стаж государственной службы на главных государственных должностях государственной службы области не менее двух лет или стаж работы по специальности не менее пяти лет;

б) главные государственные должности государственной службы области - стаж государственной службы на ведущих государственных должностях государственной службы области не менее двух лет или стаж работы по специальности не менее трех лет;

в) ведущие государственные должности государственной службы области - стаж государственной службы на старших государственных должностях государственной службы области не менее двух лет или стаж работы по специальности не менее трех лет;

г) старшие государственные должности государственной службы

области - стаж работы по специальности не менее трех лет;

д) младшие государственные должности государственной службы области - без предъявления требований к стажу.

Решения о признании образования равноценным принимаются органами государственной власти области в порядке, предусмотренном федеральным и областным законодательством.

Иные квалификационные требования к государственным должностям государственной службы области устанавливаются в положении, принимаемом совместным постановлением органов государственной власти области в соответствии с федеральным законодательством.

При приеме на государственную службу области, а также при ее прохождении не допускается установление каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений в зависимости от расы, пола, национальности, языка, социального происхождения, имущественного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, созданным в порядке, предусмотренном Конституцией РФ и федеральным законодательством.

При поступлении на государственную службу области гражданин представляет:

- личное заявление;
- документ, удостоверяющий личность;
- трудовую книжку;
- документы, подтверждающие профессиональное образование, и др.

Основаниями возникновения трудовых отношений государственных служащих области являются:

- а) избрание на должность в порядке выборов;
- б) назначение на должность по результатам конкурса;
- в) назначение на должность руководителем государственного органа.

Порядок замещения государственных должностей, предусмотренных в ч. 1 п. «а» указанной статьи, регулируется Конституцией РФ, федеральным и региональным законодательством.

Проведение конкурса на замещение государственной должности государственной службы разрешается только на вакантные должности и обеспечивает право граждан на равный доступ службе. Конкурс производится по решению руководителя соответствующего государственного органа среди граждан, подавших заявление об участии в конкурсе при соблюдении условий поступления на государственную службу, предусмотренных законодательством. Государственные служащие могут участвовать в конкурсе независимо от того, какие должности они занимают в момент его проведения.

Трудовой договор (контракт) включает в себя обязательство гражданина по выполнению должностных функций государственного служащего и обязательства государственного органа по обеспечению условий для их выполнения. Трудовой договор (контракт) может содержать дополнительные права и обязанности сторон.

На государственного служащего с его согласия может быть

возложено исполнение дополнительных обязанностей, не предусмотренных трудовым договором, по другой государственной должности государственной службы с оплатой по соглашению между руководителем государственного органа и служащим.

Назначение на государственную должность государственной службы или избрании на государственную должность в порядке выборов оформляется соответствующим актом руководителя государственного органа с внесением записей в трудовую книжку. В случае служебной необходимости государственный служащий с его согласия может быть командирован в другой государственный орган для исполнения должностных обязанностей по государственной должности государственной службы по его специальности на определенный срок.

Установлен порядок проведения квалификационного экзамена. По решению руководителя государственного органа гражданин при поступлении на государственную должность государственной службы (а также перед переводом на государственную должность государственной службы другой группы или иной специализации) сдает квалификационный экзамен по соответствующей государственной должности государственной службы. Квалификационный экзамен может быть проведен по инициативе государственного служащего для присвоения ему по результатам экзамена очередного квалификационного разряда без последующего перевода на другую должность. Порядок проведения квалификационных экзаменов, присвоения квалификационных разрядов и сохранения их при переводе на иные государственные должности государственной службы области устанавливается федеральным законодательством.

Для определения уровня профессиональной подготовки и соответствия государственного служащего занимаемой государственной должности государственной службы, а также для решения вопроса о присвоении государственному служащему квалификационного разряда проводится его аттестация. Аттестация проводится не чаще одного раза в два года, но не реже одного раза в четыре года. Аттестационная комиссия формируется руководителем государственного органа. В случае признания аттестационной комиссией государственного служащего не соответствующим занимаемой государственной должности государственной службы он может быть направлен на профессиональную переподготовку либо, с его согласия, понижен в должности, уволен в порядке, предусмотренном действующим законодательством. Порядок и условия проведения аттестации государственных служащих области устанавливаются положением об аттестации, принимаемом совместным постановлением органов государственной власти в соответствии с федеральным законодательством.

Повышение квалификации государственных служащих всегда было важнейшей задачей государственных органов. В 60-80-х годах этим были заняты АОН при ЦК КПСС и партийные шко-

лы, АНХ, ИПК министерств и ведомств. Теперь подготовкой и переподготовкой управленческих кадров занимаются Академия государственной службы при Президенте РФ, АНХ, многочисленные институты, курсы, школы. Вопрос в том, насколько содержательны учебные программы и в какой степени эффективен учебный процесс, каково влияние уровня знаний на продвижение по службе. Не всегда можно дать положительный ответ.

Особое значение имеет регулярно утверждаемый Правительством РФ государственный план подготовки управленческих кадров для организаций народного хозяйства.

Правительство РФ утвердило Государственный план подготовки управленческих кадров для организаций народного хозяйства РФ в 2000/2001 - 2002/2003 учебных годах. На Министерство экономического развития и торговли РФ возложены функции государственного заказчика и контроль за реализацией Государственного плана. Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано принять участие в долевом финансировании расходов на выполнение Государственного плана и утвердить мероприятия по его реализации в субъектах Российской Федерации.

Основное задание плана заключается в подготовке в российских образовательных учреждениях управленческих кадров для организаций народного хозяйства по направлению «Экономика и управление производством» (5000 человек ежегодно). Организация и конкурсный отбор специалистов проводятся региональными отделениями Комиссии по организации подготовки управленческих кадров для организаций народного хозяйства Российской Федерации. Далее происходит распределение лиц, направляемых на подготовку, по образовательным учреждениям и по специальностям.

Предусмотрены организация и проведение общественной аккредитации российских образовательных учреждений, участвующих в реализации Государственного плана подготовки управленческих кадров для организаций народного хозяйства Российской Федерации в целях повышения качества программ подготовки. Налажена организация учебного процесса в российских образовательных учреждениях, прошедших общественную аккредитацию. Подготовка учебно-методической литературы для обучающихся специалистов. Аттестация специалистов, успешно завершивших подготовку в российских образовательных учреждениях, отбор и направление их для дальнейшей подготовки за рубежом.

Конечный результат: выпуск высококвалифицированных управленческих кадров высшего и среднего звена и их использование в интересах организаций народного хозяйства Российской Федерации. Предусмотрены развитие материально-технической базы и повышение качества программ подготовки в российских образовательных учреждениях, участвующих в реализации Го-

сударственного плана; обеспечение устойчивости процессов развития управления в организациях народного хозяйства РФ. Предусмотрено финансовое обеспечение.

§ 2. Некомпетентность - причины и проявления

Плохой традицией российской действительности является некомпетентность носителей властных полномочий. Проявление ее весьма многообразны - бездействие, корыстные поступки и коррупция, неумение реализовать свои права, нежелание исполнять обязанности. Причин этого социального зла много, и мы выделим среди них две: совершение действий не по закону и вне русла легально установленной компетенции и низкий уровень должностных знаний - правовых, управленческих, экономических и др. Часто они обнаруживаются вместе или влияя на появление другой. Сделаем пояснения.

Первое императивное правило для руководителя - знать законы и иные акты и неукоснительно их соблюдать в своей деятельности. Иначе - провалы и ошибки в работе и даже злоупотребления и произволы. Вспомним одного из градоначальников - героев Салтыкова-Щедрина - он писал втихомолку устав «о нестеснении градоначальников законами»... «Ежели чувствуешь, что закон полагает тебе препятствие, то, сняв оный со стола, положи под себя. И тогда все сие, сделавшись невидимым, много тебя в действии облегчит».

Извлекая этот урок, важно правильно вступать в должность и осваивать весь нормативный массив, который к ней относится. Освоение нормативного материала по должности и выработка навыков его использования - первый шаг к формированию делового стиля управления. Работая в 80-х годах в Академии народного хозяйства, автор разработал памятку руководителю, вступающему в должность. Содержащиеся в ней правила и рекомендации были предметом обучения хозяйственных руководителей. Думается, это было бы полезным и в настоящее время.

Вступление в должность - это система последовательных взаимосвязанных этапов деятельности руководителя, имеющих определенные целевые назначения и временные границы.

Схематично этот процесс можно разделить на следующие этапы:

- а) представление руководителя;
- б) изучение руководителем нормативного материала, регулирующего деятельность предприятия и определяющего обязанности, права и ответственность самого руководителя;
- в) ознакомление с кадровым составом предприятия;
- г) первичный анализ руководителем деятельности предприятия;
- д) организация управления на предприятии;
- е) изучение внешних связей предприятия;

ж) проведение установочных совещаний.

Началом работы служит представление руководителя. Процедуры представления руководителей различных уровней объединения имеют общие моменты и особенности. Генеральный директор объединения назначается или выбирается. Принятое решение доводится, как правило, сначала до управленческого аппарата, а затем до всех работников. Чаще всего это делается в форме представления нового генерального директора его заместителям и начальникам подразделений, а также путем доведения приказа о назначении нового руководителя до работников. Если генеральный директор назначается из руководящих работников других предприятий или вышестоящего органа управления, то его представляет начальник департамента или заместитель министра, в чью компетенцию входят кадровые вопросы. Если же новый генеральный директор назначается из резервного состава самого предприятия, то его представление может осуществляться и бывшим генеральным директором.

В начале данной процедуры, представляющий объявляет приказ министра, рассказывает биографию нового руководителя, знакомит с его послужным списком, объясняет основания назначения нового руководителя, обращает внимание присутствующих на необходимость оказания ему помощи (особенно в период вхождения в должность), установления деловых контактов в интересах дальнейшего совершенствования деятельности.

В большинстве случаев неотъемлемым элементом процедуры представления руководителя является его краткое (5-10 минут) выступление, в котором он выражает признательность руководству министерства (департамента), губернатору и т.п. за оказанное ему доверие, высказывает уверенность в том, что в коллективе сохранится микроклимат, обеспечивающий успешное выполнение задач, и о своих предварительных подходах к их решению. Выступающему рекомендуется вести себя скромно, не произносить пространных речей программного характера, давать оценку действий прежнего руководства и аппарата управления.

После представления новый генеральный директор обязан принять дела от прежнего руководителя. В случае, когда это невозможно сделать, создается специальная комиссия, в состав которой входят один из заместителей директора, главный бухгалтер и др. Приняв дела, новый генеральный директор издает приказ о вступлении в должность. Заместители генерального директора, руководители служб назначаются приказом соответствующего руководителя. Принятое решение доводится до руководителя подразделений в форме представления нового руководителя генеральным директором, остальных работников путем ознакомления с приказом о назначении (через информационный стенд, стенную печать, внутреннюю радиосвязь).

Важное значение имеет изучение нормативного материала. Руководителю, вступающему в должность, необходимо знать

комплект общих и специальных правовых актов, а также пособия и комментарии законов - по профилю организации.

В повседневной жизни приходится сталкиваться с действиями и решениями руководителей и специалистов, которые не вполне или вовсе не соответствуют статусу их должности. Причины такого явления можно классифицировать по трем группам: а) плохая и расплывчатая юридическая регуляция задач, прав и обязанностей; б) фактическое искажение нормативной модели и совершение действий или бездействие из-за незнания, боязни, давления обстоятельств, потока текущих дел; в) умышленное нарушение нормативной модели из корыстных побуждений и приверженности иным ценностям (давление «микросреды», партийных обязательств, денежная зависимость).

Четкие должностные характеристики - основа персональной деятельности. Их отсутствие и устарелость вредят делу и либо ориентируют работников на решение задач, потерявших свою актуальность, либо прикрывают другие дела, задачи и решения. Устанавливаются фактически иные управленческие связи и отношения, нередко «теневые», неформальные и «деловые» в плохом смысле.

Предотвращению таких отношений способствуют составленные по единой методике и постоянно обновляемые: а) положения о внутривидовых подразделениях органа, в которых определены задачи, функции, полномочия, взаимоотношения с партнерами, показатели ответственности; б) должностные инструкции, в которых установлены задачи по должности, правомерные действия (функции), права и обязанности (включая формулу «может» для обозначения альтернативных действий), взаимоотношения по должности, виды поощрений, основания и виды ответственности.

Случаются отступления от правил. Приведем пример. Осенью 2000 г. приказом министра культуры РФ был освобожден от должности ректор Московской консерватории. Причина - выводы комиссии Счетной Палаты о проверке финансово-хозяйственной деятельности консерватории и «юридически некорректных действиях ректора». Нового ректора выбирает коллектив и утверждает министерство. Решено ежегодно обсуждать отчеты ректора в коллективе.

Подбор кадров вопреки нормативным требованиям к соответствующей квалификации часто диктуется желанием устроить в государственный аппарат «своих людей». Пренебрежение государственным интересом и должностными требованиями привело в последние годы к избранию депутатов, плохо или совсем не знающих компетенции законодательного органа, министров и губернаторов, не имеющих специальной управленческо-правовой подготовки. Политическая риторика и прикрытие модными политическими лозунгами и партийной принадлежностью открыли доступ к должностям руководителей органов, учреждений и предприятий людям без правовых и управленческих знаний, без

всякого опыта государственной и хозяйственной работы и правовой квалификации. Следствием становятся конфликты властей, распри в коллективах, низкий уровень управления, злоупотребления и провалы. Частые перестановки руководителей служат лишь видимым выходом из критических ситуаций.

В аспекте социологии права весьма продуктивны исследования поведения в сфере власти и управления. Ведь психология управления правотворчества и правоприменения весьма специфична. Разработаны варианты психологических модусов восприятия издаваемых управленческих норм - безоговорочного восприятия без конфликта с предыдущими установками, частичное принятие, психологическое непринятие акта и резкий конфликт между его положениями и принципиальными жизненными установками адресата акта. Потому государственный аппарат и представляет собой систему формальных групп с акцентом на обезличенные факторы и множество неформальных групп с акцентом на факторы личностного порядка. И их динамику нужно умело регулировать. Для лиц вне сферы госаппарата распространены два модуса поведения - исполнение предписаний и участие в управлении¹.

Психология управления изучает личностные характеристики лидеров, руководителей, должностных лиц и специалистов. Выясняется, что их ценности, установки и мотивы нередко определяют иной стиль деятельности, нежели предполагаемый сообразно нормативной модели. Влияние на них в позитивном плане должно быть мягким и систематичным. Обилие «поведенческих правил» облегчает воспитание и формирование социально-психологических свойств руководителей². Не случайно в Англии недавно был утвержден министерский кодекс как свод правил для министров.

Иногда кажется более эффективным стиль деятельности руководителей и организация управления в коммерческих структурах. Используемый иностранный опыт часто служит единственным аргументом, но экономическая практика подчас убеждает в обратном.

Одно из средств стимулирования служащих к добросовестному и эффективному выполнению служебных полномочий - их поощрение. Оно выступает, как известно, в качестве метода правового регулирования³. Обосновывается резкое повышение зарплаты 35 тысячам госслужащих для пресечения коррупции и строгое регламентирование их обязанностей, в частности процедур судебного оспаривания их деятельности. Оппоненты возра-

¹ См.: А.В. Оболонский. Человек и государственное управление. - М., Наука, 1987, с. 95-159.

² См., напр.: П.С. Таранов. Золотая книга руководителя. - М., 2000.

³ О.М. Киселева. Поощрение как метод правового регулирования. Автореф. канд. дисс. - Саратов, 2000.

жают... (МН, 2000, № 43).

«Поведенческие отклонения» руководителя дают основания для постановки вопросов о его ответственности. Предлагается в новом трудовом кодексе, предусмотреть нормы, по-новому регламентирующие ответственность руководителя. Материальная ответственность должна быть выше прямого действительного ущерба и определяться в зависимости от причиненных убытков. Такая ответственность по действующему законодательству возможна лишь при совершении руководителем организации преступления, которым причинен материальный ущерб организации. Нужен закон «Об особенностях регулирования труда руководителей организации».

В науке трудового права обоснована и предложена модель деления трудового законодательства для коммерческих и финансируемых из бюджета организаций. Разработаны рекомендации о желательности наличия других моделей с целью решения сложных вопросов, которые возникают в процессе развития трудовых отношений в условиях перехода к рыночной экономике.

Содержание юридической ответственности по трудовому праву характеризуется следующими основными признаками:

- юридическая ответственность является обязанностью субъекта в системе трудового правоотношения и всегда сопряжена с ограничением его прав;

- юридическая ответственность, возлагаемая на работодателя (руководителя), совершившего правонарушение в процессе применения законодательства о труде, состоит в обязанности возместить материальный ущерб и компенсировать моральный вред;

- юридическая ответственность сопряжена с государственным осуждением субъекта трудового отношения, привлекаемого к ответственности.

Юридическая ответственность руководителя организации отражает особенности взаимосвязи между мерами правовой ответственности, определяемыми правовым воздействием на правонарушителя, и восстановлением нарушенных прав работника компетентными юрисдикционными органами, которые полномочны осуществлять. Задачей юридической ответственности является не только наказание руководителя, совершившего противоправное деяние, но и удержание его от совершения новых противоправных действий при применении законодательства о труде.

И другие вопросы ответственности нужно знать. О них рассказано в специальных книгах. Охарактеризованы основания и условия материальной и дисциплинарной ответственности руководителя организации¹.

Весьма опасны преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного

¹ См. подробно: А.И. Ставцева, Н.Н. Шептулина. Ответственность руководителя организации за нарушение законодательства о труде. - М., Проспект, 2000.

самоуправления. Речь идет прежде всего об использовании должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства. Оно наказывается штрафом в размере от 100 до 200 минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного до двух месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до четырех лет.

Карается совершение должностным лицом действий, явно выходящих за пределы его полномочий и повлекших существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства. Оно наказывается штрафом в размере от 100 до 200 минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного до двух месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до четырех лет.

Присвоение государственным служащим или служащим органа местного самоуправления, не являющимся должностным лицом, полномочий должностного лица и совершение им в связи с этим действий, которые повлекли существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций, наказываются штрафом в размере от 50 до 100 минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного месяца, либо обязательными работами, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо арестом на срок до трех месяцев.

Не допускается учреждение должностным лицом организации, осуществляющей предпринимательскую деятельность, либо участие в управлении такой организацией лично или через доверенное лицо вопреки запрету, установленному законом, если эти деяния связаны с предоставлением такой организации льгот и преимуществ или с покровительством в иной форме. Такие деяния наказываются лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет со штрафом в размере от 100 до 200 минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного до двух месяцев, либо обязательными работами на срок от ста восьмидесяти до двухсот сорока часов, либо арестом на срок от трех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до двух лет.

Большое социальное зло - получение должностным лицом лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера за действия (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия должностного лица либо оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию), а равно за общее покровительство или попустительство по службе. Подобные действия наказываются штрафом в размере от 700 до 1 тыс. минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от семи месяцев до одного года либо лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

Получение должностным лицом взятки за незаконные действия (бездействие) наказывается лишением свободы на срок от трех до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

Деяния, предусмотренные ч. 1 или 2 ст. 290 УК РФ, совершенные лицом, занимающим государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, а равно главой органа местного самоуправления, наказываются лишением свободы на срок от пяти до десяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

Установлена ответственность за преступления против правосудия - воспрепятствование осуществлению правосудия и производству предварительного расследования, посягательство на жизнь лица, осуществляющего правосудие или предварительное расследование, угроза или насильственные действия в связи с осуществлением правосудия или производством предварительного расследования, привлечение заведомо невиновного к уголовной ответственности, незаконное освобождение от уголовной ответственности, незаконные задержание, заключение под стражу или содержание под стражей, принуждение к даче показаний, фальсификация доказательств.

Не нужно рассматривать жесткие санкции «приметой» только российской действительности. В иностранных государствах четкая регламентация всех сторон деятельности чиновников сопровождается установлением суровой ответственности за должностные преступления¹. И в этом отражается нетерпимость государства и граждан к некомпетентности чиновников в широком смысле слова.



¹ См.: Ответственность за должностные преступления в зарубежных странах. - М., Юридическая литература, 1994.

Раздел III ДИНАМИКА КОМПЕТЕНЦИИ

Глава 8 Механизм реализации компетенции

§ 1. Компетенция в аспекте действия закона

Правильное понимание компетенции и установление ее субъектов позволяет обоснованно определить способы ее закрепления в законе и иных правовых актах. Таковы «статика компетенции» и ее первые жизненные шаги. Далее наступает период зрелости, иными словами «динамики компетенции». Это – сложный и противоречивый процесс, но его многообразные проявления фокусируются в законе как главном регуляторе. Поэтому действие закона означает его осуществление прежде всего в компетенционном разрезе, чему и посвящается последующее изложение¹.

Действия или акты, документы – что важнее для юридической деятельности? Вспомним диалог Мефистофеля и Фауста. Мефистофель: «Седого кодекса графа, как груз наследственной болезни. Иной закон из рода в род от деда переходит к внуку. Он благом был, но в свой черед стал из благоденья мукой. Вся суть в естественных правах. А их и стаптывают в прах». И далее... Мефистофель: «Ты ж мне черкни расписку долговую, чтоб мне не сомневаться в платеже...» Фауст: «Как можешь думать ты, что клок бумажный удержит жизни бешеный поток? Наоборот, среди этой быстрины еще лишь чувство долга только свято... Что значит перед этим власть чернил? Меня смешит, что слову нет кредита. А письменности призрак неприкрытый все тирании буквы подчинил».

Вернемся к дню сегодняшнему. Важнейшим вопросом является реализация компетенции в аспекте действия закона. Ведь именно закон, как уже отмечалось, является ее главным регулятором. В дальнейшем же четкое определение уровней и оснований принятия законов, указов, постановлений и других актов и совершение управленческих действий позволит разобраться в

¹ См.: Ю.А. Тихомиров. Действие закона. – М., Известия, 1992; Правовой механизм реализации положений Федеративного договора. Сборник рекомендаций. – М., 1993; Аналитическая информация о порядке подготовки и реализации законов. – М., Юстицинформ, 2000.

гигантском нормативном массиве и в способах, процедурах его действия. А это - слабое место нашей правовой практики.

Акты и документы - опора и жизненная сила компетенции. Автор не раз участвовал в разработке вместе с коллегами из Института законодательства и сравнительного правоведения рекомендаций по реализации законов. Они направлялись в федеральные и региональные органы. Какова их цель? Это - содействие последовательной реализации законов, достижение результатов их действия, оказание помощи в организации систематического изучения и наблюдения за ходом осуществления законов и их норм. *Реализация законов есть процесс их непрерывного действия, выражающийся в применении правовых норм к определенным сферам жизнедеятельности, урегулированным законами. Последовательная реализация закона означает реальное достижение нормативно установленных целей. Она достижима на основе ряда принципов.*

Во-первых, реализация закона должна быть непрерывной и включать в себя следующие стадии: информирование, усвоение, знание закона, принятие решений «во исполнение», применение норм, контроль, использование правозащитных процедур, оценка эффективности, выработка мер по совершенствованию действия закона.

Во-вторых, действие закона требует использования комплекса средств - юридических, экономических, социально-психологических и организационных. Игнорирование какого-либо средства не позволяет выявить всего потенциала закона.

В-третьих, в реализации закона должны участвовать все субъекты, предусмотренные его нормами, - законодательные органы, администрации и иные исполнительные органы, суды, предприятия и учреждения, граждане и их общественные объединения, средства массовой информации и др. Нельзя ограничивать круг участников отдельными органами либо органами одного уровня (например, областными, оставляя в стороне федеральные).

В-четвертых, реализация законов должна иметь целостный характер, т.е. одновременно учитывать требования ряда однородных законов и их норм, согласованные меры по их выполнению. Речь идет об учете действия однородных законов и их норм, регулирующих, например, способы поддержки малого предпринимательства, порядок прохождения государственной службы, об обеспечении правильного соотношения норм статутных и тематических законов, о согласовании действий одноименных (однородных) законов федерации и ее субъектов. Необходимо сопоставить нормы, определяющие круг управомоченных субъектов, объем их полномочий, виды ответственности, характер предписаний и применять их системно. При выявлении противоречий надлежит исходить из смысла ст. 15, 71, 72 и 77 Конституции РФ.

В-пятых, при организации процесса реализации закона сле-

дует рассчитывать возможные затраты денежных, материальных и иных ресурсов.

В-шестых, следует учитывать фактор времени, в пределах которого будет действовать закон или потребуются дополнительные усилия по его практическому осуществлению.

Процесс реализации законов включает следующие этапы: использование системы правовой информации, организация применения законов, оценка эффективности реализации законов. Каждый из этих этапов включает несколько стадий.

Использование системы правовой информации предполагает создание специального подразделения по накоплению и обработке информации. Полезно заключать договор с юридическими фирмами на абонентное обслуживание правовой информацией.

Правовая информация должна быть полной, актуальной, действенной, гарантировать, что правовой акт не отменен и обязателен к исполнению. Накопление источников информации сопровождается постоянным внесением изменений в действующие акты, а также выборкой норм из различных нормативных актов, регулирующих конкретные действия (отношения).

Наиболее распространенной является правовая информация на бумажных носителях. Именно эта информация имеет официальный характер. Существуют официальные издания нормативных актов, кроме того, они публикуются во многих периодических изданиях, тематических сборниках нормативных актов ведомств и регионов.

В связи с быстрым расширением применения персональных компьютеров получили распространение информационные базы на машинных носителях. Достаточно полными являются информационные базы научных центров правовой информации Минюста РФ; коммерческих организаций «Гарант», «Консультант-плюс» и некоторых других.

Особое внимание следует уделить налаживанию системы информации о принимаемых законах в отраслях и сферах управления, на уровне области, района и города. В этих целях целесообразно регулярно публиковать в прессе тексты законов (частично или полностью), вести радиотелепередачи о наиболее важных законодательных и иных актах (в рубриках «Закон действует»), организовывать экспресс-информацию о законодательстве в той или иной сфере, издавать тематические сборники законодательства.

Нужен строгий порядок учета законодательных и иных нормативно-правовых актов. Без этого нормативные характеристики компетенции будут утрачены.

В связи с многочисленностью законов, взаимозависимостью их норм и сложностью содержания необходима стадия их изучения и умелого применения. Речь идет об умении найти в опубликованных источниках необходимые нормативные акты; юридически правильно понять смысл, содержание нормативного акта (его

статей, параграфов, глав) и юридически грамотно применить акт на практике. Конечно, способы изучения содержания законов различны.

Организация применения законов требует осуществления комплекса действий. Юридический механизм предполагает наличие (или введение):

а) статутных норм, возлагающих на органы, их должностных лиц полномочия по выполнению требований закона. Возможно дополнительными актами (приказами, решениями, постановлениями) включение в перечень их полномочий тех прав, которые по-новому определяют (расширяют, сужают) правовой статус органов и их должностных лиц. Обычно такие нормы включаются в уставы, положения об органах и их подразделениях, должностные инструкции;

б) процедур (процессуальных норм), устанавливающих порядок применения норм закона, последовательность действий по достижению целей, предусмотренных законом. Обычно такие процедуры вводятся документами, которые носят названия: «Правила», «Инструкции», «Порядки», «Регламенты» и др. Без процедур применение закона затруднительно;

в) стимулов выполнения закона. Имеются в виду как позитивные стимулы (поощрения, льготы, предпочтения, приоритеты), так и негативные (санкции, отмена льгот, утрата преимуществ и др.).

г) контрольных действий за эффективностью реализации закона. Полномочия по контролю могут содержаться в законе или специальных решениях, возлагаться на контрольных должностных лиц.

Ядро компетенции субъекта права - принятие решений в соответствии с законом. Рекомендуется дать оценку собственных решений, а также актов с точки зрения соответствия их принятому закону, отменить или изменить устаревшие решения и их отдельные пункты.

Следует подготовить и принять на основе закона регламентирующие акты (устав области, устав самоуправления, схему управления областью, регламент, положение и т.д.), а также конкретные решения. Эти акты и решения должны находиться в строгом соответствии между собой и с решениями, которые в последующем будут приниматься на их основе.

Рекомендуется разрабатывать определенные правила подготовки нормативных актов. Примером подобного рода являются Правила подготовки, принятия и реализации правовых актов в системе исполнительной власти Нижегородской области, подготовленные в 2000 г. Институтом и представленные губернатору Нижегородской области¹. В них даны определения видов решений

¹ См.: Исполнительная власть: организация и взаимодействие. - М., Юстициформ, 2000.

(актов) областных органов исполнительной власти и их признаков, раскрыты соотношение между компетенцией органа и основаниями принятия решений (в частности, их функциональное содержание), уточнен порядок подготовки и принятия решений, сформулированы требования к качеству решения, охарактеризованы средства выполнения решений, способы оценки их результативности. Подобные правила найдут свое применение в любой области.

Целесообразно принимать конкретные меры по реализации закона, относящегося к сфере деятельности министерства, ведомства, законодательного органа и администрации субъекта федерации, местных органов управления. Для этого рекомендуются экспресс-информации о законе, его изучение, внесение изменений в положения о структурных подразделениях и должностные инструкции, издание актов с выработкой плана мероприятий по линии всех или многих служб, конкретные поручения, инструктивные совещания и т.п.

В целях обеспечения системной реализации законов рекомендуется:

а) изучить законы и нормы, связанные между собой объектом регулирования (например, сходные нормы ГК РФ и других законов о собственности);

б) подготовить и принять целевую программу реализации однородных законов или норм разных законов, в которой необходимо предусмотреть общие меры, обеспечивающие их выполнение. Содержание программы будет зависеть от степени новизны закона, необходимости принятия ведомственных и локальных актов, совершенствования деятельности органов и др.

В любом случае в программу могут быть включены мероприятия по разъяснению закона; перечень ведомственных и локальных актов, которые надлежит принять в развитие закона; расчеты материально-финансовых средств, необходимых для реализации закона; перечень организационно-управленческих мероприятий, которые следует провести в соответствии с законом (изменение структуры, штатов и функции органов, их взаимоотношений и т.д.); мероприятия по совершенствованию деятельности правоохранительных органов; контроль за результатами действия закона; сбор и оценка информации о реальных изменениях в регулируемой сфере.

Как известно, издаваемые в соответствии с законами правовые акты являются подзаконными актами. Поэтому их принятие, действие, изменение и отмена должны происходить строго в русле закона. К сожалению, данный принцип на практике чаще всего либо игнорируется, либо искажается, что ведет к нарушениям законов. В связи с этим выделим ряд обязательных требований к подзаконным актам:

а) подзаконные акты издаются строго в пределах компетенции (полномочий), установленной законом, причем рамки компе-

тенции служат и нормативным ориентиром, и юридическим ограничителем;

б) подзаконные акты по своей форме и содержанию должны соответствовать требованиям, которые определены в законе;

в) органы исполнительной власти обязаны принимать те виды актов, которые точно и конкретно названы в законе или в положении об органе;

г) подзаконные акты издаются для решения тех вопросов, которые определены в законе, в виде типологии или перечня вопросов.

Важно обеспечить правильное отражение нормы закона в нормах подзаконных актов, рассматривая первую как обязательное условие оптимального решения управленческой, хозяйственной и иной задачи. Норма закона может послужить «командой» для создания серии новых норм подзаконных актов, стать для них «базовой отсылкой», «раствориться» по элементам в нормах подзаконных актов, послужить источником толкования и правоприменения, быть носителем санкций. Не следует стремиться к обилию норм в подзаконных актах, ибо тогда утрачивается их «законоисполнительный смысл» и допускаются «превышение», «отступление» и «произвольное толкование». В этой связи следует признать правильной запись в Уставе Свердловской области о том, что акты подразделений областной администрации не являются нормативными.

Особо выделим организационно-управленческие действия в соответствии с законом. Имеются в виду прежде всего изменения в «наборе» и полномочий органа управления и его структурных подразделений. Надо уточнить содержание положений об органах, службах, должностные инструкции; освоить новые полномочия, обратив особое внимание на характер и вид принимаемого решения, процедуру, стиль управления (акцент на прогнозные оценки, информационное обеспечение, стимулирование предпринимательства и т.п.).

Важное значение имеет изменение отношений между управленческими органами и их структурными подразделениями. Имеется в виду знание прав и обязанностей партнеров по вертикали и горизонтали, их возможностей по взаимодействию, выбор правильных форм сотрудничества (договоры, программы и т.п.), соблюдение своих обязательств перед партнерами.

Серьезное внимание следует уделять использованию кадров, о чем говорилось ранее. Речь идет об их рациональной расстановке, о повышении квалификации и ориентации на новый объем и характер функций, полномочий, на умение инициативно и своевременно принимать обоснованные решения, предвидеть ход процесса в сфере, регулируемой законом. В контактах с руководителями, специалистами нужно четко определять права и обязанности, в том числе по исполнению законов, показатели их деятельности, основания и виды поощрений и ответственность.

Одним из средств обеспечения реализации закона является контроль. Рекомендуются использовать следующие формы контроля:

- а) информацию о выполнении законов на заседаниях представительных органов, их постоянных комиссий;
- б) запросы депутатов;
- в) анализ реализации законов в системе исполнительных органов;
- г) проверки на местах;
- д) изучение материалов общественного мнения (жалоб, выступлений прессы, опросов и т. п.);
- е) анализ статистической и иной информации;
- ж) экспертные оценки научных учреждений, групп специалистов.

Осуществление компетенции и закона связано с наличием и использованием материально-финансовых средств. Имеются в виду объем затрат материальных и денежных средств в связи с выполнением норм закона; новый режим использования имущества, ресурсов; способы стимулирования и поддержки предпринимательства и т.д.; возможный прирост или снижение выпуска товаров, продукции, оказания услуг; затраты времени на проведение мероприятий в связи с действием закона; потребности в обеспечении правоприменения кадровыми ресурсами.

Основательно вопросы действия закона разработаны в немецкой литературе. Приведем подробно положения одной из книг¹. Рассмотрение принципа верховенства закона означает оценку вопроса о том, находится ли государственный акт в рамках существующих законов (или вышестоящих норм). Принцип основанности на законе ставит вопрос о том, необходима ли и в каких случаях законодательная основа для деятельности исполнительной власти. Принцип основанности на законе запрещает - в пределах своей компетенции - деятельность управления, пока для нее отсутствует конкретная законодательная основа. При этом очерчивается и та область, в которой исполнительная власть может действовать без законодательных полномочий. Точное конституционно-правовое место принципа основанности на законе до сих пор еще однозначно не определено.

Одной из его коренных основ считается принцип правового государства. Вторым корнем является принцип демократии. Основами принципа основанности на законе выступают также основные права и некоторые нормы других частей Основного закона.

Привлекает внимание анализ авторами взаимосвязи плотности законодательного регулирования и плотности административно-судебного контроля. Если управление - в определенных

¹ И. Рихтер, Г.Ф. Шупперт. Судебная практика по административному праву. - М., Юристъ, 2000, с. 23-37.

областях и по определенным причинам - должно обладать пространством для самостоятельного принятия решений, то это может обеспечиваться посредством законодательной техники мягкого программирования, например путем разрешения действий по усмотрению или использования нечетких, нуждающихся в уточнении правовых понятий. Исходя из позиции законодателя, здесь можно говорить о проблеме соразмерной плотности регулирования, законодатель может дозировать плотность регулирования исходя из специфики области.

По поводу требования определенной плотности регулирования, вытекающего из принципа основанности на законе и содержательно почти полностью совпадающего с постулатом правового государства. Об определенных правовых нормах Конституционный Суд РФ не раз выносил решение. Их суть - степень требуемой в каждом случае определенности регулирования - зависит, главным образом, от своеобразия регулируемых обстоятельств, в частности от того, в каком объеме регулируемая фактическая область вообще доступна более точному понятийному описанию.

Следует также учесть интенсивность воздействия регулирования на затрагиваемых лиц. Чем сильнее является воздействие, тем более строгие требования предъявляются к необходимой определенности исходя из конституционного принципа основанности на законе, требующего, чтобы законодатель сам установил важнейшие основы регулируемой правовой области, затрагивающие сферы реализации свободы и равенства граждан, а не оставил это на решение управления.

Плотность законодательного регулирования и плотность административно-судебного контроля - две стороны одной медали, и они имеют общее основание. В обоих случаях речь идет о том, чтобы связанность правом и пространство для самостоятельных решений управления были взаимно сбалансированы и приведены в уравновешенные взаимоотношения. При дозировании плотности законодательного регулирования дело заключается в том, чтобы обеспечить возможно широкое правовое программирование управления, не лишая его гибкости действий. При дозировании плотности контроля следует, с одной стороны, обеспечить требуемый правовым государством контроль за управлением, а с другой - должен быть установлен необходимый простор для действий и принятия решений. Тем самым речь идет о том, чтобы разграничить функциональные области управления и административного правосудия. Это весьма полезные оценки.

§ 2. Формирование статуса субъектов публично-правовых и частноправовых отношений

Реализация компетенции субъектов права сопряжена с втягиванием в орбиту их деятельности многих участников. От них как бы концентрическими кругами расходятся «компетенционные волны» и одна из них, возможно самая большая, связана с определением статуса других субъектов права. Последние действуют как в публично-правовой, так и частноправовой сфере. Понятно, что и способы регулирования их правового положения неодинаковы.

В сфере конституционных отношений нуждается в установлении и упорядочении статус федеральных, региональных и межрегиональных институтов и структур. Задержки - пагубны. Статусные характеристики малочисленных народов, нацменьшинств и т.п. - весьма желательны.

Актуален статус участников административно-правовых отношений. Происходящие периодически перестройки органов исполнительной власти высвечивают их разные «болевые точки». То меняется система органов, то их компетенция и взаимоотношения, то акцент делается на усиление ответственности... Такую картину можно наблюдать и сейчас, но существенных сдвигов нет. Почему? Дела государственного управления почти не меняются из-за одностороннего подхода к тем, кто должен их решать. Статус участников регулируется плохо - они неодинаковы по своему устройству и характеру деятельности, их связи многообразны.

Какие акты регулируют правовое положение субъектов административно-правовых отношений? Это и статутные законы, и положения, и «статусные элементы» в тематических актах. Готовятся они и принимаются вне связи друг с другом. Задерживается, к примеру, ФЗ «О федеральных органах исполнительной власти». В регионах неодинаково определен статус губернаторов, администраций, правительств, отраслевых органов.

К тому же во всех подобных актах, по сути, отсутствуют четкие рамки компетенции, взаимоотношений, основания и виды ответственности. Нужно это исправлять, и прежде всего применительно к компетенции.

Во многих законах и иных актах используется большое количество нормативных понятий: «цели», «задачи», «функции», «полномочия», «компетенция», «предметы ведения». Но какая между ними внутренняя связь, какие понятия лучше применять для государства, а какие для законодательных, исполнительных и судебных органов, какие - для хозяйственных субъектов. Еще раз подчеркнем, что компетенция включает полномочия, ориентированные на предмет ведения (свод общий, смежный). И здесь главное определить вид юридических решений - принимаются самостоятельно, совместно, по согласованию, предварительно и

т.п. Это облегчит выработку типологии полномочий.

Важно четко регламентировать типы взаимоотношений исполнительных органов - между собой (по вертикали и горизонтали), с гражданами и их объединениями, с организациями всех форм собственности.

А отсюда и возможность перехода от статике к динамике, к использованию разных методов воздействия при реализации полномочий. На практике многое делается стихийно - то усиливается регуляция, то ослабляется. По нашему мнению, следует гибко использовать «наборы» методов регулирования с учетом его объекта и меняющейся ситуации. Это - общенормативные, программно-установочные, легализующие, количественно-измерительные, стимулирующие, контрольно-учетные, запретные методы¹.

Пора более строго оценивать уровень административно-правовой деятельности как по степени эффективности ее элементов, так и реальных перемен в управляемой или регулируемой сфере. Отсюда шаг к определению оснований и видов ответственности. При всей важности традиционной административной ответственности и нового КоАП нельзя этим ограничиваться. Юридическая ответственность органа, организации, должностного лица, служащего более широкая, и надо гибко сочетать все ее виды.

Каким же образом будет формироваться законодательство в административно-правовой сфере? Административное законодательство целесообразно развивать по трем направлениям:

- а) статутные законы и иные акты об органах исполнительной власти и институтах управления;
- б) «встроенные» административные институты в тематические законы и иные акты;
- в) кодифицированные акты типа актов административного законодательства (в перспективе).

Для развития административно-процессуального законодательства возможны как дифференцированные акты типа о праве граждан на получение публичной информации, так и кодекс административного судопроизводства для регулирования порядка рассмотрения административных дел.

В условиях рыночной экономики очень важно определить правовое положение хозяйствующих субъектов. Это способствует их самостоятельной и активной деятельности, иначе путаница и нарушения законности в формирующейся рыночной экономике, где главную роль играют хозяйствующие субъекты². От их успешной деятельности как производителей продукции, товаров и услуг в решающей степени зависят стабильность и рост эконо-

¹ См.: Ю.А. Тихомиров. Юридические режимы государственного регулирования экономики. - М., Право и экономика, 2000, № 5.

² См.: Россия 2015: Оптимистический сценарий. - М., 1999.

мики. Эффективное правовое обеспечение предприятий представляет собой создание и использование системно связанных средств правового регулирования основных сторон образования, организации и деятельности предприятий. Это «наборы» правовых актов и норм, это юридические режимы экономического функционирования, это статусы хозяйственных руководителей, специалистов и всех работников, это механизм взаимоотношений с внешней средой и госорганами, это юридическая защита прав и законных интересов.

Правовое обеспечение предприятий состоит из законов о статусе отдельных видов хозяйствующих субъектов; общих тематических законов, регулирующих разные аспекты их деятельности, подзаконных актов. Оно включает также акты саморегуляции, т.е. уставы и другие локальные акты, договоры и соглашения. Но дело не должно сводиться только к принятию новых законов. Не менее важно добиться их последовательной реализации и устранения юридических противоречий.

Недооценка или игнорирование правового обеспечения предприятий неизбежно порождает экономические и управленческие ошибки, ослабление хозяйственных связей. Усиливаются произвол и беззаконие в рыночной экономике.

Как известно, в последние годы произошло значительное изменение правового статуса предприятий. Напомним, что коренные социально-экономические преобразования в нашей стране всегда начинались именно с этого пункта. Так развивался нэп в 20-х годах. В 60-х годах попытки экономических реформ связывались с изменением правового положения предприятий, в 70-х - производственных и промышленных объединений. В конце 80-х годов Закон СССР о государственном предприятии (объединении) положил начало экономическим преобразованиям. «Прорывным» оказался Закон РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности».

В стране сейчас сложилась ситуация, когда экономический рост во многом зависит от «рывка» предприятий и их правового обеспечения. Этому «рывку» благоприятствует набор действующих законов о статусах разных хозяйствующих субъектов. Базовыми являются нормы ГК РФ, в котором выделена группа коммерческих организаций (ст. 50) и определены их признаки и виды (ст. 66-115). Отрадно появление на их основе ФЗ «Об акционерных обществах», «Об обществах с ограниченной ответственностью», «О сельскохозяйственной кооперации», «О производственных кооперативах». Действуют ФЗ «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации» и аналогичные законы в ряде субъектов Российской Федерации. Однако реальных сдвигов в этой сфере почти нет, и поэтому нужен новый закон о малом бизнесе.

В то же время оправданны критические оценки законодательства, когда понятие предприятия как субъекта права сводит-

ся к понятию юридического лица. Исчезает его участие в публично-правовых отношениях. Предпринимательство ориентируется в основном на сферу обращения. Ослабли правовые основы участия трудовых коллективов в управлении предприятиями, что пагубно отражается на эффективности труда¹. Эти недостатки надо устранять.

Остро ощущается потребность в принятии ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях». Причина его задержки кроется в отчетливо выявившейся в последние годы недооценке государственного сектора экономики. Преодоление ее на основе одобренной Правительством РФ в 1999 г. Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации и с учетом ряда принятых постановлений в данной области создает реальную основу для такого закона.

Остро дают о себе знать и другие правовые вакуумы, плохо заполняемые с помощью подзаконных актов. Речь идет о правильном сочетании начал экономической децентрализации и концентрации. Закон «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» во многом способствует формированию конкурентной среды для предпринимателей. В то же время чрезмерное дробление хозяйственных связей и структур сдерживает общий экономический рост. ФЗ «О финансово-промышленных группах» допускает интеграцию хозяйствующих субъектов. Думается, нужны ФЗ «О холдингах» и поправки в Закон «О финансово-промышленных группах».

Равным образом реализации п. 4 ст. 50 ГК РФ способствовало бы принятие ФЗ «Об экономических объединениях коммерческих организаций», в котором можно урегулировать виды, основания и порядок создания и деятельности всех видов интегрированных экономических структур. В частности, в нем можно полнее и точнее отразить статус государственных корпораций. В конечном итоге потребуются соответствующие корректировки и ряда действующих законов, в частности антимонопольного.

В последние годы намного увеличилось количество предприятий - участников хозяйственных, торговых и иных отношений в условиях рыночной экономики. Соблюдение ими нормативного порядка создания и общих правил деятельности приобрело актуальный смысл. Процедуры регистрации юридических лиц стали официальным признанием их рождения и правоспособности.

Но и тут возникло немало проблем. Одна из них касается порядка регистрации, который должен определяться специальным законом (п. 1 ст. 51 ГК РФ). Данные государственной регистрации включаются в Единый государственный реестр юридических лиц.

¹ См.: В.В. Лаптев. Законодательство о предприятиях. Критический анализ. - М., Государство и право, 2000, № 7.

Но пока такой закон, к сожалению, не принят, и действует Положение о порядке государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности (утверждено Указом Президента РФ в 1994 г.).

Другая проблема заключается в соблюдении предприятиями всех видов государственной регистрации, касается ли это учета налогоплательщиков или прав на недвижимое имущество и сделок с ним (есть ФЗ), земельного кадастра и др. На практике, однако, возникает много конфликтных ситуаций в связи с государственной регистрацией юридических лиц. «Виновными» тут являются обе стороны. Немало случаев вымогательства и бюрократизма со стороны регистрирующих органов, ошибок предприятий в составлении первичных юридических документов, стремления «скрыть» свою деятельность и вести ее с нарушением установленных процедур.

Как действуют хозяйствующие субъекты? Выражением самостоятельности предприятий служит их право определять направления своей деятельности, утверждать текущие и перспективные программы и искать партнеров. В немалой степени это удается делать. Как известно, существуют ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» и законы целого ряда субъектов Российской Федерации о целевых программах и региональных государственных заказах. Но предприятия не всегда заинтересованы в таком участии из-за слабости гарантий и нечеткости финансирования, рвущихся кооперационных связей. Поэтому следовало бы скорректировать названные законы.

И здесь есть правовые ресурсы. Помогают партнерские соглашения, к числу которых можно отнести Региональное соглашение между федерацией профсоюзов, ассоциацией промышленных предприятий и банков с администрацией Челябинской области на 2000-2001 годы. Оно заключено на основе ряда федеральных и областных законов (о социальном партнерстве и др.) и содержит четкие обязательства сторон в экономике и социальной сфере.

Правильное использование госзаказов позволяет предприятиям активно включаться в решение государственных и региональных задач. В Санкт-Петербурге 20 мая 1999 г. утвержден Закон «О заказе Санкт-Петербурга». Администрация представляет Законодательному Собранию информацию о заключенных государственных контрактах.

Выходу российских предприятий на внешние рынки в немалой степени способствуют законодательные и иные правовые акты. ФЗ «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» допускает их участие во внешнеторговой деятельности. Причем предприятия могут на добровольной основе объединяться в ассоциации и другие союзы для представления и защиты их общих интересов (ст. 29). Но к сожалению, слабое исполь-

зование этой нормы мешает эффективному упорядочению экспорта и импорта. Остается острым вопрос о порядке и пределах использования предприятиями валютных средств.

Первостепенное значение имеет создание правового режима надлежащего использования всех форм собственности. Пока же на предприятиях допускается ее расхищение и расточительство. Неумелое использование ведет не к приросту, а к обнищанию хозяйствующих субъектов. Для преодоления этих недостатков нужны следующие меры.

Необходимо полнее использовать права собственника, закрепленные и гарантированные ГК РФ. Недооценка этого уже привела к падению реальной роли акционеров в акционерных обществах и вкладчиков - юридических и физических лиц - в банках. Попытки же специальными законами защитить их права лишь свидетельствуют о запоздалой реакции законодателя.

Не менее важно более четко урегулировать режим создания, использования и отчуждения государственной и муниципальной собственности. Это может быть достигнуто не только с помощью упоминавшегося федерального закона об унитарных предприятиях, но и благодаря принятию ФЗ «Об управлении государственной собственностью». В нем можно закрепить режимы ее разграничения, использования, передачи и отчуждения, а также все организационно-правовые формы распоряжения (управление госпакетами акций, деятельность представителей государства и т.д.). В регионах оправданны законы о порядке передачи объектов из госсобственности в муниципальную.

Должны решительно пресекаться все попытки ограничения использования кооперативной, частной и иной собственности. Малый и средний бизнес должны иметь приоритетную поддержку всех госорганов - в центре и на местах. В то же время можно рекомендовать его представителям активнее кооперировать свои усилия, шире использовать лизинговые сделки для приобретения полезного имущества (ФЗ «О лизинге»).

В повестке дня - улучшение финансовой деятельности хозяйствующих субъектов. Предприятия всех форм собственности должны быть самостоятельны в использовании своих финансовых ресурсов и распоряжении полученными доходами. Для этого целесообразно прежде всего во второй части Налогового кодекса более обоснованно определить виды и основания взимания налогов с предприятий, режимы налогового стимулирования предприятий при выпуске новой и конкурентоспособной продукции и т.д. В законах субъектов федерации о налогообложении нужно гибко определять ставки налога на прибыль и имущество предприятий, а также льготы по налогам.

Бесспорно, что расчеты с бюджетом должны рассматриваться как важнейшая обязанность и способ его исполнения. Но и санкции, предусмотренные Бюджетным кодексом, должны неукоснительно применяться.

Вполне оправданно в рамках общей кредитной политики и деятельности банков в большей степени ориентироваться на выдачу, обеспечение и реализацию банковских кредитов в реальный сектор экономики. Общие или согласованные инвестиции и проекты в производственную сферу и инфраструктуру должны быть основанием для банковских кредитов. Они оправданны и по линии групп банков или холдинговых компаний. Все это целесообразно отразить в поправках к ФЗ «О банках и банковской деятельности в РСФСР».

Предстоит полнее и более правильно использовать положения ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений». Особенно это касается ст. 6, 15 и 16 о правах инвесторов и их государственных гарантиях. Предприятия на основе бизнес-планов, перспективных проектов и программ способны активнее инициировать деятельность субъектов инвестиционной деятельности. Помочь им в этом могут Минэкономики РФ, региональные и местные органы - в рамках ст. 11 и 14 данного Закона.

С сожалением приходится отмечать, что замедление экономического роста во многом объясняется устаревшей научно-технической базой предприятий. В то же время опыт прошлых десятилетий, когда мощные НИИ, КБ и научно-производственные объединения были двигателями прогресса, вселяет уверенность в перемене и в этой сфере.

Поэтому необходимо полнее реализовать потенциал ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», позволяющего государственным органам, предприятиям и научным центрам совместно решать новые научные проблемы в области экономики, техники и т.д. Упорядочение и более эффективное использование новейшей отечественной и зарубежной информации возможно на основе принятия ФЗ «О научно-технической информации».

Вряд ли смогут быстро наращивать сейчас свой потенциал НИИ. Более маневренными могут оказаться небольшие научно-технические организации, объединяющие усилия специалистов, производственников и ученых, число которых вне русла профессиональной деятельности велико. Поэтому нужно разработать либо проект федерального закона либо законы ряда субъектов Российской Федерации «О развитии и поддержке малых научно-технических организаций» (например, в Москве, Санкт-Петербурге, Екатеринбурге, Нижнем Новгороде). В этих актах можно урегулировать упрощенный порядок создания таких структур, получения заказов, льготных кредитов и налоговых льгот, а также реализации новшеств.

Надо шире развивать договорную практику в сфере научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ. Напомним, что этому посвящены ст. 769-778 ГК РФ, знание и использование которых полезно руководителям и специа-

листам всех предприятий. Тогда они будут более заинтересованы в поисках новинок.

Труд - основной фактор экономической деятельности. К сожалению, в сфере трудовых отношений нет существенных сдвигов. На предприятиях всех форм собственности, особенно частных и совместных обществ с ограниченной ответственностью, часто нарушаются положения действующего КЗоТ об оплате труда, нормах рабочего времени, технике безопасности. Произвольно, подчас без документов решаются вопросы найма и увольнения работников, игнорируются трудовые договоры и контракты. Коллективные договоры заключаются лишь на 15% предприятий.

Поэтому нужны более строгие меры ответственности руководителей. Оправданно введение нормы почасовой заработной платы в виде минимального размера, контроль за пропорциями между тарифной и надтарифной частью зарплаты. Это можно сделать как в виде поправок в КЗоТ, так и путем ускоренного принятия нового трудового кодекса. Для консолидации усилий всех работников нужен ФЗ «О социальном партнерстве».

Как отмечалось, правовое обеспечение хозяйствующих субъектов включает в себя и локальное правотворчество. Вопрос в том, насколько оно соответствует законодательству, каковы качество локальных актов и их соотношение между собой¹. И его решению надо уделить больше внимания.

Начнем с устава. В отличие от прошлых лет, уставы хозяйствующих субъектов приобрели ныне особую значимость ввиду существенного расширения их самостоятельности. Устав выступает основным локальным актом учредительного и правообразующего характера. Поэтому в ГК РФ, ФЗ «Об акционерных обществах» и др., в подзаконных актах предъявляются весьма серьезные требования к порядку составления, утверждения и государственной регистрации устава и его содержанию. И отступления от них недопустимы. В то же время в уставах отражается специальная правоспособность юридических лиц, что и объясняет специфику деятельности, организации управления и порядка принятия решений и т.п. На практике возникает немало трудностей при составлении уставов. Поэтому следует полнее использовать рекомендации специалистов².

Обратимся к практике государственных предприятий. Несколько лет назад Минэкономики РФ был разработан Примерный устав государственного унитарного предприятия. В соответствии с ним министерство утверждало уставы федеральных госпредприятий. В феврале 2000 г. утвержден новый Примерный устав и Примерный контракт с руководителем федерального го-

¹ См. подробно: Ю.А. Тихомиров, И.В. Котелевская. Правовые акты. - М., Изд. г-на Тихомирова М.Ю., 1999, с. 257-286.

² См.: Учредительные документы коммерческих организаций. - М., Изд. г-на Тихомирова М.Ю., 2000.

сударственного унитарного предприятия. Нужно обновлять уставы госпредприятий. Пока бросается в глаза почти полное копирование им Примерного устава.

Изучение уставов целого ряда коммерческих организаций свидетельствует о таких недостатках, как фразеологическое копирование норм ГК РФ и примерных уставов, отступления от них, чрезмерно общее регулирование порядка принятия решений и слабое отражение специфики предприятия. Утверждение Мингосимуществом РФ в феврале 2000 г. нового Примерного устава федерального госпредприятия позволяет улучшить работу в данной сфере.

В повестке дня - упорядочение всего объема локального правотворчества. Этому могут способствовать типовые рекомендации и особенно правила подготовки, принятия и выполнения решений (локальных актов) в хозяйствующих субъектах.

Формирование новой экономической системы в стране зависит не только от активной деятельности хозяйствующих субъектов. Важнейшее значение приобретает государственно-правовое воздействие на экономику. Его эффективность, однако, весьма низкая. Дело в том, что в деятельности Российского государства последних лет отражаются трудности и противоречия переходного периода. Одна из самых острых проблем заключается в определении характера и объема функций государства. Универсализация этих функций в прошлое десятилетие сменилась в последние годы умалением роли государственных начал в жизни общества и абсолютизацией начал рыночной саморегуляции.

Между тем потребности высокоорганизованного общества обуславливают необходимость государственных функций как социально полезных. Эффективное управление государственными делами в разных сферах не может вновь вести к их огосударствлению. Речь должна идти о видоизменении содержания и объема функций государства. Главным становится обеспечение публичных интересов, аккумулирующих типичные частные и корпоративные интересы. Гибкое управление, регулирование и контроль определяют содержание государственной деятельности. Иными словами, установление правового экономического порядка и поддержание гибких правовых режимов экономической деятельности должно сочетаться с контролем за их соблюдением и борьбой за обеспечение законности.

Отсюда насущные меры по упорядочению «внешней среды» жизнедеятельности хозяйствующих субъектов. Они означают, во-первых, налаживание партнерских отношений госорганов и органов местного самоуправления с предприятиями всех форм собственности; во-вторых, обеспечение систематической государственной поддержки малому и среднему бизнесу, стимулирования выпуска нужной продукции. Так, в Нижегородской области есть закон о гарантиях частных инвестиций. Успешно действует департамент поддержки и развития предпринимательства. В-тре-

тых, это упорядочение контроля и надзора за хозяйствующими субъектами.

Хозяйствующие субъекты - главные игроки на экономическом поле. Их успешная игра требует соблюдения определенных правил. Такова юридическая формула эффективной экономической деятельности.

§ 3. Введение и использование юридических режимов

Одним из условий целеустремленного и планомерного осуществления компетенций всех видов являются юридические режимы. Это специализированный порядок деятельности субъектов права для устойчивого либо решения специфических задач, либо функционирования в особых обстоятельствах. Режимы особенно важны в аспекте динамики компетенции, поскольку обеспечивают стабильность деятельности структур, органов и организаций, должностных лиц и служащих в русле их целей, предметов ведения и полномочий. К тому же разные субъекты лучше отлаживают взаимоотношения между собой, поскольку заранее знают легальное русло действий каждого из них. И тогда им не приходится метаться и искать, а порой просто мешать партнерам.

Юридические режимы, естественно, неодинаковы в публично-правовой и частноправовой сферах. В первой из них имеются в виду нормальные фиксированные режимы функционирования государственных и иных институтов, позволяющие успешно решать стратегические и тактические задачи и продвигаться по восходящей от рубежа к рубежу. «Государственные состояния» отражают стабильность и динамизм конституционных режимов. Конституционная преемственность достигается и при введении стабильных процедур принятия государственных решений, и в условиях переходных периодов¹.

Чрезвычайное и военное положение способствуют устойчивой жизнедеятельности субъектов компетенций в экстремальных условиях.

Административно-правовое обеспечение предназначено для реализации интересов общества, государства, социальных общностей и граждан в публичной сфере в широком смысле. Поэтому современная концепция административного права не может ограничить свой горизонт лишь вопросами государственного управления. Расширяются, по нашему мнению, сферы административно-правового регулирования, легализации и контроля. Целесообразно разработать и принять федеральный закон «Об административных процедурах», в котором можно урегулировать порядок подготовки и принятия правовых актов, осуществления контроля и выполнения других управленческих действий, реагирования на обращения граждан, делегирования полномочий, рассмотрения

¹ См.: Конституционное законодательство России. - М., Городец, 1999, с. 10-17.

разногласий и т.д.

Административно-правовые режимы традиционно делят на чрезвычайное, особое и военное положение, а также на режимы охраны государственной границы, таможенные, противопожарные, закрытых административно-территориальных единиц¹. Функционально-предметные режимы типа правил специфических видов деятельности, торговли, эксплуатации техники и т.п. дополняют их перечень.

Преувеличенная в прошлом оценка роли управления сменилась ныне нигилистическим подходом к государственному управлению в период реформ. Результаты преувеличения рыночных механизмов привели к усилению стихийной регуляции и кризисным явлениям, к вытеснению государственных «элементов жизни». Но выход не в простом восстановлении старого бюрократически-централизованного управления. Управление государственными делами предполагает устойчивые государственные институты, широкое правовое обеспечение и эффективный управленческий процесс. Административно-правовая «доля» государственного управления означает его видоизменение и увеличение удельного веса косвенного воздействия субъектов на объекты и уменьшение прямого, «командного». Отсюда больший акцент на нормативно-правовых целях и задачах, функциях прогнозирования, программирования, стимулирования, ограничений и запретов, организационной поддержки и консультирования.

Для субъектов компетенции полезны собственные режимы деятельности, которые оформляются в виде регламентов, распорядков и управленческих процедур. Роль последних явно недооценивается на практике, хотя проведенные разработки убеждают в их эффективности. Процедуры как бы вводят все виды полномочий и адекватные им действия - информационные, аналитические, контрольные, координационные, организационные, принятие решений - в русло последовательной и планомерной реализации компетенции.

Есть разные виды управленческих процедур. Сторонники широкого понимания административного процесса выделяют следующие виды производств: по принятию нормативных актов; по заявлениям граждан и обращениям организаций относительно реализации их прав; по жалобам и спорам; по делам организационного характера в аппарате государственного управления; по делам о поощрениях; по делам о применении принудительных мер. Другие авторы более узко дают следующую классификацию производств (по индивидуальным делам): по заявлениям граждан; по их жалобам; по поводу ответственности; по некоторым трудовым спорам; по делам об отводе земель, земельных участков и их изъятии; по налоговым делам; в нотариальных орга-

¹ См.: Д.Н. Бахрах. Административное право России. - М., Норма - Инфра-М, 2000, с. 410-439.

нах; в органах опеки и попечительства; по делам, вытекающим из гражданско-правовых отношений; в связи с обращениями предприятий, учреждений и организаций в органы управления.

Есть классификация административных производств: по вопросам организации аппарата государственного управления; по заявлениям и ходатайствам; по жалобам; о применении принудительных мер; по делам, связанным с применением материальных норм трудового, земельного, финансового права.

Процедуры можно классифицировать по формам управления, процедурам издания актов управления. Их в зависимости от юридических свойств актов можно разделить на процедуры подготовки и издания нормативных, директивных, плановых и индивидуальных актов управления. Среди процедур в области решения индивидуальных дел следует выделить юрисдикционные процедуры (они касаются разрешения споров о праве и дел о правонарушениях); процедуры заключения административных соглашений; процедуры совершения иных юридически значимых действий (выдача справок, удостоверяющих те или иные факты, снятие и завершение копий и т.д.); процедуры совершения организационных действий (изучение положения дел на тех или иных участках хозяйственного и социально-культурного строительства, обобщение опыта, проведение проверок, совещаний и т.д.); процедуры выполнения материально-технических действий, не влекущих правовых последствий (работа с информацией, подсчеты и т.д.). Возможна классификация управленческих процедур и по управленческим функциям. Это - процедуры прогнозирования, планирования, организации, регулирования, общего руководства и оперативного управления, стимулирования, контроля и учета.

На практике обычно создаются и чаще применяются процедуры смешанного типа¹.

Актуальная проблема связана с возрастающим значением административно-правового регулирования. Расширение самостоятельности хозяйствующих и иных субъектов права потребовало большей упорядоченности режимов их функционирования. Наряду с традиционными административно-правовыми режимами нужны строгие регистрационные, легализующие режимы. Тут появились законы и иные акты, но всего набора регистраций юридических лиц, лицензирования и т.п. еще нет.

Становится все более очевидной полезность функционально-правовых режимов - правил деятельности, порядка последовательно совершаемых действий, технологических циклов и т.п. Без них трудно обеспечить правильную эксплуатацию сложной техники, применение новейших технологий, четкость взаимодействия функционально-связанных партнеров. Подчеркнем и роль организационных процедур и регламентов в связи с увеличением

¹ См. подробно: Управленческие процедуры. - М., Наука, 1988, с. 27-128.

роли процессуальных норм. Пока же в административной практике много примеров, когда указы и постановления о государственном регулировании, о государственной поддержке отраслей, предприятий и регионов содержат произвольный набор средств регулирования. И в итоге реальный эффект в экономике и социальной сфере невелик.

В этом же плане следует рассматривать юридические режимы государственного регулирования экономики. Природа и объем государственного регулирования весьма неоднозначно трактуются в литературе. Это либо установление и обеспечение государством общих правил поведения (деятельности) субъектов общественных отношений и их корректировка¹, либо императивные и преимущественно административно-правовые способы регулирования², либо триединое регулирование в экономической сфере (единые правила, различные режимы, индивидуальные административные акты)³, либо, наконец, государственное воздействие, требующее модификации институтов государства⁴.

Различные грани регулирования обнаруживаются и в законодательстве, где закрепляются не только разные методы государственно-правового регулирования, но и их различные комбинации.

Так, в Градостроительном кодексе две главы посвящены регулированию использования пригородных зон городов и застройки территории городских и сельских поселений. В других главах «рассыпаны» соответствующие регуляторы - градостроительные нормативы, схемы планирования, проекты планировки и др., хотя имеется гл. X «Государственные градостроительные нормативы и правила».

В Воздушном кодексе гл. II и III посвящены государственному регулированию использования воздушного пространства и деятельности в области авиации. Сертификации, аттестации и лицензированию посвящены ст. 8-10 другой главы. В Водном кодексе ст. 84 о государственном регулировании водохозяйственной деятельности помещена в гл. 9 о сферах государственного управления, а ряд регуляторов (лимиты и др.) - в главе об использовании водных ресурсов.

И в ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 25 февраля 1999 г. набор средств государственного регулирования «привязан» к объекту регулирования. Статья 11 посвящена формам и методам государственного регулирования в данной области

¹ Теория государства и права. Курс лекций. Под ред. М.Н. Марченко. Изд. 2-е. - М., Зерцало-Теис, 1996, с. 143-156.

² Ю.А. Тихомиров. Курс административного права и процесса. - М., ЮРИНФОРМЦЕНТР, 1998, с. 382-399.

³ В.З. Мильнер. Реформы управления и управление реформами. Часть 1. - М., 1994, с. 82-104.

⁴ Россия-2015: Оптимистический сценарий. - М., 1999, с. 179-185.

путем как создания благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности, так и прямого участия государства в соответствующей инвестиционной деятельности. Подобные подходы широко распространены и в законодательных актах субъектов Российской Федерации.

Но немало федеральных законов специально посвящены государственному регулированию какой-либо сферы и отрасли, региона или вида производства.

Таков, к примеру, ФЗ «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» от 13 октября 1995 г., в котором определены предметы ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также компетенция их органов в данной сфере. Статья 10 о принципах государственного регулирования согласована со ст. 13 о методах регулирования - таможенно-тарифном и нетарифном (квоты, лицензии и др.).

Довольно часто принимаются указы и правительственные решения о государственном регулировании отдельных видов деятельности, производств и т.п.

К их числу можно отнести постановление Правительства РФ от 20 ноября 1999 г. № 1273 «О некоторых мерах государственного регулирования военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами» и постановление от 5 января 1999 г. № 18 «О дополнительных мерах государственного регулирования при заготовке, реализации и экспорте древесины ценных лесных пород». Тем самым государственное регулирование служит созданию стабильных юридических режимов экономической и иной деятельности. С их помощью достигается обеспечение публичных интересов и самостоятельности госорганов и хозяйствующих субъектов. Стимулирование последних весьма оправданно.

И в положениях о государственных органах - федеральных и региональных - можно обнаружить немало регулирующих функций, либо самостоятельных, либо выступающих как элементы других функций. Например, в Положении о Министерстве промышленности, науки и технологий Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства РФ от 26 октября 2000 г., среди 104 функций выделены подготовка предложений о совершенствовании ценового регулирования в отраслях, участие в разработке целевых программ, прогнозов и инвестиционных затрат, координация деятельности государственных научных фондов, внешнеторговых контрактов. Правда, бросается в глаза нечеткость определений функций.

Наряду с государственным регулированием довольно часто применяется такой способ государственного воздействия, как государственная поддержка отраслей, подотраслей, регионов, видов деятельности, юридических лиц. Его назначение - скорее целевое и ситуационное, позволяющее государству системой мер облегчить развитие этих сфер и деятельность в их пределах в

тот или иной период времени. Их можно обнаружить прежде всего в специально принимаемых актах либо в их нормативных фрагментах.

Субъекты предпринимательской деятельности нуждаются в создании для них дополнительных благоприятных условий и более широкой помощи государственных структур. Это формирование нормативно-правовой базы, финансово-кредитные, инновационные средства, информационное обеспечение и др.¹ Тем самым создается государственный режим благоприятствования для всех фаз деятельности малого бизнеса.

К примеру, ФЗ «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации» от 14 июня 1995 г. предусматривает формирование инфраструктуры поддержки малого бизнеса, создание льготных условий использования им государственных ресурсов, упрощенный порядок регистрации, организацию подготовки и переподготовки кадров. Для этой сферы были приняты в 1994-1995 гг. и 1996-1997 гг. соответствующие федеральные программы. Аналогичные законы и программы действуют и в субъектах Российской Федерации.

В Нижегородской области действует закон «О промышленной политике», в гл. 3 «Государственная поддержка промышленности» которого определены условия осуществления государственной поддержки промышленности (наличие концепции, приоритеты и др.). Предусмотрены не только прямые меры поддержки (налоговый кредит либо освобождение от уплаты налога в областной бюджет, льготная аренда госимущества, инвестиции из областного внебюджетного фонда развития промышленности и др.), но и косвенные меры поддержки (протекционизм в получении контрактов на поставку продукции для федеральных и областных нужд, гарантии областной администрации для инвесторов, содействие в расширении рынка сбыта продукции и др.).

И вполне понятны причины принятия областных законов о государственной поддержке предприятий, продукция которых имеет ключевое значение не только для области, но и для страны. Это - предприятия по производству гофрированной бумаги, стекла и стеклянной тары и др. Не менее эффективен закон «О гарантиях частных инвестиций в Нижегородской области», и будет, конечно, полезен закон о государственной собственности.

Не менее очевидны основания принятия постановления Правительства РФ от 3 мая 1999 г. «О государственной поддержке крестьянских (фермерских) хозяйств в 1999 году». Выделены дополнительно 70 млн. руб. из бюджета, введена 10%-ная квота для их кредитования из спецфонда, даны рекомендации регионам о выделении денежных ресурсов, утвержден порядок возмещения затрат на строительство за счет собственных средств.

¹ См.: Конкуренция и антимонопольное регулирование. Под ред. А.Г. Цыганова. - М., Логос, 1999, с. 233-234.

Но дело не только в правовых актах, которые нередко мало влияют на реальные перемены. Многое зависит от изменений в функциях государственных структур. Полезно, когда в положениях о министерствах и ведомствах, о структурных подразделениях областных администраций четко отражены их новые задачи. Отрадно, например, внимание Нижегородской областной администрации к решению данной проблемы. Так, 28 февраля 2000 г. постановлением губернатора утверждено Положение о департаменте поддержки и развития предпринимательства администрации. Утвержден порядок реализации предпринимательских проектов.

К сожалению, приходится отмечать наличие серьезных проблем в использовании механизма государственного регулирования.

Одна из них связана с односторонним применением тех или иных методов и недооценкой их комплексного, взаимосвязанного использования. Другая проблема выражается в некоторой путанице со способами государственного управления, регулирования и контроля. И наконец, далеко не всегда обоснован «набор методов» с учетом состояния объекта, на изменение состояния которого они рассчитаны.

В результате изменяется объем и характер государственного регулирования: оно то произвольно увеличивается и ограничивает самостоятельность хозяйствующих субъектов, то уменьшается и даже «исчезает». Зачем, к примеру, непрерывно увеличивать объем лицензирования, если в ГК РФ речь идет об отдельных видах деятельности? Почему в механизме налогов и сборов преобладают фискальные элементы и мало стимулирующих средств? Количество проверок предприятий в Москве в среднем составляет 18,5 раза в год против 9 в Варшаве. Среди руководителей 65% лично сталкиваются с вымогательством. Наблюдаются и очевидные «льготы» для «своих» предприятий¹.

Поэтому оправданна классификация методов государственного регулирования, приводимая ниже. Способы государственного регулирования отличаются по характеру воздействия и степени самостоятельности, предоставляемой хозяйствующим и иным субъектам. Ввиду многообразия их можно объединить в шесть групп.

В первую группу можно включить методы, способы общенормативного регулирования: а) введение общих правил; б) установление порядка создания, реорганизации и упразднения структур; в) определение порядка их деятельности.

Во вторую группу входят программно-установочные способы: а) целевые программы; б) тематические планы; в) концепции, функциональные правила (режимы); г) схемы управления; д) схемы градостроительного планирования развития территорий; е) ген-

¹ Россия-2015: Оптимистический сценарий. - М., 1999, с. 181-182.

планы городов; ж) земельный кадастр. Так, в начале 2000 г. автор разработал предложения к проекту схемы управления Нижегородской области, в которой содержатся нормативные характеристики объектов и субъектов управления, их связей, процедур использования информации и принятия комплексных решений. Это базовый регулятор.

К третьей группе относятся легализующие средства: а) лицензирование; б) аккредитация; в) сертификация.

В четвертую группу включаются способы нормативно-количественного измерения: а) стандарты; б) квоты; в) цены; г) тарифы; д) нормативы; е) лимиты; ж) налоги (сборы); з) плата; и) ставки (таможенных пошлин и др.).

В пятую группу входят способы поддержания уровня деятельности и ее стимулирования: а) кредиты; б) льготы; в) отсрочки; г) дотации; д) субсидии; е) трансферты; ж) надбавки; з) поощрение; и) госзаказ; к) госзакупки.

В шестую группу включаются контрольно-учетные и «запретные» способы: а) учет; б) статистическая отчетность; в) проверки и иные формы контроля; г) запреты; д) ограничения; е) предписания; ж) санкции (штрафы и др.); з) лишение легальности (приостановление, признание недействительными сделок, действий, актов).

Эффективность использования государственно-правовых способов регулирования экономики и других сфер достигается при соблюдении следующих условий:

- обоснованный выбор их с учетом специфики тех или иных объектов воздействия;

- использование способов регулирования на основе анализа оценки динамики объектов;

- гибкое сочетание методов, не допускающее чрезмерной оценки предприятий;

- применение способов регулирования с учетом природы секторов экономики и организаций, принадлежащих к разным формам собственности. Так, для государственных предприятий будут более жесткими методы шестой группы, для акционерных обществ - методы четвертой группы. Для всех субъектов хозяйствования применимы методы первой и второй групп;

- согласование способов внутреннего и международного регулирования, когда последние признаны официально в установленном порядке. Так, международные стандарты финансовой отчетности реализуются в России в рамках Программы реформирования бухгалтерского учета, утвержденной постановлением Правительства РФ от 6 марта 1998 г. №283;

- тщательная регламентация методов государственного регулирования в специальных актах либо их разделах. Имеются в виду точные нормы-дефиниции, круг уполномоченных органов (должностных лиц), виды представляемых документов, права граждан и юридических лиц, порядок принятия решений и их

обжалования, ведение реестра и пользование им. Есть ФЗ от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», ФЗ от 25 сентября 1998 г. № 158-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», но нет федерального закона о государственной регистрации юридических лиц. Эти и другие законы могут положить предел ненужным подзаконным и региональным актам.

Разумеется, дело не сводится к процедурам введения и использования правовых регуляторов, хотя они очень существенны. Большое значение имеет корректировка содержательного аспекта регуляторов. По нашему мнению, их лейтмотивом должно быть не ужесточение рамок деятельности юридических лиц, а их всемерное стимулирование и поощрение. Поощрительный метод регулирования позволяет побуждать субъекты хозяйствования к совершению полезных действий путем создания их заинтересованности в получении дополнительных благ¹.

Таким образом, устойчивое развитие экономики во многом зависит от эффективности ее государственного регулирования и применяемых юридических режимов. С их помощью достигается динамичный баланс государственного воздействия и экономической саморегуляции, а значит, компетенция госструктур осуществляется в правильном направлении.

Преимущества континентального права: четкость и простота. Но общее право выигрывает в гибкости. В самой природе его процедур заложено постоянное самосовершенствование. В каждом процессе в принципе может быть изменена вся правовая система. Новые задачи, которые ставят экономическое развитие и рынок, тут же могут быть решены судом, и судебное решение быстро войдет в правовую систему, изменив и обогатив ее. Основная черта англо-американской системы - мобильность, ее готовность видоизменяться, как только требования перемен превышают некоторую критическую массу. Она идеальна для динамичной рыночной экономики, постоянно нуждающейся в корректировке правил игры.

Постепенно выясняется, что в погоне за мобильностью гибкая система общего права становится неустойчивой. Она мгновенно реагирует не только на действительно значимые долгосрочные изменения рынка, но и на всплески. Как и всякий сложный, тонкий инструмент, она уязвима для случайных помех, а их с развитием рынка становится все больше. Общее право почти автоматически умаляет роль государства, на долю которого остается поддержание правил, установленных рынком на основе множества судебных прецедентов. Континентальное право открывает широкие возможности для вмешательства государства в экономические процессы.

¹ См. подробно: О.М. Киселева. Поощрение как метод правового регулирования. Автореф. канд. дисс. - Саратов, 2000.

Сказанное не должно создавать впечатления о режимах как «привязанных» только к конкретным и подвижным ситуациям. В масштабе страны их значительность очевидна, в отраслях и регионах - в меньшей степени. Но режимы создаются не произвольно, и на них влияют не только социально-экономические ситуации, а и природа правовой системы в целом. Экономика как объект воздействия обретает своего рода правовую среду - и в широком и в узком смысле.

Приведем положения из статьи экономистов¹. В мировой экономике обостряется борьба рынка, представленного теперь и транснациональным капиталом, и национальными государствами. В правовой сфере это проявляется в виде постоянной борьбы публичного и частного права. Для рыночно ориентированных сил, включая транснациональные, было бы выгодно распространить нормы частного права на всю экономическую деятельность. В таком случае государства становятся рядовыми участниками рынка. Чтобы противостоять усилению частного права, многие государства расширяют свое влияние на экономику путем введения еще одной группы специфических договоров между государством и компаниями.

Значение таких договоров в хозяйственном механизме западных стран огромно. Так, в США федеральные, штатные и местные государственные органы ежегодно расходуют на приобретение различных товаров и услуг около 20 % валового национального продукта страны. Во Франции такие договоры именуются административными. Основное их отличие от гражданского договора состоит в том, что стороны в административном договоре не равны как фактически, так и юридически. Государственный орган (сторона договора) вправе в одностороннем порядке изменять несущественные условия или даже расторгнуть договор. Зачастую предусматривается право администрации контролировать исполнение договора и давать инструкции другой стороне.

§ 4. Административное усмотрение и право

В водовороте юридических событий, в стремительной правотворческой деятельности и в многообразном правоприменительном процессе люди чаще всего соприкасаются с актами и действиями госорганов и их представителей. Далекое не всегда удается обнаружить их внутренний импульс, каковым является административное усмотрение. Именно оно подчас в решающей степени определяет содержание законов и актов управления, позиции и действия госорганов, отношения госслужащих к людям и к нуждам предприятий и организаций. Сделаем попытку проанализи-

¹ А. Мовсесян, С. Огнивцев. Правовая среда экономического развития. - М., Законодательство и экономика, 2000, № 10.

ровать данное явление.

Рассматривая проблему исполнения и самостоятельности в историческом плане, можно заметить акцент скорее на формах выражения административного усмотрения. Тарасов И.Т. в книге «Очерк науки полицейского права» (1897), характеризует закон в качестве общей нормы, отмечает необходимость его исполнения путем «принорования» к местным и временным условиям. С этой целью исполнительная власть вправе издавать во исполнение закона распоряжения и предписания, используя в случаях неповиновения принудительную власть¹.

В середине XIX века В. Гумбольдт, а позднее Б.Н. Чичерин и другие ученые анализировали пределы регламентации со стороны государства и его вмешательства во все дела, допуская контроль и иные средства лишь для защиты общих и частных интересов².

Г.Ф. Шершеневич признавал усмотрение государственной власти устанавливать формы права. В частности, ею может быть предоставлено органам управления выработка общих правил поведения в развитие законов или пополнение их. Такие административные распоряжения черпают силу не в самих органах управления, а в дозволении, исходящем от органов власти. Их называют административным указом. Указ должен быть издан компетентным органом, в соответствии с законодательством, быть общеизвестен. В отличие от него, административные меры принимаются в конкретных случаях во исполнение закона³.

Показателен набор понятий в словнике Энциклопедического словаря Брокгауза и Эфрона, т. 1, 1890 г. Это - административная высылка, административные наказания, административное право, административный суд, администратор, администрация, административные распоряжения, администрация казенных имений, конкурсная администрация. Отмечается существование наряду с законом административных распоряжений или обязательных постановлений, которые не должны противоречить положительному закону.

В советской науке административного права почти не использовалось понятие административного усмотрения. Речь шла преимущественно о подзаконной деятельности органов управления и должностных лиц и укрепление законности, что означало их жесткую связанность нормами законов и актами вышестоящих органов. Собственные нормы - обязывающие, запретительные, уполномочивающие - лишь иллюстрировали природу адми-

¹ И.Т. Тарасов. Очерк науки полицейского права. В кн.: Российское полицейское (административное) право. Конец XIX - начало XX века. Хрестоматия. Изд-во Воронежского университета, 1999, с. 175-189.

² См., напр.: Б.Н. Чичерин. Избранные труды. - СПб, Изд-во Санкт-Петербургского университета, 1998, с. 255-326.

³ Г.Ф. Шершеневич. Общая теория права. Том 2. - М., Изд-во Юридический колледж МГУ, 1995, с. 5-15, 78-83.

нистративно-правовых отношений, возникавших в процессе деятельности государства либо исполнительных органов¹.

Рассматривая компетенцию органов государственного управления как постоянно длящиеся отношения между государством и органом, между органами, между органами и управляемыми объектами, Б.М. Лазарев связывал ее с управленческими функциями. Права и обязанности их осуществлять выражают компетенцию органа. Между тем конкретные властные полномочия могут то сужаться, то расширяться².

Подходы к данной проблеме не меняются и в современный период, поскольку ее решение находят в характеристике административно-правовых методов как средств осуществления функций субъектов права. Их применение означает установление правил поведения, утверждение конкретных заданий, предписания совершить определенные действия, назначение, удовлетворение законных притязаний, регистрационные действия, поощрения, контроль и надзор, разрешение споров, применение принудительных мер³.

Традиционно в книгах по административному праву «теряется» понятие и явление административного усмотрения среди характеристик форм и методов управления, актов, административного принуждения и ответственности и др. Его не обнаружить и в трудах по теории государства и права, конституционному праву, в других юридических дисциплинах. А ведь речь идет об «одушевляющем импульсе» многих юридических действий и решений.

Ближе к пониманию природы административного усмотрения подошел Ю.Н. Стариков, который содержание методов раскрывает в установлении определенного порядка действий, в запрещении или ограничении определенных действий под угрозой санкций, в предоставлении возможности выбора одного из вариантов должного поведения, предусмотренных в административно-правовой норме, в предоставлении возможности действовать или не действовать по своему усмотрению (как вариант дозволения)⁴.

В современных юридических энциклопедиях даются понятия дискреции и дискреционной власти как решения должностным лицом или госорганом какого-либо вопроса по собственному усмотрению. Административная юрисдикция - установленная законодательными актами деятельность органов государственного управления и должностных лиц по разрешению индивидуальных

¹ См., напр.: Г.И. Петров. Советское административное право, Часть общая. Изд-во ЛГУ, 1960, с. 62-111.

² Б.М. Лазарев. Компетенция органов управления. - М., Юридическая литература, 1972, с. 11-71.

³ А.П. Алексин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. Административное право Российской Федерации. - М., Зерцало, 1997, с. 263-275.

⁴ Ю.Н. Стариков. Административное право. История. Наука. Предмет. Нормы. Часть I. Изд-во Воронежского университета, 1998, с. 328-335.

административных дел и применению соответствующих юридических санкций в административном порядке¹.

Представляется, в современных условиях должно быть принципиальным образом изменено отношение к административному усмотрению. Это объясняется рядом объективных причин, и прежде всего растущей значимостью деятельности, которую оно одухотворяет и побуждает. Если в прошлые десятилетия административное усмотрение выражалось преимущественно в оперативно-распорядительных действиях и решениях, в сфере управления, то теперь оно в большей степени связывается с видоизмененным - по объему и методам - государственным управлением, регулированием, легализацией и контролем. Управление и регулирование на основе и во исполнение закона становится главной формулой административного усмотрения. Именно закон, а не подзаконные акты определяют его цели, пределы, характер и объем.

Отметим влияние на объем и характер административного усмотрения изменений в организации государственной власти. Конституционный принцип разделения властей означает большую самостоятельность исполнительных органов, руководителей и должностных лиц на всех уровнях. Теперь им надо более обоснованно определять меру «связанных» и «свободных» действий. Закон «предписывает», «дозволяет», «запрещает» - таковы юридические ориентиры.

Иностранные юристы часто связывают реализацию законов с оценкой конкретных дел судами и толкованием. Рене Давид ввиду общего характера законов признавал данное ими полномочие на свободный дополнительный поиск в рамках закона².

Согласно мнению, высказанному в немецкой литературе, «усмотрение имеет место, если управление при определенных законом обстоятельствах может выбирать между разными способами действия. Закон не соотносит в этом случае обстоятельства с одним правовым последствием (в отличие от связанного законом управления), а уполномочивает управление самостоятельно определить правовое последствие. Даны описания типичных функций усмотрения:

а) *тактическое усмотрение, когда закон предоставляет управлению простор для принятия собственного решения, с тем чтобы при меняющихся фактических обстоятельствах отдельного случая оно могло гибко и возможно эффективнее осуществить «стратегическую» цель. Классическим примером является полицейское усмотрение;*

б) *усмотрение при освобождении, «буквальное применение нормы при нетипичных обстоятельствах конкретного случая могло бы в виде исключения привести к результату, противоположному цели закона»;*

¹ См.: Юридическая энциклопедия. - М., Изд. г-на Тихомирова М.Ю., 2000, с. 24, 118.

² Давид Рене. Основные правовые системы современности. - М., 1988, с. 102.

- в) усмотрение экспертов;
- г) усмотрение в планировании;
- д) усмотрение менеджмента.

Предостережение об ошибках усмотрения вполне оправданно¹.

По нашему мнению, административное усмотрение есть гарантированная возможность выбора для принятия правомерных решений и совершения действий управомоченным субъектом в рамках его компетенции для выполнения управленческих и иных задач.

Каковы элементы административного усмотрения? Условно к ним можно отнести:

- а) правильно понятый публичный интерес и соотнесение с ним возможных действий и решений в рамках собственных полномочий. Это административно-правовое повеление²;
- б) выработку установки и формирование соответствующей мотивации;
- в) оценку альтернатив юридических действий и решений и обоснование выбора;
- г) осуществление юридических действий, бездействие (если оно обусловлено уровнем компетентности), принятие решений;
- д) намерение и волю следовать принятым решениям, действовать в их русле и соответствующие поведенческие акты (сообразно требованиям психологии управления)³.

Административное усмотрение выражает активно проявляющийся человеческий фактор. Это государственные органы как таковые, когда решение и действие органа формализует и делает безличным мнения и позиции его руководителей и работников. К ним относятся прежде всего органы исполнительной власти - сверху донизу, управленческие, распорядительные структуры внутри президентских, законодательных, судебных и иных органов, органы местного самоуправления. Непосредственными носителями административного усмотрения являются руководители, должностные лица и представители госорганов, управленцы в коммерческих организациях (в пределах своей компетенции), независимые администраторы (в рамках целевых программ, арбитражные и внешние управляющие, диспашеры и т.п.). Даже государственные служащие при малом объеме их функций могут своим оправданными или ошибочными мнениями и действиями создавать феномен административного усмотрения.

Как видно, административное усмотрение есть активное проявление субъективного фактора в процессе правотворчества и правоприменения. Понятно, почему столь важны высокий профессиональный уровень. Познавательность и верный анализ ситуации требуют глубокого знания права его носителями. Оценка

¹ И. Рахтер, Ф. Шупперт. Указ. соч., с. 66-85.

² См.: Ю.А. Тихомиров. Курс административного права и процесса. - М., ЮРИНФОРМЦЕНТР, 1998, с. 80-85.

³ А.Л. Свенцицкий. Социальная психология управления. Изд-во ЛГУ, 1986.

целесообразности для применения общей нормы означает прежде всего понимание государственных и общественных интересов, коим служит чиновник.

Однако такие явления, как коррупция, взятки, безучастность, резко снижают положительный потенциал административного усмотрения. В России около 4% доходов предприятия расходуется на взятки (Время, 17 февраля 2000 г.), 93% иностранцев в Москве считают бюрократизм и коррупцию российских властей главным злом в их деятельности (там же, 18 февраля 2000 г.). Это - тревожные сигналы.

С учетом сказанного можно предложить типологию административного усмотрения как результат комбинации его элементов и взаимодействия с внешней средой. Это усмотрение: а) активно-позитивное, формирующееся и проявляющее себя сообразно статусу его носителей и их правомерным взглядам и позициям; б) по прямым предписаниям закона; в) по поручениям и заданиям вышестоящих органов и руководителей; г) под давлением общественного мнения; д) по соображениям перестраховки; е) под влиянием неформальных групп и лиц; ж) из-за боязни санкции; з) негативное.

Рассмотрим административное усмотрение через призму компетентности. Напомним, что наличие властного полномочия - важнейшее условие для административного усмотрения. Вопрос в том, каковы природа таких полномочий и их виды. Сравнение полномочий органов, закрепленных в Конституции РФ, статутных и тематических законах, положениях о министерствах и др., позволяет заметить неодинаковый состав их элементов и противоречия между характером и способами их закрепления. Нужна более строгая типология полномочий и их «плавное раздробление» в актах низшего уровня.

Не менее важно обеспечить правильное понимание полномочий как обязательного использования прав для решения управленческих и иных задач. Административное усмотрение «закладывается» и в проект закона, оно проявляется и в процессе его реализации. Иначе субъективизм, питающийся корыстными или ведомственными, корпоративными интересами, может привести к их неправильному использованию.

В Таможенном кодексе установлено 20 основных функций таможенных органов (ст. 10), их компетенция в области валютного контроля (ст. 199) и как органов, осуществляющих дознание и оперативно-розыскную деятельность (ст. 222 и 224). Урегулирован порядок вынесения постановлений должностным лицом таможенного органа (ст. 365), а также обжалования и рассмотрения решений, действий или бездействия таможенных органов и их должностных лиц (ст. 404-419). Статьи 420-422 посвящены правовому статусу должностных лиц таможенных органов как представителям государства. Незаконное воздействие и вмешательство, а также понуждение выполнять иные обязанности - не допус-

каются.

В ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» есть понятия «правовая основа» (ст. 2), «основные принципы» (ст. 3), «организация исполнения законов и иных правовых актов» (ст. 4), «общие вопросы руководства» (ст. 12), «общие полномочия» (ст. 13), «полномочия Председателя Правительства и других членов Правительства» (ст. 24-26), а также полномочия в разных сферах. Статья 23 посвящена актам Правительства, статья 28 - решениям на заседаниях Правительства.

Еще раз повторим: во многих положениях о федеральных органах исполнительной власти выделение задач (целей), функций и полномочий (прав и обязанностей) не всегда увязано с видами и основаниями принятия правовых актов. Общие виды актов как бы «привязаны» ко всем функциям, а некоторые конкретные - лишь к отдельным из них. Такая же картина наблюдается в уставах госпредприятий, в типовых положениях и уставах медицинских, образовательных и иных учреждений. Иными словами, круг действий должностных лиц, который они должны и могут осуществлять, очерчен весьма туманно.

Что же делать? Целесообразно четко определить права, обязанности и ответственность руководителей и работников за принятие и непринятие решений и осуществление определенных действий. Для этого потребуется новое Положение о порядке подготовки, принятия и государственной регистрации правовых актов органов исполнительной власти, соответствующие правила в министерствах и ведомствах. Нужны четкие разделы в уставах предприятий, учреждений и организаций, об основаниях и видах решений, а также обновленные должностные инструкции.

Заметим, что любому виду государственной деятельности присущи свои разновидности усмотрения. Законодатель «связан» конституционными нормами и воплощает в законе меру государственной целесообразности. Она выступает как первичная в отношении других видов деятельности и поэтому является более широкой и свободной.

Административное усмотрение нельзя отождествлять только с формализованными действиями субъекта. Во всем объеме осуществляемой им деятельности оно представляет собой и интеллектуально-волевой и правовой импульс для реализации его статуса. Ситуация - ее анализ и оценка - установка действовать или не действовать - намерение принять вариант решения - осуществление действий (материальных, принудительных, организационных, финансовых, социальных и др.) или бездействие - следование намеченному курсу, применение мер воздействия. Такая последовательность и связь элементов усмотрения присуща именно административно-правовой сфере, где очевиден больший объем деятельности, ее динамизм и, конечно, инвариантность поведения всех ее участников.

Уровень и объем компетенции органа, должностного лица

влиять на характер и объем административного усмотрения. Для правительственных структур круг возможных действий и решений весьма широк и включает дачу указаний подчиненным и нижестоящим звеньям управления, установление нормативных положений, распоряжение государственными средствами, решение кадровых дел и, наконец, выполнение политических функций. Правда, по свидетельству Руководителя аппарата Правительства РФ, уровень неисполнения президентских поручений и своих решений составлял в 1994-1998 гг. 20-25%, в 1999 г. - 10%. Для министерств и ведомств характерна большая «связанность» правительственными актами и в их пределах относительная самостоятельность действий. Региональные органы свободны в сфере своей собственной компетенции и жестче «связаны» решениями и действиями федеральных органов в сферах их исключительного или совместного ведения. Местные и низовые организации обладают мерой «локализованной» самостоятельности.

Вопрос в том, кто и как распоряжается своими полномочиями. Не возникает ли явление административной патологии. К сожалению, на практике весьма устойчивы и широко распространены, такие проявления этой социальной болезни, как вмешательство в «чужую» компетенцию, воспрепятствование ее осуществлению, неполное или неправильное осуществление своих полномочий, ошибочные решения и действия, должностное бездействие и непринятие решений.

Их порождают три причины. Во-первых, собственные познавательные ошибки и неумение правильно оценить ситуацию и решить конкретную задачу; во-вторых, корыстные интересы, разрушающие ценность публичных интересов; в-третьих, неумение правильно избрать средства реализации своих полномочий. Ведь их нельзя сводить к решениям и правовым актам и допускать недооценку организационных, материальных, воспитательных, методических и иных действий. Способность выбрать наилучшее из них в сочетании с другими отражает высокий класс управления.

В противном случае возникает нелепая ситуация, когда «нагромождение» актов лишь создает иллюзию разрешения проблемы. И вот пример. На Всероссийском аграрном совещании в феврале 2000 г. отмечалось, что сельское хозяйство с 1996 г. стало убыточной отраслью. В то же время были приняты 42 закона, 34 указа и 152 правительственных постановления, почти не повлиявших на его состояние. Не выделялись финансы и материальные ресурсы, управление земельными ресурсами не налажено.

Для предупреждения и пресечения административной патологии используются разные средства. Это и совершенствование правовой квалификации управленцев, и повышение их политико-правовой культуры, и воспитание гражданской зрелости. Конечно, приходится применять меры дисциплинарной и административной ответственности, что бывает редко.

Административное усмотрение, перерастающие легальные рамки, в форме умысла может породить преступления против интересов государственной власти, государственной и муниципальной службы. Напомним об ответственности, предусмотренной УК РФ за злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285), превышение их (ст. 286), присвоение полномочий должностного лица (ст. 288), взятки (ст. 290), халатность (ст. 293), самоуправство (ст. 330). Ранее говорилось и об ответственности за такие преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях, как использование лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой и иной организации, вопреки законным интересам этой организации (ст. 201), коммерческий подкуп (ст. 204) и др.

Разумеется, особое значение имеют законодательные пределы административного усмотрения. Государственная, хозяйственная и иная деятельность связана со множеством правовых актов. Ее основу должен определять закон, который вводит общие правила и нормы правомерного поведения с присущим им публичным интересом. Публичный интерес нельзя понимать только как интерес государства, отделенный от интересов граждан, корпораций и общества. Публичный интерес в нашем понимании есть общесоциальный интерес, отражающий в концентрированной форме весь спектр интересов в обществе.

Поскольку закон не может регулировать все вопросы нашей жизни, постольку нужны легальные механизмы гибкого реагирования на постоянно возникающие конкретные ситуации, проблемы, вопросы. Административное усмотрение призвано обеспечить такое реагирование, предоставляя соответствующие средства управомоченным лицам и структурам. Их самостоятельность и динамизм необходимы, но при этом усмотрение выступает как волевая сторона проблемы соотношения целесообразности и законности¹. Законность в широком смысле служит и здесь опосредованием правильно понятой целесообразности, хотя закон является ее своеобразной сердцевинкой. В противном случае происходят негативные явления «смещения функций» и увеличения объема неформальных регуляторов отношений.

Административно-правовые решения и действия могут быть осуществлены по разным основаниям. Чаще всего это является обязанностью органов и должностных лиц по закону, которую они должны выполнять систематически. Другое основание заложено в природе их функций, когда одни звенья управления и должностные лица обязаны выполнять поручения вышестоящих звеньев или требования других органов, организаций, а также обращения, предложения граждан и их объединений. Третье основание - инициативный выбор вопросов и определение задач, подлежащих разрешению в рамках компетенции. Во всех случа-

¹ См.: Б.М. Лазарев. Указ. соч., с. 92.

ях объем усмотрения будет, естественно, неодинаков.

Уместно отметить, что французская доктрина административного права трактует административную деятельность не только как строго подзаконную. Она исходит из принципа конституционности и принципа законности, означающего соотношение со всеми нормами позитивного права, включая судебные решения. Рамки полномочий администрации очерчены строго, но в их пределах она вправе действовать самостоятельно. Причем вводится такой стандарт, как общественный интерес, ибо администрация служит обществу¹. Это - важнейший критерий при принятии административных актов и совершении материальных актов.

В современных условиях легальный объем административного усмотрения видоизменяется и ввиду расширяющегося применения одобренных международно-правовых актов. Они служат не только основанием, но и нормативным ориентиром. К сожалению, в административной практике это явление почти не развивается как из-за слабой осведомленности руководителей и госслужащих, так и вследствие неумения и нежелания соотносить управленческое поведение с международными стандартами. А жаль!

Как же соотносится закон с действиями и актами на его основе и во исполнение? С учетом мнений юристов² и анализа законов можно выделить следующие формы «правовой связанности»: а) установление в законе компетенции госорганов, должностных лиц и др.; б) определение круга вопросов, которые отнесены к их ведению; в) указание на конкретное действие или акт, который нужно принять (или принимать); г) допущение принятия решений на основе выбора одного из вариантов, строго фиксированных в норме закона; д) в гипотезе нормы типичных характеристик юридических фактов как оснований действий или решений; е) установление нормативных пределов «от» и «до»; ж) допущение действий и решений на основе оценочных норм и нормативных понятий, и даже на основе принципа аналогии права и закона.

Таков, по нашему мнению, смысл традиционной юридической формулы «на основе и во исполнение закона». Но ее практическое использование не может нас удовлетворить, поскольку не отлажен механизм действия закона и допускается много нарушений законности³.

Мешает и неправильная трактовка известного принципа

¹ Макс Гунель. Введение в публичное право. Перевод с французского. - М., Ин-трагзк-Р, 1995, с. 169-190.

² См. подробно: Закон и ведомственные нормативные акты в СССР. Труды 46. - М., 1989; И.В. Котелевская. Закон и подзаконный акт. Журнал Российского права, 2000, № 2; В.Н. Дубовицкий, Законность и усмотрение в советском государственном управлении. - Минск, Наука и техника, 1984, с. 64-77.

³ Законность в Российской Федерации. - М., Спарк, 1998.

«дозволено все, если не запрещено законом», известная со времен французской революции. Воскрешенная в годы перестройки, эта формула стала знаменем борьбы с действующими законами и другими актами. И ею охотно воспользовались управленцы, должностные лица и хозяйственные руководители, поскольку общедозволительный порядок открывал им простор для деятельности. Однако правильно было отмечено учеными-юристами: такой принцип не подходит для регулирования деятельности в сфере управления, где должен применяться разрешительный порядок и определение исключительной компетенции администрации. Исчерпывающий и закрытый перечень ее прав и обязанностей «можно только то, что прямо разрешено законом» - вот принцип, создающий строго законную основу для административного усмотрения¹.

Пока же в регламентации компетенции много недостатков, о чем уже говорилось. Поэтому оправданно основание всех видов «предусматриваемых в законах и положениях административных решений определять очень точно: принятие - самостоятельное, после согласования, предварительное, совместное. Сказанное должно относиться не только к решениям в виде правовых актов, но и к устным распоряжениям и указаниям. Их очень много, поэтому полезны строгие рамки для дачи устных указаний и способы их фиксации, регистрации и ответственности.

Влияние закона на содержание и пределы административного усмотрения зависит не только от «сцепления» актов. Важна правильная и юридически корректная мотивировка административных решений. Хорошим примером служит Закон Франции от 11 июля 1979 г. «О мотивации административных актов и улучшении отношений между органами управления и общественностью». Установлено, что индивидуальные управленческие решения и иные акты должны содержать мотивацию их принятия, если ими ограничиваются публичные свободы, предусмотренные законом, налагаются санкции, вводятся запреты и ограничения, отзываются или изменяются акты, порождают права, отказывают в льготах лицам, которые были им предоставлены законом.

Российская пресса ежедневно сообщает о многочисленных фактах произвольного отношения региональных и местных властей к регистрации юридических лиц, о предпочтениях и жесткости в оценке возможностей их «бытия». Нередки произвольные решения как реакция на общественное мнение (РГ, 15 января 2000 г.). Типичным стало «избирательное» отношение чиновников к предоставлению льготных кредитов и налоговых льгот различным коммерческим организациям (НГ-регионы, январь 2000 г.). Более того, публичный интерес как эталон административного

¹ См.: С.С. Алексеев. Право и перестройка. Вопросы, раздумья, прогнозы. - М., Юридическая литература, 1987, с. 66-77; Н.И. Матузов. Еще раз о принципе «не запрещенное законом дозволено». Правоведение, № 3, 1999.

усмотрения нередко сливается и подавляется узковедомственным, корпоративным и частным интересом. Нормы законов, положений искажаются, нарушаются, игнорируются.

Подчеркнем: деформация административного усмотрения порождается и пробелами в законе и законодательстве. Они особенно остро чувствуются в сфере государственного управления, когда материально-административные нормы не сопровождаются административно-процессуальными нормами, когда неполно или неточно определены задачи органов, их предметы ведения и полномочия, взаимоотношения, основания и виды ответственности.

Сделаем вывод: административное усмотрение является интеллектуально-правовым импульсом государственного управления, регулирования и контроля. Динамизм его содержания и оснований применения определяется громадным объемом государственных дел, подвижностью ситуаций, проблем и задач. Обеспечение законодательной основы административного усмотрения - и закрепление форм и оснований - гарантия его эффективности и демократичности.

§ 5. Судебное усмотрение

Реализация компетенций различных субъектов права связана не только с административным усмотрением, при всем гигантском его объеме и многообразии. Деятельность суда и осуществление судебной юрисдикции всегда требует судебного усмотрения. *Это - гарантированные возможности выбора судом варианта решения из ряда законных альтернатив. Выбор осуществляется в условиях возникновения так называемых защитных юридических отношений.*

Рассмотрим подробнее взгляды русских ученых-юристов на природу правовых норм и способы их защиты. По мнению профессора С.А. Муромцева, защита - «юридические отношения». По существу или с самого начала права есть связанность окружающих лиц, созданная юридической гарантией, которая сообщена моему праву. Позднее, в случае правонарушения, возникают исковые притязания. Тогда к существующим юридическим отношениям присоединяется новое юридическое отношение субъекта к правонарушителю. Возникает притязание субъекта, т.е. юридическая возможность принуждения правонарушителя к совершению различных действий, которые должны доставить удовлетворение пострадавшему субъекту.

Но эта фактическая возможность существует только благодаря тому обстоятельству, что подчиненное лицо чувствует себя связанным под влиянием ожидания законных взысканий. Связанность лиц означенным ожиданием и образует его юридическое отношение к субъекту. В случае правонарушения к этому отно-

¹ История русской правовой мысли. - М., Остожье, 1998, с. 186-191.

шению примыкают новые, особые отношения. Возникая обыкновенно одновременно с возникновением правового отношения, юридические отношения устанавливаются иногда раньше его, именно в ожидании его. Так например, должнику, который отягощен условным обязательством запрещаются такие распоряжения, которые сделали бы невозможным осуществление обязательства в будущем, по наступлении условия. Кредитор по условному обязательству в случае конкурса над должником имеет право заявлять свое требование, хотя бы условие еще не осуществилось.

И далее С.А. Муромцев резюмирует: одно правовое отношение может защищаться многими юридическими отношениями и в том числе многими судебными притязаниями.

В условиях деятельности советского суда независимость судей чаще всего трактовалась как их «связанность» законом при разрешении гражданских и уголовных дел. А вне судебного процесса?.. Давление на судей путем использования «телефонного права» и партийных указаний мешало устойчивой правовой позиции и искажало объем и содержание судебного усмотрения.

Исследованию юристов подвергались судебные решения и судебные ошибки. Их результатом были рекомендации по предупреждению неверных юридических квалификаций, характеру толкования и объему применения норм.

Из современных работ по этой проблематике интересна книга израильского судьи Аарона Барока «Судейское усмотрение». Приведем подробно ряд ее положений¹. Судейское усмотрение есть власть, данная судье для того, чтобы он выбрал решение из ряда законных вариантов. Какие это варианты? В принципе они могут относиться к трем вопросам. Первый - это факты. Судейское усмотрение выбирает из совокупности фактов те, которые кажутся необходимыми для разрешения конфликта. Вторая область - это применение данной нормы. Судейское усмотрение отбирает из различных методов применения, которые даются нормой, один, который находит подходящим. Третья область усмотрения лежит в установлении самой нормы. Судейское усмотрение выбирает из нормативных возможностей вариант, который кажется подходящим.

Первая область судейского усмотрения относится к решению о фактах. Это усмотрение действительно самое важное в судебном процессе, поскольку большинство споров, выносимых в суд, касается только фактов.

Второй тип усмотрения касается выбора из ряда альтернативных путей применения нормы к данной совокупности фактов. Часто правовая норма дает судье власть выбирать между различными линиями действий, которые установлены в ее рамках. Такое пожалование власти может быть выраженным, когда нор-

¹ См.: Аарон Барок. Судейское усмотрение. - М., Норма, 1999, с. 20-33.

ма действительно сформулирована в терминах усмотрения. Пожалование может быть и молчаливым, когда норма отсылает к стандарту поведения, или к цели, или к ценности. В этих ситуациях стороны могли бы согласиться между собой относительно фактов и содержания нормы.

При таком типе ситуации деятельность судьи заключается в конкретизации. Он «переводит» нормативный элемент на специфический случай, находящийся на его рассмотрении. Выявляется необходимость индивидуализации. Нельзя знать заранее, что несет с собой будущее, и законодательство стремится наделить судьи правом «усмотрения», чтобы достичь целей статута. Дебаты вращаются вокруг желательности такого типа законодательства и вопроса о том, не слишком ли велика цена, которую мы платим за индивидуализацию. Предоставление суду права усмотрения для осуществления конкретизации закона имеет наряду с преимуществами ряд недостатков. Они проистекают главным образом из невозможности предсказать последствия применения усмотрения, а в результате страдают юридическая определенность и способность планировать на длительный срок.

Третий тип усмотрения касается выбора между различными альтернативами, относящимися к самой норме.

Каковы пределы судейского усмотрения? А. Барок выделяет ограниченное усмотрение и абсолютное усмотрение. Различие между узким и широким усмотрением относится к числу законных вариантов, открытых для судьи. Когда усмотрение узкое, число вариантов мало, хотя никогда не опускается ниже двух. Когда усмотрение широкое, число вариантов велико. Другое различие принимает во внимание степень директивности и ограничения, которой закон наделяет лицо, применяющее усмотрение при выборе из разных альтернатив (будь они широкими или узкими). Это различие касается не числа вариантов, а скорее степени свободы, которой обладает управомоченная сторона - в отношении как формы, так и содержания - при выборе из существующих вариантов.

Вернемся к нашей действительности. Важнейшим для легального и объективно сформированного судебного усмотрения является принцип независимости судей. Это - конституционный принцип, гарантирующий судьям независимость и подчинение их только Конституции РФ и федеральным законам. Давление на судей и их податливость, зависимость от других властей и должностных лиц, встречающиеся на практике, не допустимы. Предотвращению и искоренению таких явлений способствует устойчивость таких принципов, как несменяемость и неприкосновенность судей.

Процедура судебного разбирательства построена так, чтобы создавались гарантии полного и беспристрастного изучения судьями материалов дела и вынесения законного и справедливого решения. Эти гарантии можно условно разделить на две группы.

В первую группу входят процессуальные действия по организации и ведению судебного процесса - проверка явки участников, разъяснение им прав и обязанностей, допросы свидетелей, исследование письменных доказательств, экспертиза, заключения государственных органов, мнение общественных организаций и трудовых коллективов, судебные прения. Все это призвано создавать условия для подготовки и принятия объективного судебного решения.

Вторая группа включает регламентированные условия для проявления собственно судебного усмотрения. Именно здесь, на этой стадии судебного разбирательства происходит своеобразное соединение фактических обстоятельств, доказательств сторон и нормы закона, применимой в качестве основания и основы судебного решения.

Обратимся для пояснения к ст. 189 гл. 16 ГПК о решении суда.

После судебных прений и заключения прокурора суд удаляется в совещательную комнату для постановления решения, о чем председательствующий объявляет присутствующим в зале судебного заседания.

После подписания решения суд возвращается в зал судебного заседания, где председательствующий или народный заседатель объявляет решение суда. Затем председательствующий разъясняет содержание решения, порядок и срок обжалования.

Постановление суда первой инстанции, которым дело разрешается по существу, выносится в форме решения. Решение суда постановляется по большинству голосов. Суд выносит решение именем Российской Федерации.

Подчеркнем главное - решение суда должно быть законным и обоснованным. Суд основывает решение лишь на тех доказательствах, которые были исследованы в судебном заседании.

Гарантией служит тайна совещания судей. Решение выносится судом в совещательной комнате. Во время совещания и вынесения решения в совещательной комнате могут находиться лишь судьи, входящие в состав суда по данному делу. Присутствие иных лиц в совещательной комнате не допускается.

Совещание судей происходит в порядке, предусмотренном ст. 16 ГПК. Судьи не могут разглашать суждения, имевшие место во время совещания.

Какие вопросы разрешаются при вынесении решения? Суд оценивает доказательства, определяет, какие обстоятельства, имеющие значение для дела, установлены и какие не установлены, какой закон должен быть применен по данному делу и подлежит ли иск удовлетворению. Суд, признав во время совещания необходимым выяснить новые обстоятельства, имеющие значение для дела, или исследовать новые доказательства, выносит определение о возобновлении рассмотрения дела по существу. После окончания рассмотрения дела по существу суд вновь заслуши-

вает судебные прения и заключение прокурора.

Отметим особо пределы исковых требований. Суд разрешает дело в пределах заявленных истцом требований. Однако суд может выйти за пределы заявленных истцом требований, если признает это необходимым для защиты прав и охраняемых законом интересов истца, а также в других случаях, предусмотренных законом.

Решение излагается в письменном виде председательствующим или одним из судей и подписывается всеми судьями, участвующими в постановлении решения, в том числе и судьей, оставшимся при особом мнении. Исправления в решении должны быть оговорены перед подписями судей.

Решение состоит из вводной, описательной, мотивировочной и резолютивной частей. В вводной части решения указываются время и место вынесения решения, наименование суда, вынесшего решение, состав суда, секретарь судебного заседания, прокурор, если он участвовал в процессе, стороны, другие лица, участвующие в деле, и представители, предмет спора. Описательная часть решения должна содержать указание на требование истца, возражения ответчика и объяснения других лиц, участвующих в деле. В мотивировочной части решения должны быть указаны обстоятельства дела, установленные судом; доказательства, на которых основаны выводы суда, и доводы, по которым суд отвергает те или иные доказательства; законы, которыми руководствовался суд. В случае признания иска ответчиком в мотивировочной части может быть указано лишь на признание иска и принятие его судом.

Резолютивная часть решения должна содержать вывод суда об удовлетворении иска или об отказе в иске полностью или в части, указание на распределение судебных расходов, указание на срок и порядок обжалования решения.

В ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» закреплены принципы организации суда и конституционного судопроизводства. В аспекте нашей темы отметим ст. 74 о требованиях, предъявляемых к решениям. Решения должны основываться только на материалах, исследованных КС РФ. Оценивается как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой. Учитывается место акта в системе правовых актов. Решения дают только по предмету, указанному в обращении, хотя суд не связан основаниями и доводами, изложенными в обращении. Решение излагается в виде отдельного документа с обязательным указанием мотивов его принятия.

Судебное усмотрение выражает личное мнение судьи и его субъективные оценки. Оно формируется в судебном составе как основа коллективного решения по делу. Вместе с тем системная организация судов, о чем говорилось ранее, и системные принципы установления их юрисдикций предопределяют и «системную

связанность» судебного усмотрения.

Исторически первым способом такой «связанности» был судебный прецедент¹. Это такое решение суда по конкретному делу, которое служит для других судов ориентиром при разрешении аналогичных дел. Отсутствие официальной нормы как бы восполняется прецедентным решением. Оно учитывается другими судами и влияет на объем судебного усмотрения. Прецедент в настоящее время становится популярным и для судов континентальной системы права.

Вряд ли, однако, прецедент подходит для нашей страны, и напрасно бездействие нормы и ее позднее применение в судебном решении может служить аргументом. Более оправданны такие способы «связанности» судебного усмотрения, как устойчивая правовая позиция, руководящие разъяснения судебной практики и информационно-обобщенные материалы по категориям дел высших судебных инстанций. Рассмотрим их.

Особо отметим, что решения КС РФ выражают соответствующую Конституции РФ правовую позицию судей, свободную от политических пристрастий. В практике КС РФ сейчас явно выделяется такой канал влияния, как формирование его правовой позиции как источника конституционного права. Вопрос в том, в какой мере выводы КС РФ могут быть распространены на аналогичные по юридическому содержанию нормы. Это позиция самого Суда в решении собственных дел и будущих, аналогичных. Это скорее формула для создания устойчивой правовой мотивации. Не личностной, а правовой мотивации. Думается, это очень интересный способ мотивации решений, вытекающий из формулы о правовой позиции Суда в Федеральном конституционном законе.

Сейчас стали работать конституционные органы в республиках и уставные суды и палаты в областях Российской Федерации. В сборнике Уставного суда Свердловска много интересных решений. Это, по сути, первый уставный суд в России, работающий в жанре конституционного толкования. Высокий класс его постановлений позволяет заметить, во-первых, как уставный суд толкует соответствие Уставу области областных законов, во-вторых, соответствие Уставу актов губернатора и правительства области. Причем здесь есть почти та же конструкция, что и у Конституционного Суда РФ, поскольку также признаются и его собственные правовые позиции. Это довольно конструктивно, это - один из первых наработанных приемов, которые, конечно, существенны. И очевидно, что возникает немало трудностей такого рода.

Что касается арбитражных судов, то заметим: их полномочия в части влияния на законодательную практику, на законодательный массив весьма существенны. Например, известное по-

¹ См.: А.К. Романов. Правовая система Англии. - М., Дело, 2000, с. 162-167.

становление Пленумов ВС РФ и ВАС РФ по применению части первой ГК РФ позволяет заметить не только верное толкование самих норм, но и попытку «развести» возможную или уже появившуюся юридическую коллизию.

Юридическая коллизия, на наш взгляд, стала сейчас генеральной проблемой и России, и многих стран. Это не проблема нарушения законности, это проблема более сложного юридического противоречия, которое возникает скрыто, незаметно, затем выявляется, может остановиться, законсервироваться или приобрести форму острого юридического конфликта. И здесь подобного рода постановления Пленума ВАС РФ или его совместные с ВС РФ постановления, разъясняющие применение, скажем, ГК РФ, кажутся очень существенными именно в той части, что они помогают «развести» или сделать какую-то прослойку между близкими или совпадающими законами. Немало есть примеров, когда доминирующая роль ГК РФ подтверждается применительно к другим актам - это, кстати, делал и Конституционный Суд РФ, сопоставляя закон о банках и ГК РФ. Вот это очень существенно.

Принимается немало постановлений Президиума ВАС РФ по разным категориям дел. Есть «Вестник Высшего Арбитражного Суда», публикуемые в нем материалы представляют собой важный канал влияния на относительно однообразное применение норм в практике арбитражных судов. Но здесь нет никакого жесткого диктата, это не попытка верхней инстанции предписывать, как рассматривать дела. Сама манера обобщения судебной практики, обзоры, которые публикуются, являются очень важным каналом для последующих действий.

Верховный Суд РФ действует примерно в том же русле, но у него есть несколько интересных сюжетов, и можно отметить первый случай в отечественной юриспруденции - постановление Верховного Суда о прямом применении норм Конституции РФ в судебной практике (1995 год). Это очень похвально, потому что проблема прямого действия Конституции РФ еще не получила разрешения ни в юридической литературе, ни в судебной практике, хотя это очень существенно.

Верховному Суду сейчас тоже приходится «разводить» разные законы, которые сталкиваются. Это в известной мере позволяет заметить отсутствие каких-то очень важных норм. С другой стороны, требуется предотвратить столкновение разных норм. Совсем недавно ВС РФ решал вопрос по жалобам о нарушении избирательных прав. Суд пытался «развести» закон о выборах в Государственную Думу, закон о конституционных гарантиях прав граждан на участие в выборах и референдумах. Эта линия представляется очень важной. Она не только предотвращает юридические коллизии, но и помогает законодателю, ученым-юристам заметить те пробелы или те правовые несуразности, которые очевидны.

Руководящие разъяснения по категориям дел являются

очень эффективным средством правоприменительной ориентации. И его надо использовать шире, особенно по новым категориям дел.

Конечно, прямое применение норм Конституции РФ очень важно. Толкование Конституции сейчас скорее доступно не только Конституционному Суду, но и доктринальным способам. Два научных института сделали уже по два издания комментариев. Но стоит заметить, что попытка восполнить пробелы в законодательстве с помощью стремительной деятельности самих законодателей нередко подводит. Если посмотреть на законодательную программу Правительства РФ 1999-2000 то, на наш взгляд, треть предлагаемых проектов законов не является законами в точном смысле слова. Это скорее подзаконные акты, которые могут быть или могут не быть приняты. Поэтому проблема восполнения пробелов с помощью быстро принимаемого закона - проблема, порождающая большие юридические риски. Но здесь есть пробелы, которые упорно не заполняются, возможно и по политическим соображениям, и их нельзя недооценивать.

Отметим и еще одно важное обстоятельство. В России всегда признавалась такая формула, как аналогия права и аналогия закона, во всех учебниках по теории права. По последним данным, в России сейчас насчитывается более тридцати учебников по теории права и государства. Но нельзя сказать, что вырос уровень теоретических исследований. Поэтому решение проблем аналогии права и аналогии закона послужит восполнению пробелов, для исправления ошибок, еще намечающихся и уже совершенных.

В ГК РФ ст. 6 допускает аналогию закона и аналогию права. Но к сожалению, эта проблема в современной литературе разработана слабо. Учебники воспроизводят это как давнюю традицию, приемы же применения аналогии права и аналогии закона в основном касаются сферы цивилистики, хотя в других отраслях это тоже может быть оправданно.

Глава 9

«Наполнение» и изменение компетенции

§ 1. Факторы изменений компетенции

Компетенция - подвижное явление, испытывающее воздействие с внутренней и внешней стороны. Внутри систем управления наблюдается своего рода «цепная реакция» - осуществление уже установленной компетенции одного субъекта служит началом или основанием установления компетенции другого субъекта. Те или иные действия (бездействие) одного субъекта являются условием и причиной действий другого субъекта. Возложение однородных задач на разных субъектов порождает дублирование и споры. Несогласованность изменений разрывает правопреемст-

венность. Все это надо учитывать.

В то же время субъекты компетенции действуют в сложных и противоречивых условиях внешней среды, изменение которых далеко не всегда удается уловить и понять. Реагирование на текущие задачи и перемены ситуаций - поспешное и непродуманное, вне связи с нормативными целями, предметами ведения и полномочиями - пагубно отражается не только на уровне деятельности властей и снижает эффективность управления. Оно отрицательным образом влияет на состояние и темпы развития экономики и социальной сферы. Нередко ухудшается политическая обстановка в стране и регионах. Возникают затруднения в международных отношениях.

Предотвращению и устранению подобных отрицательных тенденций и явлений служат два основных способа. Первый из них означает *глубокое и систематическое изучение и анализ объективных и субъективных факторов, влияющих на динамику компетенций*. Схематично их можно охарактеризовать двояким образом. Одни факторы являются отражением объективно происходящих экономических, социальных, политических и международных процессов. Индикаторы процессов - фактические перемены, статистические показатели, аналитические оценки, материалы общественного мнения и др. - должны постоянно изучаться, обобщаться и подвергаться общим оценкам.

Другие факторы более «податливы». Имеются в виду: а) изменения в политическом курсе государства, б) новые социально-экономические и иные программы, в) выборы и смена властей, г) реформы - конституционные, административные, судебные, местного самоуправления, административно-территориального устройства.

Особо отметим влияние реформ на изменения компетенций, поскольку в результате изменяются, исчезают и появляются новые субъекты. Иными становятся цели и предметы ведения на макроуровне и полномочия - на микроуровне. Системность, этапность и строгое целеполагание должны быть признаками реформ.

В нашей стране всегда проводились реформы - удачные и неудачные, оправдавшие себя частично, и «бессрочные». Немало удавалось сделать, но и оставались без серьезных изменений все или некоторые государственные и хозяйственные структуры. Лишь отчасти менялись их задачи, не удавалось урегулировать все связи партнеров - по вертикали и горизонтали. Обеспечение компетенций всегда отставало от модификации их содержания.

Достаточно вспомнить о реформе министерств, совнархозов в 50-60-х годах и первых шагах по повышению роли предприятий в 60-х годах и усилению экономических методов деятельности центральных органов управления в 70-80-х годах. В последние десятилетия мы являемся свидетелями конституционной, административной, судебной и муниципальных реформ. Их цели и

некоторые результаты обстоятельно охарактеризованы в текущей прессе, в научных трудах¹. Им посвящены директивные документы, парламентские слушания и научные обобщения. И это избавляет нас от подробного анализа реформ, которые страдают бессистемностью и отсутствием связей друг с другом, то торопливостью, то половинчатými мерами. Им не всегда сопутствуют обоснованные программы и общественная поддержка. Поучителен в этом отношении опыт реформ в иностранных государствах.

Методология проведения административных реформ была разработана в Школе национальной публичной администрации (Канада), которая провела в Квебеке 14-17 июля 1997 г. в рамках Международной ассоциации школ и институтов администрации и Международной ассоциации информации о документации публичной администрации «круглый стол» на тему «Общие границы публичной администрации: изменяющийся мир управления: как далеко мы пойдём, чем будем руководствоваться».

Поучительны вопросы, ответы на которые позволили сделать обобщающие выводы.

1. Каковы важнейшие факторы проводимой административной реформы (идеологическая ориентация правительства, экономическая или финансовая конъюнктура, давление общественности, возможности, создаваемые информационными технологиями).

2. Включала ли административная реформа меры, повлиявшие на степень государственного контроля, привели ли они к его увеличению или уменьшению. Если это так, то насколько значительными были следующие меры: уплотнение экономического или социального контроля, централизация властей, создание правительственных корпораций, национализация. Если нет, то привело ли уменьшение государственного контроля к расплывчатости экономического или социального контроля, к передаче полномочий на другие уровни управления, к формированию партнерства с частным сектором, к приватизации.

3. Включала ли административная реформа меры, повлиявшие на размер (объем) управления. Если да, то создавались ли правительственные департаменты или агентства, увеличился ли штатный уровень, выросло ли производство продукции.

4. Включала ли административная реформа меры, повлиявшие на структуру управления. Если да, то поглощались ли департаменты, агентства, административные единицы, создавались ли более автономные административные единицы, происходила регионализация услуг, упрощались, устранялись иерархические уровни, усиливалась ли центральная координация.

5. Включала ли административная реформа механизмы систематической оценки преобразований. Если да, то выразилось ли это в оценках индивидуальной занятости, административных процедур, политики или программ.

¹ См. подробно: Российская государственность: состояние и перспективы развития. - М., Республика, 1995; Исполнительная власть: организация и взаимодействие. - М., Юстицинформ, 2000, с. 8-23; Проблемы образования и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. - М., 2000; В.И. Радченко. Судебная реформа в Российской Федерации. Некоторые теоретические и практические вопросы. - М., Юстицинформ, 1999.

6. Включала ли административная реформа меры, повлиявшие в целом на управление. Если да, то произошло ли уменьшение административного контроля («до» и «после»), созданы формальные механизмы отчетности, показатели перемен, расширились рыночные механизмы, произошла ли компьютеризация систем, механизация процессов и процедур и т.д.

7. Повлияла ли реформа на бюджетное управление. Если да, то снизился ли бюджетный дефицит, бюджет переведен на многогодовой базис, произошло снижение налогов, делегированы ли полномочия.

8. Предусматривались ли меры, повлиявшие на эффективность человеческого ресурса управления. Если да, то переданы ли права на коллективные договоры, изменились базовые вознаграждения, облегчились права набора, мобилизации, классификации работ, произошло ли систематическое обучение персонала (только менеджеров или всего персонала), делегированы ли права.

9. Предусматривались ли меры по улучшению оказания услуг. Если да, то одобрены ли гражданские уставы, введены стандарты обслуживания, происходит ли систематическое консультирование потребителей и выяснение степени их удовлетворенности, вводятся ли электронные новшества.

10. На каких ценностях основывается административная реформа? Эффективность и производительность, качество обслуживания клиентов, подотчетность управляющих, индивидуальное предпринимательство, государственное покровительство.

11. Какие пять наиболее важных проблем национальное правительство должно решать в ближайшие годы?

В 70-80-х годах в Италии проходила реформа регионального управления. Изучению ее целей, этапов и результатов было посвящено исследование, итоги которого обобщены американским профессором Робертом Патнэмом. Были выделены 12 индикаторов. Три индикатора в политической сфере - стабильность кабинета, сроки утверждения бюджета, состояние информационных служб. Два индикатора посвящены изучению регионального законодательства, остальные - функциональным аспектам деятельности (жилищное строительство и т.п.). Затем был выведен сводный индекс институциональной деятельности за 1978-1985 гг.

Реформы проводились и проводятся и в нашей стране.

Второй способ обеспечения последовательной реализации компетенций связан с программной организацией деятельности их субъектов. Реализация компетенции должна быть ритмичной и целеустремленной. Это достигается. Своевременно учитываются изменения в объектах управления, в предметах ведения. На них влияет, конечно, динамика экономических, социальных и политических процессов, происходящих в стране, и ее нужно объективно анализировать и действовать оперативно. Следует использовать комплекс средств осуществления компетенции и не сводить дело к применению отдельных средств.

Еще раз сошлемся на труды германских ученых, которые обстоятельно разработали вопросы соотношения закона и административных решений как средств осуществления компетенции

государственных структур. Интересен переход норм - от общих к более конкретным - в режиме деятельности субъектов компетенции¹.

Во многих областях административной деятельности применение закона без директивных административных предписаний едва ли возможно. Это относится особенно к тем областям, в которых определенные законом программы принятия решений связаны со многими общими оговорками, неопределенными правовыми понятиями или указаниями на внеправовые стандарты.

Отдельный чиновник нередко ориентируется при принятии решений на обязательные для него административные предписания, интерпретирующие и конкретизирующие правовые положения и руководящие использованием простора для усмотрения. Таким образом, административные предписания регулируют прежде всего организацию и деятельность внутри администрации. Основная юридическая проблема заключается в том, чтобы учесть практическую потребность признания за ними во внутренней области администрации определенную обязательность и - в качестве вытекающей отсюда проблемы - догматически обосновать их фактическое внешнее действие.

Под административными предписаниями понимаются нормы, адресованные внутренней административной организации, изданные вышестоящими административными инстанциями или вышестоящими должностными лицами в адрес подчиненных ведомств, административных органов или служащих и призванные конкретнее определить организацию и деятельность администрации.

Приводимый немецкими авторами список целей и задач административных предписаний выглядит следующим образом.

Руководство администрации должно:

- информировать;
- способствовать пониманию своей политики;
- объяснять правовые предписания и пояснять их применение на примерах;
- анализировать последствия судебных решений;
- организовывать исполнение и приспособлять организацию к изменениям исполнения;
- облегчать исполнение и сокращать процесс принятия решений посредством заданных элементов;
- унифицировать исполнение, при необходимости ограничивать с этой целью пространство для усмотрения или объявлять определенное толкование закона обязательным;
- при необходимости выделять центральные моменты исполнения законов и тем самым направлять внимание на определенные области задач.

¹ И. Рихтер, Г.Ф. Шупперт. Судебная практика по административному праву. - М., Юристъ, 2000, с. 167-170, 362-364.

Уделяется внимание простым административным действиям. Это - действие органа управления, которое не приводит к непосредственным правовым последствиям, а должно оказать фактическое воздействие.

И в нашей действительности процедуры, гибкие формы и методы осуществления компетенции способствуют ее устойчивости и динамичности. Исходя из этого тезиса, Институт законодательства и сравнительного правоведения провел в 2000 г. изучение опыта ряда федеральных министерств и исполнительных органов Нижегородской области. Комплекс рекомендаций был посвящен способам обеспечения и реализации компетенции. Речь идет о правилах подготовки, принятия и реализации правовых актов в системе исполнительной власти, о регламенте взаимоотношений федеральных и региональных органов исполнительной власти, об упорядочении взаимоотношений госорганов и органов местного самоуправления и межрегионального сотрудничества¹.

Особое значение придано примерному регламенту взаимоотношений органов исполнительной власти области с федеральными органами исполнительной власти. Регламент имеет целью согласование интересов области и Российской Федерации по предметам совместного ведения в сфере исполнительной власти и предназначен для упорядочения взаимоотношений органов исполнительной власти области с Правительством РФ, федеральными органами исполнительной власти и совершенствования работы в областных органах по реализации актов федеральных органов и подготовке обращений к ним.

Порядок взаимодействия губернатора, администрации области и Правительства РФ устанавливает, что губернатор, администрация представляют Правительству РФ предложения по предметам совместного ведения, по проблемам межтерриториального значения, представителю Президента в федеральном округе и принимают к сведению сообщения Правительства РФ представителя Президента в федеральном округе о результатах рассмотрения своих предложений. Предложения в форме постановления губернатора подлежат учету в решениях Правительства РФ.

Администрация получает проекты нормативных постановлений Правительства РФ по предметам совместного ведения, касающиеся развития области, и готовит заключения по ним.

Администрация осуществляет взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти на основе следующих процедур:

- самостоятельное создание системы органов исполнительной власти по предметам совместного ведения и полномочий области;
- создание органов исполнительной власти области по согласованию с федеральным органом исполнительной власти по

¹ См.: Исполнительная власть: организация и взаимодействие. - М., Юстицинформ, 2000.

предметам совместного ведения;

- создание органа исполнительной власти области по предписанию соответствующего федерального органа по предметам ведения, входящим в его компетенцию;

- создание федеральным органом исполнительной власти на территории области по согласованию с администрацией территориального органа федеральной исполнительной власти по предметам ведения, относящимся к компетенции федерального органа.

Эти вопросы могут решаться на уровне администрации области и ее структурных подразделений (департаментов). Согласование с федеральными органами исполнительной власти полномочий, наименований и порядка финансирования отраслевых органов по предметам совместного ведения имеет целью обеспечение согласованного функционирования единой системы органов исполнительной власти в Российской Федерации.

Администрация, как правило, готовит, принимает и осуществляет планы мероприятий по реализации федеральных нормативных актов. В планы рекомендуется включать:

- информацию о принятом федеральном нормативном акте;

- мероприятия по разъяснению федерального нормативного акта;

- перечень областных актов, которые надлежит принять, отменить, изменить в развитие федерального акта;

- перечень организационно-управленческих мероприятий, которые необходимо провести, включая изменения структуры управления, порядка финансирования и т.д.;

- мероприятия по использованию правозащитных процедур и совершенствованию деятельности правоохранительных органов.

Для согласованного принятия федеральных нормативных актов администрация направляет соответствующему федеральному органу по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения федерации и ее субъектов:

- проекты постановлений Правительства РФ;

- проекты новых нормативных актов;

- проекты нормативных актов о внесении изменений, дополнений в действующее законодательство, в акты Правительства РФ в виде конкретных нормативных предписаний, дополняющих действующие нормы права, изменяющих их полностью или частично либо признающих утратившими силу;

- предложения о внесении изменений в действующее законодательство, акты Правительства РФ, в том числе без формулировки конкретных нормативных предписаний,

- предложения принять новый нормативный акт. Реализация этого способа взаимодействия осуществляется также путем представления администрацией заключений на законопроекты, готовящиеся в порядке законодательной инициативы Правительством РФ и затрагивающие интересы области.

Участие департаментов администрации области в деятельно-

сти отраслевых и функциональных федеральных органов исполнительной власти выражается в следующих организационных формах:

- включение представителей отраслевых и функциональных подразделений администрации в состав их коллегий, советов;
- участие руководителей областных органов в совещаниях соответствующих органов исполнительной власти Российской Федерации при рассмотрении вопросов, затрагивающих интересы области;
- внесение предложений о включении в планы работы коллегий отраслевых и функциональных федеральных органов исполнительной власти вопросов, касающихся интересов области;
- участие в разработке регламентов коллегий или положений о коллегиях соответствующих федеральных органов;
- внесение предложений о назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц - руководителей территориальных федеральных органов исполнительной власти;
- представление аналитических и прогнозных материалов;
- участие представителей области в работе коллегий, советов, комиссий, экспертных групп соответствующих органов исполнительной власти Российской Федерации;
- внесение предложений о проведении в области выездных заседаний коллегий, советов, комиссий федеральных органов исполнительной власти;
- внесение предложений о создании совместных координационных, консультативных, совещательных и иных рабочих органов, как временных, так и действующих на постоянной основе;
- принятие совместных решений областными органами и федеральными органами исполнительной власти.

Важно еще раз подчеркнуть, что взаимоотношения департаментов администрации области с соответствующими министерствами и иными органами федеральной исполнительной власти строятся в строгом соответствии с положениями о министерствах и других федеральных органах и положениями о департаментах и иных подразделениях администрации области. Однотипность их функций позволит придерживаться установленных объемов полномочий этих органов, не вторгаться в «чужую компетенцию» и полностью использовать имеющиеся полномочия.

Департаменты администрации области обращаются в министерства и иные федеральные органы исполнительной власти по следующим вопросам:

- а) предложения к проектам федеральных целевых программ;
- б) предложения по бюджетно-финансовым вопросам; заявки по финансированию целевых федеральных программ;
- в) предложения об изменении и отмене действующих в отрасли актов, принятии новых;
- г) предложения о необходимости решения проблем, типичных для многих регионов и имеющих федеральное значение;
- д) дача разъяснений о порядке применения актов федеральных органов;
- е) получение прогнозно-аналитической информации;
- ж) представление расчетных, итоговых сведений (по запросу);

з) подготовка аналитических докладов о положении в отрасли и т.д.;

и) предложения к планам работы министерств, их правотворческой деятельности (и деятельности Правительства РФ);

к) материалы передового опыта.

Департаменты администрации области ведут следующую работу по материалам министерств и иных федеральных органов исполнительной власти:

а) непосредственно реализуют нормативные методические документы федеральных органов исполнительной власти;

б) участвуют в работе приказы, постановления, инструкции, указания;

в) получают проекты важнейших актов и делают по ним свои заключения;

г) используют расчетную, прогнозную, научно-техническую, статистическую информацию, полученную от федеральных органов;

д) пользуются услугами научных центров правовой информации Минюста РФ, ведущими учет нормативных правовых актов федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации;

е) распространяют методические материалы и рекомендации;

ж) участвуют в научно-практических конференциях и семинарах.

Итоги проведенных переговоров, согласований и рассмотрения вопросов по линии областных и федеральных органов оформляются в виде обращений, писем, протоколов, совместных решений, соглашений.

Существенным фактором изменения компетенции служат реальные процессы в механизме публичной власти. Это касается сфер внутренней и внешней политики. Обеспечение функционирования власти не достигается из-за противоборства властей. Известная доктрина разделения властей не исключает их столкновений и создает для этого необходимые инструменты¹. Весьма нежелательно нарастание процессов отчуждения населения от государственных и иных институтов. Ощутимо сказываются международные отношения государств, когда сотрудничество и их обострение, конфликты влияют на объем, содержание и методы деятельности².

И все же некоторые явления «вползания» в чужую компетенцию часто возникают в публичной сфере. В 50-70-х годах ЦК КПСС и Совет Министров решали вместо Верховного Совета СССР и его Президиума немало вопросов из круга их ограниченной компетенции. В последнее десятилетие не раз можно было наблюдать, как президентскими указами решались вопросы, отнесенные к компетенции федерального Правительства. И Совет безопасности не единожды посвящал свои заседания вопросам,

¹ См.: Разделение властей. Спецкурс. - М., Юридический колледж МГУ, 1996.

² См.: Ю.А. Тихомиров. Коллизионное право. - М., Изд. г-на Тиховирова М.Ю., 2000, с. 212-237.

которые могли быть предметом внимания Правительства РФ. Причина заключается и в неточных юридических формулах, о чем говорилось ранее, и в разном их понимании, и в давлении быстро меняющихся ситуаций в стране и за рубежом.

На высшем уровне власти периодически возникают трудности в связи с изменением компетенций отдельных структур или их преобразованиями. Изменение статуса Совета Федерации повлечет за собой, естественно, уменьшение объема предметов его ведения и полномочий. И дело не столько в новом порядке формирования его состава, сколько во внесенных указами и законами изменениях в организацию законодательных и исполнительных органов субъектов Российской Федерации. Курс на некоторую централизацию власти и управления означает более сильное влияние центра на эти органы и их руководителей.

Создание же Государственного Совета служит своего рода компенсацией за потерю региональными лидерами своих статусных функций. Но пока это совещательный орган при Президенте РФ, занятый преимущественно подготовкой для него стратегических предложений и аналитических материалов.

Динамика компетенций всех субъектов определяется и влиянием общественной среды. Формирующееся гражданское общество по-своему воспринимает нормативные модели компетенций и фактическую деятельность государственных и иных структур. Профсоюзы, неправительственные организации, СМИ и другие институты гражданского общества, выражая общественные настроения и интересы, обнажают «болевые точки» в разных сферах и требуют их устранения. Отраслевые съезды по профессиям - учителей, аграриев, машиностроителей и др. - выносят резолюции с обращениями к Правительству, к министерствам, ведомствам. «Протестные формы» выражения недовольства граждан, населения городов и профессий - забастовки, шествия, пикеты, перекрытие дорог и т.п. - особенно остро доносят до властей свои требования.

Как реагируют и как должны действовать центральные, региональные и местные власти? Пока государство и его органы плохо учитывают общественное мнение и принимают меры по исправлению дела и улучшению ситуаций под давлением общественной среды. Принимаются решения о выделении денежных средств, ресурсов, увольняются с должности плохие руководители, интенсивнее и более оперативно решаются соответствующие вопросы. Но в этом нет системности, и подобное «ситуационное исполнение» компетенции не означает нового качественного уровня ее осуществления.

Между тем предвидение общественных потребностей и постоянный учет социальных интересов служат важным социальным фактором любой деятельности. Более того, расширение каналов участия граждан и их объединений, партий, эффективное функционирование консультативных и иных советов, расширение

представительства профессий и трудовых коллективов, ученых в структуре органов и принятии решений служат обогащению демократической основы компетенции и деятельности. И это надо учитывать в полной мере.

Приведем данные о динамике общественного мнения. С 24 по 27 ноября 2000 г. ВЦИОМ (Всероссийский центр изучения общественного мнения) провел представительный опрос для взрослого населения Российской Федерации опрос 1600 россиян. Ответы на несколько вопросов этого исследования приводятся в процентах, в некоторых случаях вместе с данными ранее прошедших аналогичных опросов ВЦИОМ. Статистическая погрешность подобных опросов в пределах 4% (Время, 7 декабря 2000 г.).

В какой мере Вы доверяете Владимиру Путину?

	май	ноябрь
Полностью доверяю и скорее доверяю.	70	69
Скорее не доверяю и совершенно не доверяю	20	20
Затрудняюсь ответить	10	11

Что в деятельности Путина за это время, по Вашему мнению, было наиболее успешным?

	март	июнь	ноябрь
Повышение пенсий	39	31	44
Внешнеполитическая деятельность	6	10	22
Усилия по улучшению дел в экономике	9	10	13
Усилия по наведению порядка в стране, укрепление вертикали власти	15	15	12
Антитеррористическая операция в Чечне	38	15	12
Решение вопросов с долгами России и новыми кредитами	8	5	10
Усилия по ограничению амбиций олигархов	2	6	9
Сплочение общества и большинства политиков вокруг Путина, уменьшение конфликтов в руководстве страной	8	8	8
Союз с Думой, укрепление позиций в Думе	3	5	5
Другое	2	2	1
Не вижу никаких успехов	18	25	16
Затрудняюсь ответить	18	14	9

А каковы Ваши претензии к деятельности Путина на посту Президента?

	март	июнь	ноябрь
Рост цен/ухудшение жизни населения	31	37	46
Ухудшение/нестабильность экономического положения	10	12	19
Жертвы и разрушения, отсутствие политического урегулирования в Чечне	16	19	18

Отсутствие порядка в стране	17	10	18
Отсутствие программы выхода из кризиса	15	17	15
Продолжение передела собственности олигархами	10	9	10
Трения между ветвями власти	-	7	6
Проблемы внешних долгов России/новых кредитов	8	4	5
Отсутствие знания экономики	4	2	5
Усиление контроля над СМИ, угрозы свободе слова и другим демократическим свободам	2	2	3
Рост влияния военных, МВД, спецслужб на политику	3	4	3
Ухудшение отношений России со странами Запада	3	2	2
Скандал с Гусинским/наступление на свободу прессы	-	5	1
Другое	2	4	5
Нет претензий	25	20	16
Затрудняюсь ответить	16	14	8

Внешняя среда воздействует и иным образом. Неформальные связи и отношения порождают нередко своих, «скрытых» субъектов как реальных действующих лиц. Они либо диктуют, либо фактически принимают решения, а официальные структуры остаются в стороне или приобретают смысл публичных декораций. Так, социологические исследования в Свердловской области выявили следующие оценки. Кто управляет областью? - 52% опрошенных ответили «криминал», 34% - власть (РГ, 16 октября 2000 г.). Эта дистанция очень опасна, и ее надо ликвидировать.

Таким образом, процесс осуществления компетенций всех субъектов права подвержен воздействию различных факторов. Их постоянный анализ и учет благоприятно отражаются на содержании и результатах публичной деятельности.

§ 2. Программы и текущие публичные дела

Реализация компетенции разных субъектов имеет ряд общих черт. К ним относятся прежде всего меры по обеспечению устойчивой и целенаправленной деятельности в русле нормативных целей, предметов ведения и полномочий. Планы и программы ее ритмизируют. Вместе с тем приходится постоянно решать текущие государственные и иные публичные дела, и повторяющиеся, и вновь возникающие. Естественно, программные мероприятия нередко смещаются и заменяются другими. Но разрыв между ними не должен быть чрезмерным.

Целеустремленное и эффективное осуществление компетенции во многом зависит от ее обеспечения. Как уже отмечалось, обеспечение компетенции состоит из нескольких элементов. Во-первых, наличие высококвалифицированных кадров. Их преданность общему делу и гражданственность, дополняясь настоящей компетентностью в сфере своей деятельности, гарантирует успех управления и оказания публичных функций. И напротив, низкая компетентность и злоупотребления служебным положением резко снижают уровень публичной деятельности.

Во-вторых, осуществление компетенции зависит от правильного выбора ее структурных форм - вида органа, его построения и т.п. Иначе «одежда не по мерке» сковывает движения субъекта.

В-третьих, надлежащее и полное финансирование и материальные ресурсы служат важнейшим средством осуществления полномочий. Их неполнота, разрывы в поступлении ведут к декоративности деятельности.

В-четвертых, важнейшее значение имеет информационное обеспечение компетенции. Отсутствие ее правовой меры, тактические ошибки, переписка между звеньями управления вне связи с их полномочиями, ненужные запросы и справки ведут к смещению реальной деятельности от нормативной модели компетенции.

Сделаем пояснения.

Автор зимой 2000 г. провел изучение информации в работе Комитета по управлению государственным имуществом Нижегородской области. Комитет по управлению госимуществом (КУГИ) создан в соответствии с Законом РФ «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» и Указа Президента РФ от 14 октября 1992 г. КУГИ наделен Госкомимуществом правами территориального агентства. Положение утверждено на основании Типового положения, и в соответствии с ним КУГИ подотчетен по трем направлениям - главе администрации, облсовету и Госкомимуществу по определенным вопросам.

Функции КУГИ - разработка проекта программы областной приватизации, предложений об утверждении перечня объектов, передаваемых в собственность области; реализация программ и планов приватизации; учреждение АО открытого типа в соответствии с названным Законом; передача собственности о собственности, создание, реорганизация и ликвидация предприятий, утверждение их уставов и контрактов с руководителями; оформление документов о передаче объектов с баланса на баланс и др. - в основном сохранились и теперь. Но произошло, естественно, их фактическое изменение. Отражением этого является ст. 19 проекта закона области «О праве государственной собственности Нижегородской области», посвященная комитету. КУГИ именуется областным органом исполнительной власти, хотя, как и ранее, председатель назначается и освобождается министром по представлению главы администрации и утверждается Законодательным собранием. Определены основные современные задачи комитета.

Согласно Положению КУГИ принимает решения и распоряжения. Изучение его актов свидетельствует о следующем. Комитет (штат -

около 70 чел.) не имеет планов работы. В среднем один раз в год проходят заседания коллегии комитета (иногда - выездные), состав которой утвержден губернатором. Чаще всего КУГИ в лице председателя принимает распоряжения. За первый квартал 2000 г. их принято свыше 260. Распоряжения посвящаются вопросам передачи или закрепления госимущества, предоставления имущества в аренду, передачи нежилых помещений, списания с баланса основных средств, утверждения уставов государственных унитарных предприятий и т.п. Чаще всего распоряжения «порождают» заключение договоров в соответствии с нормами ГК РФ.

Приказы (за первый квартал 2000 г. - 12) посвящены включению в реестр объектов собственности области, мерам по формированию доходной части бюджета, созданию рабочих групп, назначению гендиректоров предприятий и т.п. Решения (их - 185) принимаются по вопросам изменения названий объектов, приостановления действия лицензий, приватизации, создания комиссий, планов продажи объектов и т.п.

Как видно, четкого разграничения видов актов КУГИ нет. Это осложняет процесс их подготовки и реализации, а также соотношение с актами и документами Мингосимущества. Последние направляются в КУГИ в большом количестве (к концу декабря 1999 г. - 1280). Чаще всего это распоряжения, подписанные министром или первым заместителем по вопросам утверждения примерных договоров о передаче в аренду, об оформлении передачи объектов в муниципальную собственность, об утверждении примерного устава федерального государственного унитарного предприятия, о передаче объектов в областную собственность, о передаче имущества казенному предприятию, об утверждении порядка отчетности руководителей федеральных предприятий и т.п. Вестьма содержательным является распоряжение от 15 октября 1999 г. «О порядке принятия решений об отчуждении и обременении федерального имущества» - по уровням.

Кроме распоряжений из Министерства поступает много писем за подписями заместителей министра и начальников департаментов информационного характера, ответов на запросы КУГИ по поводу лимитов средств, продажи акций, передачи зданий, дачи согласия на реконструкцию, поручений председателю КУГИ представлять интересы Российской Федерации в совете директоров АО и т.п. Приказы касаются распорядительных мер по вопросам охраны труда, составов комиссий, отраслевых программ, выполнения постановлений Правительства РФ, утверждения форм статотчетов.

Четкого разграничения видов актов по кругу содержащихся вопросов, юридической силе и процедурам принятия - нет. Известное единообразие вносит деятельность Департамента координации работы территориальных органов Мингосимущества, положение о котором утверждено в ноябре 1999 г. Но и в нем среди 43 тематических функций и 12 организационных функций режим взаимодействия с региональными органами строго не определен.

Изучение актов КУГИ и Мингосимущества не позволяет выделить сколь-нибудь заметное влияние на их акты федеральных и региональных законов. Акты Правительства РФ чаще всего служат основанием для соответствующих ведомственных актов, равно как и общеконцепционные рамки этих органов.

Отсутствие правовой меры, информации, хаотические пото-

ки, переписка между звеньями управления не в связи с их полномочиями, запросы и справки без надобности «ломают» компетенцию. Поэтому строгое юридическое признание видов информации способствует эффективности любой деятельности и упорядоченности отношений участвующих в ней субъектов юридических и физических лиц, выражению, согласованию и охране их интересов. В законах и положениях целесообразно тщательно отрабатывать и формулировать соответствующие информационные нормы. Тогда информационное обеспечение разных государственных органов связывает всех ее участников как субъектов права.

Полезен опыт утверждения правил использования информации в аппарате. Они помогают упорядочить работу с информацией на основе принципов и ряда научных методов. Поясним их.

Работа с информацией в системах управления должна быть подчинена определенным принципам: объективности и достоверности информации, своевременности представления, зависимости объема и характера информации от задач, функций и полномочий каждого органа и работника, правильного сочетания информации первичной и производной.

Компетенционный аспект информации означает, что каждое звено управления должно создавать и использовать информацию строго в соответствии с его положением в системе управления и компетенцией. А это подразумевает:

а) наиболее полный и точный охват задач и полномочий, закрепленных за органом, работником в соответствующем правовом акте (законе, положении, должностной инструкции и т.д.);

б) отражение необходимого характера и объема получаемой и передаваемой информации в разделе «Связи» положений, должностных инструкций и т.д.;

в) учет специфики видов информации, свойственной отдельным звеньям управления;

г) закрепление необходимого объема полномочий каждого звена управления и работника по выполнению определенных действий с информацией;

д) установление оснований и видов ответственности работника аппарата за несвоевременное представление и обработку информации, за ошибочность информации и т.д.

Для комплексного определения содержания, видов и маршрутов движения документальной информации целесообразно составить схему информационных связей в отрасли, регионе, охватывающую связи между администрацией и службами, управлениями, вышестоящими и нижестоящими звеньями. На основе юридического закрепления задач и полномочий каждого звена управления и должностного лица необходимо четко определить источники формирования информационного массива в каждом звене управления (за счет самостоятельно создаваемой, поступающей извне, информационного фонда постоянного пользования

и т.д.). Информационная схема может включать графическое изображение информационных связей в разрезе области, района, города. Схема составляется группой специалистов.

Необходимо составить перечни используемых документов для реализации каждой управленческой функции (подфункции) администрации, отделов и управлений. На этой основе необходимо исключить из числа действующих ненужные формы документации, введенные в децентрализованном порядке, внести в перечень и дополнить требующиеся разновидности документов. В каждом звене управления требуется определить объем и характер действий с теми или иными видами информации (периодичность составления обработки, отправления, получения, круг ответственных лиц и т.д.). Объем, виды информации и перечень совершаемых с ними действий закрепляются в положениях об отделах и управлениях, их структурных подразделениях, должностных инструкциях, информационных схемах, номенклатурах дел и других нормативных документах.

Выдвижение в процессе управления новых задач может привести к возникновению непредусмотренной ранее информации, которая включается в соответствующий раздел номенклатуры дел, закрепляется в иных правовых формах для периодического сбора и использования.

Особое значение имеет согласование информации между подчиненными звеньями управления. Для обоснованного информационного обеспечения каждого звена управления, ритмичного возникновения и движения различных видов документации необходимо обеспечить четкое согласование ее потоков как по вертикали, так и по горизонтали. По линии вышестоящих звеньев требуется больше собирать аналитическую и прогнозную информацию, чаще давать на места обзорные и инструктивные материалы, и меньше запрашивать отчетно-справочные сведения локального порядка, а также направлять оперативные указания сигнально-предупредительного характера.

Необходимо устранить одинаковые по одним и тем же видам показатели информации, обеспечить «укрупняемость» ряда источников, ликвидировать дублирующие показатели, разовую оперативную информацию, поглощаемую стабильной и периодически поступающей информацией. Этим исключается повторяемость информации одного масштаба на разных уровнях управления. Кроме того, нужно строго соблюдать компетенционный принцип в организации движения информации. Нельзя требовать информацию, сбор и реализация которой отнесены к ведению нижестоящих звеньев. Вышестоящий орган не должен подменять нижестоящее звено в отношении юридического использования информации, т.е. права принятия того или иного решения на основе анализа определенной информации. Этим предотвращается, с одной стороны, подмена прав, а с другой - нежелание низовых органов полностью использовать предоставленные им права и

решать вопросы на основе собранной и обработанной информации. За нарушение данного принципа работники аппарата должны привлекаться к дисциплинарной ответственности.

Во всех звеньях управления необходимо стремиться к обеспечению правильной связи между видами издаваемых решений (приказов, распоряжений и т.д.) и повседневно собираемой информации. Для этого целесообразно, чтобы каждый вид решения (по своему содержанию) был обеспечен соответствующей (по содержанию) информацией. Например, распорядительная информация должна появляться после сбора и анализа текущей и накопительной документации, завершая собой определенный информационный цикл и давая «толчок» новому. Несовпадение, разрыв или несогласованность между имеющейся информацией и изданием решений приводит к сбору неиспользуемой или малоиспользуемой информации, появлению значимых решений на основе небольшого объема информации.

Опорой информационного обеспечения компетенций разных субъектов становятся центры информации, доступные им. Независимость таких центров в сфере правовой, экономической, социальной информации придает объективность их базам данных и связывает все субъекты единими «информационными системами».

Рассмотрим способы программного обеспечения компетенции. Очередной План действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000-2001 годы был утвержден 26 июля 2000 г. Этот План явился частью Основных направлений социально-экономической политики Правительства РФ на долгосрочную перспективу. Мероприятия по реализации плана комплексные и среди них: подготовка проектов законов, указов и постановлений, целевые длительные действия, конкретные действия, аналитические разработки, показатели, введение процедур, наращивание мощностей производства и т.д. Главное средство - объединение усилий федеральных органов.

Правительство РФ организует выполнение государственных экономических и социальных программ. На заседании, состоявшемся 19 октября 2000 г., основным вопросом повестки дня был доклад министра экономического развития и торговли. Обсуждался ход выполнения указанного Плана. По мнению министра, все идет по намеченному плану. Еще 26 июля 2000 года план был утвержден распоряжением Правительства. Этим документом установлена персональная ответственность руководителей министерств и ведомств за осуществление намеченных мер. Всего же План предусматривает выполнение 119 мероприятий, для чего намечено создать 163 проекта нормативных актов. Из них 78 - в 2000 г., а 85 - в 2001 г. По словам министра, из 22 актов, предусмотренных по плану на данный момент, не исполнен всего один - о комплексе мер, которые упорядочивают структуру расходов

федерального бюджета. Итоговый доклад по этому вопросу будет готов двумя днями позже установленного срока. В ноябре и декабре Правительству необходимо принять или внести в Государственную Думу около 30 нормативных актов.

Все разрабатываемые документы важны, и очень трудно выстроить шкалу приоритетности. По сути, это план структурных реформ, без которых невозможен подъем отечественной экономики. Однако дальше могут вступить в силу отнюдь не сезонные причины. Проект плана Правительства на 2002-2003 годы должен увидеть свет уже в первом квартале 2001 г.

Приведем подробно одобренную решением расширенного заседания коллегии МАП России от 29 февраля 2000 г. Программу мер Министерства по антимонопольной политике поддержке предпринимательства и территориальных антимонопольных управлений на 2000 год.

1. В области совершенствования законодательной базы:

- *подготовить проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в ФЗ «О естественных монополиях»;*

- *подготовить проект новой редакции Федерального закона «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации»;*

- *подготовить проекты федеральных законов «О кредитной кооперации» и «О взаимном страховании»;*

- *завершить работу над проектом федерального закона «О биржах и биржевой деятельности»;*

- *принять участие в подготовке законопроектов, регулирующих хозяйственную деятельность субъектов естественных монополий «О морских портах», «Об аэропортах», «Кодекса внутреннего водного транспорта», о внесении изменений и дополнений в Федеральные законы «О федеральном железнодорожном транспорте», «Транспортный устав железных дорог Российской Федерации»;*

- *подготовить проект постановления Правительства Российской Федерации «О направлениях государственной антимонопольной политики и задачах развития конкуренции на товарных и финансовых рынках в 2001-2003 годах»;*

- *подготовить проект постановления Правительства Российской Федерации «О порядке рассмотрения дел о нарушении Федерального закона «О естественных монополиях»;*

- *принять участие в разработке нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, предусматривающих внесение изменений и дополнений в правила продажи, выполнения работ, оказания услуг, а также в разработке проектов нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации об утверждении новых Правил продажи товаров, Правил предоставления жилищно-коммунальных услуг, Правил оказания услуг подвижной телефонной связи, Правил оказания платных услуг в сфере общего образования, Правил оказания платных услуг в сфере профессионального образования.*

2. По вопросам улучшения методического обеспечения деятельности Министерства и оказания методической помощи территориальным органам:

- обеспечить подготовку разъяснений по применению Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» с учетом внесенных в него изменений Федеральным законом от 17 декабря 1999 г. № 212;

- подготовить постатейный комментарий к Закону Российской Федерации «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»;

- разработать проект Методических рекомендаций «О порядке подготовки заключений по результатам рассмотрения ходатайств и уведомлений в соответствии с требованиями антимонопольного законодательства»;

- разработать методические рекомендации по осуществлению территориальными управлениями МАП России контроля за деятельностью субъектов естественных монополий связи;

- разработать методические рекомендации по осуществлению территориальными управлениями МАП России контроля за деятельностью субъектов естественных монополий на транспорте;

- обобщить административную и арбитражную практику по применению законодательства о рекламе;

- обобщить и подготовить обзор административной и арбитражной практики по применению антимонопольного законодательства.

3. В области государственной конкурентной политики, антимонопольного контроля и регулирования на товарных и финансовых рынках:

- провести в течение 2000 г. совместно с территориальными управлениями МАП России и заинтересованными федеральными органами исполнительной власти анализ ряда товарных, а также финансовых рынков, имеющих важное социальное и стратегическое значение для сохранения экономической безопасности страны. По итогам подготовки экономически обоснованные предложения Правительства Российской Федерации о мерах по развитию конкуренции и демополизации высококонцентрированных рынков пшеницы мягкой и зерна фуражного;

- разработать и осуществить комплекс мер, направленных на урегулирование вопросов, связанных с действием в 2000 г. тарифной политики на перевозки грузов в международном сообщении;

- обеспечить государственный антимонопольный контроль в процессе реорганизации хозяйствующих субъектов, входящих в структуру ОАО «Связьинвест».

4. В области регулирования деятельности субъектов естественных монополий на транспорте и в области связи:

- разработать и утвердить Порядок рассмотрения и утверждения тарифов на услуги субъектов естественных монополий на транспорте, регулируемые МАП России;

- разработать и представить на утверждение Правления МАП России Порядок установления исключительных тарифов на железнодорожные перевозки;

- подготовить и представить на утверждение Правления МАП России Положение о портовых сборах с судов в морских торговых портах Российской Федерации;

- подготовить и представить на утверждение Положение об основах государственного регулирования сборов и тарифов на наземное

обслуживание воздушных судов в аэропортах Российской Федерации;
- разработать и утвердить Порядок рассмотрения и утверждения тарифов на услуги общедоступной электрической связи, регулируемые МАП России;

- подготовить отчет об эффективности использования инвестиционных средств отдельными субъектами естественных монополий в области связи;

- разработать Прейскурант «Тарифы и услуги Госсвязнадзора России, предоставляемые коммерческим организациям и населению, по которым осуществляется государственное регулирование», и представить на утверждение Правлению МАП России.

5. В области развития и поддержки предпринимательства:

- провести работу по реализации мероприятий Федеральной программы государственной поддержки малого предпринимательства в Российской Федерации на 2000-2001 гг. и решений Второго Всероссийского съезда представителей малых предприятий;

- внести предложения Правительству Российской Федерации об упорядочении осуществления контрольных функций федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в отношении субъектов малого предпринимательства;

- обеспечить методическое руководство разработкой региональных программ поддержки малого предпринимательства, их сопряжение с Федеральной программой государственной поддержки малого предпринимательства в Российской Федерации;

- активизировать взаимодействие с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, территориальными управлениями МАП России, общественными объединениями предпринимателей по вопросам реализации государственной политики развития и поддержки предпринимательства.

Далее намечены меры в области защиты прав потребителей и осуществления государственного контроля законодательства о рекламе; в области развития международных связей и сотрудничества.

Показателен План работы коллегии Министерства юстиции Российской Федерации на второе полугодие 2000 года.

Июль

1. О состоянии работы в службе судебных приставов Министерства юстиции Российской Федерации по реализации Федеральных законов «О судебных приставах» и «Об исполнительном производстве» и мерах по ее совершенствованию.

Исполнитель - Департамент судебных приставов.

Сентябрь

2. О совершенствовании организации работы Министерства юстиции Российской Федерации по участию в законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации.

Исполнитель - Департамент обеспечения деятельности полномочных представителей Правительства Российской Федерации в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и Конституционном Суде Российской Федерации.

Соисполнители - руководители структурных подразделений центрального аппарата Минюста России.

3. О проекте федерального закона «Об органах и учреждениях юстиции Российской Федерации».

Исполнитель - рабочая группа, образованная приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 21 января 2000 г. № 7.

Октябрь

4. О работе Главного управления исполнения наказаний Министерства юстиции Российской Федерации по совершенствованию нормативной базы, регулирующей деятельность уголовно-исполнительной системы.

Исполнитель - Главное управление исполнения наказаний. Ответственный - заместитель Министра Ю.И. Калинин.

Ноябрь

5. О проекте Концепции развития органов и учреждений Министерства юстиции Российской Федерации на 2001-2005 годы.

Исполнитель - рабочая группа из представителей структурных подразделений центрального аппарата Минюста России.

6. Об организации международного сотрудничества в системе Министерства юстиции Российской Федерации и мерах по повышению его эффективности.

Исполнитель - Департамент внешних связей.

Декабрь

7. О состоянии работы в службе судебных приставов Министерства юстиции Российской Федерации по принудительному взысканию задолженности по налогам и сборам.

Исполнитель - Департамент судебных приставов.

Компетенция субъектов публичного права приобретает в реальной жизни разные значения. Образно говоря, ее можно рассматривать как фотографию или зеркало, в точности отражающее сегодняшний день и действующих лиц. И в этом заключается одно из ее несомненных достоинств. Другое же в том, насколько компетенция может быть прогностичной, т.е. освещать, как прожектор, перспективы развития любой деятельности. Ведь сами команды действуют и принимают решения на завтрашний день, на будущее. Может ли она улавливать и отражать не только ретроспективу и статику, но и динамику. Наполнение ее реальными вопросами, ответами, решениями и делами зависит, конечно, в решающей мере от людей, от их компетентности, чувства новизны, принципиальности и гражданственности.

Весьма поучителен в этом смысле пример известного русского писателя И.С. Тургенева. Поступив на службу в Министерство внутренних дел, он представил в канцелярию министра записку «Несколько замечаний о русском хозяйстве и о русском крестьянине». Это было в 1842, а в 1857 им написана статья «Несколько мыслей о современном значении русского дворянства». В преддверии отмены крепостного права Тургенев высказал свое мнение о будущем землевладельческого класса и недостатках законности и «положительности» в отношении помещиков и крестьян, о слабом развитии чувства гражданственности, законности в самих крестьянах. Фоном для рассуждений служило понимание России как государства, обнимающего все земли и семейства, к

тому же цельного и не расчлененного¹.

Очень полезные и своевременные не только для того времени мысли. Они весьма современны, ибо свидетельствуют о государственном кругозоре и подходе к решению перспективных задач одного из чиновников, пусть и временно имевшего этот статус. В настоящее время мы остро нуждаемся в таком понимании и наполнении, «одушевлении» компетенции, когда ее осуществление будет фактором прогресса, а не показателем застоя и консерватизма. Иначе многочисленные факты непринятия решений, бездействия, бумажной волокиты, «сбрасывания» на других бремени решений.

Как же найти меру стабильного и динамичного? Во-первых, надо не ограничивать объем осуществления компетенции принятием фиксированных решений и разовыми или эпизодическими действиями. Во-вторых, необходимо увязывать отдельные полномочия с целями субъекта компетенции как долгосрочными ориентирами его деятельности. В-третьих, следует умело увязывать подвижный объем деятельности в рамках компетенции с общим курсом государства и его переменами, с реформами. В-четвертых, нужен постоянный сбор и анализ информации об общественных процессах в тех сферах, которые предопределяют динамику предметов ведения.

Перемены в наборе и содержании предметов ведения и полномочий, естественно, чаще касаются органов исполнительной власти. Они проводятся как в разовом порядке в отношении одного органа или системы отраслевого и функционального управления (регулирования), так и в ходе больших перестроек государственного аппарата. *Во всех случаях важно, чтобы была проведена соответствующая корректировка статутных законов и положений о государственных органах.* Иначе возникают юридические коллизии между разными нормативными характеристиками компетенции и сложности в ее осуществлении.

Ошибочные действия субъектов компетенции как нецелесообразные, так и незаконные, не остаются вне поля зрения других государственных структур. Иное привело бы к «расползанию» полномочий. Примером служит Парламентский запрос Государственной Думы министру РФ по налогам и сборам. Запрос называется «О неправомерности требования налоговых органов об уплате образовательными учреждениями налога на пользователей автомобильных дорог». Ввиду содержательности приведем его почти полностью.

Суть проблемы в следующем:

Закон РФ «Об образовании» в редакции ФЗ от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ (далее - Закон) освобождает образовательные учреждения независимо от их организационно-правовых форм от уплаты всех видов налогов в части их предпринимательской деятельности (пункт 3

¹ И.С. Тургенев. Сочинения. Том 11. - М., Наука, 1983, с. 282-285, 512-515.

статьи 40 Закона). При этом указано, что под непредпринимательской деятельностью понимается в том числе и платная образовательная деятельность данных учреждений.

Однако Госналогслужба России в письме от 28 марта 1997 года № СШ-4-07/14н «Об уплате налога на пользователей автомобильных дорог образовательными учреждениями» (далее - письмо 1) определила, что нормы статей 45 и 46 Закона не могут являться основанием для предоставления образовательным учреждениям льгот по соответствующему налогу. Налоговое ведомство ссылалось, в частности, на пункт 1 постановления Верховного Совета Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3255-1 «О некоторых вопросах налогового законодательства в Российской Федерации», где сказано, что федеральные налоги и льготы по ним могут устанавливаться только в форме законов и постановлений по вопросам налогообложения. Но, как известно, налог на пользователей автомобильных дорог взимается в соответствии с Законом Российской Федерации от 18 октября 1991 года № 1751-1 «О дорожных фондах в Российской Федерации», который не предусматривает каких-либо льгот для образовательных учреждений.

В настоящее время статья 56 Налогового кодекса определяет, что льготы по налогам и сборам могут быть предусмотрены только законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Однако Закон является федеральным законом прямого действия. После принятия Налогового кодекса Российской Федерации нормы прямого действия, содержащиеся в статьях 45 и 46 Закона, никто не отменял. В этой ситуации установленные Законом нормы должны применяться независимо от норм законодательства Российской Федерации о налогах и сборах.

Кроме того, Министерство Российской Федерации по налогам и сборам в письме от 18 августа 2000 года № ВГ-6-03/628@ разъясняет, что письмо 1 не подлежало применению с момента издания в связи с отказом в государственной регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации.

Так, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации прямо указал на неправомерность требований налоговых органов по уплате данного налога образовательными учреждениями.

13 марта 1998 года Государственная Дума направила депутатский запрос Руководителю Государственной налоговой службы Российской Федерации с просьбой принять необходимые меры для приведения нормативных актов Государственной налоговой службы Российской Федерации в соответствие с законодательством.

Ответы руководителей Госналогслужбы России на депутатский запрос и письмо Комитета Государственной Думы по образованию и науке не содержали позитивных решений. Заместитель Министра юстиции Российской Федерации сообщил о том, что в регистрации письма 1 Минюстом России было отказано.

В связи с вышеизложенным Государственная Дума обращается с просьбой об издании соответствующего акта Министерства Российской Федерации по налогам и сборам с ясным и четким указанием территориальным органам ведомства о том, что в соответствии с законодательством Российской Федерации и имеющейся арбитражной практикой образовательные учреждения не обязаны платить налог на пользователей автомобильных дорог с доходов, полученных за счет непредпринимательской деятельности (РГ, 28 ноября 2000 г.).

Приведем и другие иллюстрации. Депутатам Госдумы разослан законопроект, согласно которому существенно расширяются полномочия Счетной Палаты. Принятие документа приведет к передаче этого ведомства из подчинения парламента в подчинение Президенту. Президент получает право давать задание на проведение различных «внеплановых» проверок. В случае прохождения законопроекта Счетная Палата получит возможность контролировать Центробанк, который остается своеобразным «государством в государстве». Речь идет о необходимости сделать ЦБ РФ более прозрачным и открытым обществу. Счетная палата давно уже бьется за право доводить вскрытые правонарушения до логического конца (т.е. до суда).

Взгляды МПС и Правительства на реформу сходятся в том, что «железнодорожного монстра» надо разделить на собственно министерство с функциями госрегулирования и хозяйствующий субъект, который будет зарабатывать деньги. Предлагается создать государственную акционерную компанию «Российские железные дороги» (РЖД) со 100-процентным госкапиталом. Но такой формы собственности в России нет, а Минимущества и Минэкономторг настаивают на создании обычного АО со 100-процентной государственной собственностью, советом директоров из представителей государства и правлением. МПС России снимает с себя полномочия хозяйственного управления и передает их соответствующему хозяйственному субъекту со статусом юридического лица.

Имеет место скрытое и открытое противоборство ведомств по поводу своих полномочий. В середине и конце 2000 г. ряд федеральных органов конфликтовали по поводу порядка утверждения тарифов. МПС считает, что оно должно регулировать тарифы, МАП РФ возражает против таких полномочий отраслевого органа. Борьба между МПС и МАП РФ 30 ноября 2000 г. перешла в судебную фазу. Железнодорожники обратились в арбитражный суд г. Москвы с иском заявлением и потребовали отменить один из пунктов решения МАП от 23 ноября 2000 г. об отказе железнодорожникам в индексации тарифов на внутрироссийские грузовые перевозки, которые они рассчитывали ввести с 1 декабря 2000 г.

В исковом заявлении юристы МПС указали на то, что решение МАП РФ «нарушает ряд статей Федерального закона о естественных монополиях и не позволяет обеспечить нормальное восстановление основных фондов железных дорог».

Реализация функциональных полномочий МАП РФ приводит и к ряду других конфликтов. Напомним, что в конце 2000 г. Госсвязьнадзор по письму Минобороны произвело «отъем» радиочастот у одних компаний в пользу других. Затем Минобороны в письме Минсвязи пояснило, что выделение частотного ресурса гражданским операторам относится к его компетенции. МАП РФ направил в Минсвязь запрос по поводу действий Госсвязьнадзо-

ра. Видимо, разное понимание объема полномочий и приводит к подобным ситуациям.

Подготовлены поправки к Федеральному закону «Об использовании атомной энергии». Суть их сводится к тому, чтобы отобрать функции госрегулирования ядерной отрасли у Госатомнадзора (ГАН) и передать их в «государственный орган управления» - Минатом. Если депутаты одобряют поправки, ГАН можно будет упразднить. В этом случае Госатомнадзор будет контролировать выполнение лишь тех функций и показателей, которые Минатом сам себе назначит, отобрав у ГАН главный рычаг надзора - лицензирование предприятий атомной отрасли.

В действующей редакции указанного Закона существует несоответствие между объемом задач и функций органа управления использованием атомной энергии (Минатом) и объемом полномочий этого органа, состоящее в отсутствии такого рычага управления, как лицензирование деятельности в области использования атомной энергии. Поэтому поправки станут гарантией того, что Минатом как ведомство не утратит своего влияния и впредь. В отрасли создано сейчас две госкорпорации. В них будут консолидированы все финансовые потоки отрасли. Минатому предстоит сосредоточиться на таких функциях, как регулирование рынка посредством стандартизации и лицензирования, а также защита государственных интересов в ядерной области.

В любой стране периодически проводится реорганизация государственных структур. *Крупные и локальные перестройки систем и функций госорганов и иных структур сопровождаются разными вариантами изменения или частичное изменение предметов ведения и полномочий, возложение на органы новых задач и полномочий, перераспределение компетенции, перестройка взаимоотношений субъектов и объектов управления.* Успех достигается, если тщательно обоснованы такие перемены, если новизна сочетается с обеспечением преемственности в государственном управлении.

Обратимся к Указу Президента РФ от 22 сентября 2000 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти». В целях формирования эффективной структуры федеральных органов исполнительной власти в соответствии со ст. 112 Конституции РФ и ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» утверждены прилагаемые структуры федеральных органов исполнительной власти; упразднены федеральные органы исполнительной власти по перечню согласно приложению; установлено, что функции упраздняемых федеральных органов исполнительной власти передаются действующим федеральным органам исполнительной власти на основании указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ образованы новые органы с передачей им функций упраздняемых.

Признано необходимым полноправное участие в деятельно-

сти Правительства РФ по обсуждению и выработке решений наравне с федеральными министрами руководителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, избранных руководителями межрегиональных ассоциаций.

Правительству РФ поручено: установить в месячный срок функции и полномочия вновь образованных федеральных органов исполнительной власти; распределить в месячный срок функции упраздняемых федеральных органов исполнительной власти в соответствии с настоящим Указом, а также представить Президенту РФ предложения по распределению функций федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ; утвердить в месячный срок предельную численность и фонд оплаты труда сотрудников центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти в пределах средств, предусмотренных ФЗ «О федеральном бюджете на 1998 год»; обеспечить проведение ликвидационных процедур и предоставление высвобождаемым сотрудникам льгот и компенсаций в соответствии с законодательством РФ; внести в 3-месячный срок изменения в положения о федеральных органах исполнительной власти в соответствии с настоящим Указом, а также представить предложения по внесению изменений в положения о федеральных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ; привести свои акты в соответствие с настоящим Указом.

В качестве иллюстрации приведем постановление Правительства РФ от 25 июля 2000 г. «Вопросы Министерства транспорта Российской Федерации».

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти» Правительство Российской Федерации постановляет:

1. Возложить на Министерство транспорта Российской Федерации осуществление функций упраздненных Федеральной службы воздушного транспорта России и Российского дорожного агентства.

2. Утвердить предельную численность работников центрального аппарата Министерства транспорта Российской Федерации в количестве 1495 единиц (без персонала по охране и обслуживанию зданий) и фонд оплаты труда указанных работников в размере 17 087,9 тыс. рублей (в расчете на квартал).

3. Разрешить Министерству транспорта Российской Федерации иметь 15 заместителей Министра, в том числе четырех первых, статс-секретаря - заместителя Министра и заместителя Министра - главного государственного транспортного инспектора Российской Федерации, коллегию в количестве 29 человек, а также в составе центрального аппарата наряду с другими подразделениями 27 департаментов по основным вопросам деятельности Министерства.

4. Согласиться с предложением Министерства транспорта Российской Федерации о формировании в Министерстве из подразделений, осуществляющих специальные функции отраслевого управления, соответствующих отраслевых блоков - государственной службы Граждан-

ской-авиации, государственной службы дорожного хозяйства, государственной службы морского флота, государственной службы речного флота, службы автомобильного и городского пассажирского транспорта, возглавляемых первыми заместителями (заместителями) Министра.

5. В Министерстве транспорта Российской Федерации образуются по отраслевым блокам в сфере авиационного, морского, речного транспорта и дорожного хозяйства советы, персональный состав и положения о которых утверждаются Министром транспорта Российской Федерации.

6. Передать:

Министерству транспорта Российской Федерации территориальные органы упраздненной Федеральной службы воздушного транспорта России;

в ведение Министерства транспорта Российской Федерации Представительство Российской Федерации при Международной организации гражданской авиации, а также предприятия, учреждения и организации, находящиеся в ведении упраздненных Федеральной службы воздушного транспорта России и Российского дорожного агентства (по состоянию на 1 апреля 2000 г.).

7. Министерству имущественных отношений Российской Федерации в установленном порядке закрепить в оперативном управлении за Министерством транспорта Российской Федерации для размещения его центрального аппарата и подведомственных организаций административные здания, и др.

К сожалению, нередко в ходе подобных реорганизаций «теряются» отдельные функции, утрачивается связь с предприятиями и организациями отрасли, сферы. Работники плохо осваивают новый статус и неумело вводят новые процедуры использования информации и принятия решений. Такие ошибки не допустимы.

Ликвидация государственных структур означает либо признание ранее выполнявшихся ими функций исчерпанными, либо переданными другим структурам.

Так, в распоряжении Правительства РФ от 26 мая 2000 г., принятом во исполнение Указа Президента РФ от 17 мая 2000 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти», установлено, что работники упраздняемых и преобразуемых федеральных органов исполнительной власти продолжают выполнять возложенные на них обязанности и несут ответственность за состояние дел в соответствующих сферах управления до передачи функций упраздняемых органов действующим федеральным органам исполнительной власти или завершения организационно-штатных мероприятий в преобразуемых органах.

Утверждены председатели ликвидационных комиссий упраздняемых федеральных органов исполнительной власти по прилагаемому списку. Им поручено внести в недельный срок на утверждение соответствующего Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации предложения о составе ликвидационных комиссий упраздняемых федеральных органов исполнительной власти (с включением в них представителей Росархива); утвердить в 2-недельный срок по согласованию с Минфином России сметы расходов на проведение лик-

видационных мероприятий; в соответствии с законодательством Российской Федерации предупредить в недельный срок работников упрядняемых федеральных органов исполнительной власти о предстоящем высвобождении; оказать работникам упрядняемых федеральных органов исполнительной власти содействие в трудоустройстве (в первоочередном порядке в федеральные органы исполнительной власти, которым передаются функции этих органов), а при невозможности трудоустройства - обеспечить предоставление им льгот и компенсаций в соответствии с законодательством Российской Федерации; завершить в 3-месячный срок работу ликвидационных комиссий.

Руководителям федеральных органов исполнительной власти поручено обеспечить максимальное использование кадрового потенциала федеральных органов исполнительной власти, упрядняемых и преобразуемых в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 г. Ряду ведомств поручено представить в Правительство Российской Федерации в установленном порядке:

в 2-недельный срок - проекты решений по вопросам установления и уточнения функций соответствующих федеральных органов исполнительной власти, предельной численности и фонда оплаты труда работников их центральных аппаратов, количества заместителей руководителей и членов коллегий этих федеральных органов исполнительной власти, размещения указанных органов, по приведению нормативных правовых актов в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 г.;

в месячный срок - проекты положений или предложения по внесению изменений в положения о соответствующих федеральных органах исполнительной власти.

Министерству имущественных отношений Российской Федерации внести в Правительство Российской Федерации предложения по использованию имущества упрядняемых федеральных органов исполнительной власти.

Минфину России и Минтруду России представить в Правительство Российской Федерации проекты решений:

- о предельной численности и фонде оплаты труда работников центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти в пределах средств, предусмотренных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2000 год», имея в виду перераспределение функций упрядняемых и преобразуемых федеральных органов исполнительной власти в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 г. № 867;

- о составе, предельной численности и фонде оплаты труда работников территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в пределах средств, предусмотренных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2000 год».

Минфину России осуществлять финансирование расходов на содержание территориальных органов упрядняемых и преобразуемых федеральных органов исполнительной власти впредь до утверждения предельной численности и фонда оплаты труда работников территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в пределах средств, предусмотренных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2000 год».

По-прежнему предстоит решать задачу повышения эффек-

тивности государственной деятельности всех видов. Измерению эффективности работы исполнительных органов были посвящены, как уже отмечалось, серьезные разработки. Сопоставление фактически совершенных действий и принятых актов с нормативными полномочиями и полученного показателя с показателями реального изменения управляемых сфер весьма полезно.

Продолжением поисков в этом направлении служит постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 15 января 2000 г. «О мерах по совершенствованию деятельности органов государственного управления Республики Татарстан». Утвержденные индикатор оценки уровня жизни населения, социально-экономического положения республик, городов, районов, предприятий на 2000-2002 годы и Кодификатор функций государственного управления послужат основой закрепления функций управления за министерствами и ведомствами, введения регламента системы индикативного управления и процедур управления по функциям.

Подобные способы, методики сопоставления видов деятельности - нормативных, модельных и фактических - послужат основой оценке эффективности деятельности законодательных, исполнительных и судебных органов, органов местного самоуправления. Полученные коэффициенты эффективности следует дополнять показателями новизны и оригинальности решения возникающих задач.

§ 3. Способы перераспределения компетенции

Многообразная и динамичная деятельность субъектов публичного права нередко заставляет перераспределять компетенцию между ними. И здесь приходится отвечать на несколько вопросов. Кто является инициатором такого перераспределения - государство или субъекты компетенционных отношений. Какие причины побуждают менять разделение управленческого труда - реформы, изменение курса или структур? Каковы процедуры перераспределения компетенции с переменной субъектов? Меняются ли объекты управления, уровень принятия решений и ответственность? Ответы на эти вопросы даются ниже.

Главное состоит в умелом использовании разных способов перераспределения компетенции, не подрывая стабильности и эффективности выполнения публичных функций и обеспечивая необходимую гибкость. Приходится учитывать общественную ситуацию и расстановку социальных сил и их отношение к подобным модификациям.

В отечественной юридической и политической науках подробно описаны отдельные способы перераспределения компетенции в процессе ее осуществления. В иностранной литературе данная проблема наиболее обстоятельно исследована французскими учеными Б. Гурнеем, Р. Драго, М. Лессажем, И. Бребаком,

М. Гунелем. Первый из них дал наиболее общие характеристики этих способов, которые приведем подробно¹.

Выделено несколько форм распределения функций и полномочий.

Полная централизация означает, что государство осуществляет все функции управления через систему центральных органов и их служб на местах. Все сколько-нибудь важные решения принимаются центральными органами: местные государственные органы являются лишь исполнителями приказов и инструкций, идущих из центра.

Деконцентрация предполагает, как и в предшествующем случае, что осуществление всех функций возлагается на административные ячейки, которые составляют иерархическую систему с правительственными органами «наверху». Однако вопрос о полномочиях стоит иначе: не все решения принимаются центром; некоторые из них отнесены к компетенции местных агентов центральных органов.

Деконцентрация имеет две формы. При так называемой территориальной децентрации руководители местных органов центрального ведомства действуют в пределах соответствующих административно-территориальных единиц и обладают определенными полномочиями на принятие решения. Так, во Франции префект имеет право по своему усмотрению распределять государственные дотации между коммунами. Главный инженер департаментской службы ведомства путей сообщения самостоятельно утверждает годовую программу дорожно-ремонтных работ. При такой форме децентрации распределение полномочий между местными агентами государства может быть произведено либо в пользу единого представителя центральной власти, либо в пользу руководителей специализированных органов различных отраслей управления (здравоохранения, земледелия и т.д.).

Вторая форма децентрации - это техническая децентрация (функциональная или «вертикальная»). В этом случае функции и полномочия решения передаются не местным агентам общей или специальной компетенции, действующим в рамках определенных административно-территориальных единиц, а ответственным должностным лицам, возглавляющим учреждения, которые действуют в масштабе всей страны и выполняют специализированные функции.

Децентрализация означает, что осуществление определенных функций управления возлагается на агентов, подчиненных не правительству, а избираемым частью населения коллегиям. Эти коллегии могут представлять либо жителей данного района, либо какую-то категорию населения (производителей, потребите-

¹ Б. Гурней. Введение в науку управления. Перевод с французского. - М., Прогресс, 1969, с. 190-194.

лей и т.д.).

Различаются две формы децентрализации. При «территориальной децентрализации» функции и полномочия решения передаются ассамблеям, избираемым в порядке всеобщего избирательного права жителями деревни, города или более крупной административно-территориальной единицы (департамента или округа). Эти ассамблеи, конечно, не обладают полной независимостью. Согласно действующему праву они подконтрольны либо агенту центральных властей, либо вышестоящей ассамблее. В определенных рамках местные ассамблеи обладают фискальными полномочиями.

Другую форму децентрализации Б. Гурней называет технической или функциональной. Она отличается от предыдущей в двух отношениях: компетенция представительных органов ограничивается одной или несколькими смежными функциями (например, в области просвещения или здравоохранения); члены этих органов избираются либо группами населения, образующимися на основе экономической, социальной или культурной общности, либо избирателями, принадлежащими к одной и той же профессиональной, социальной и т.д. группе. Во Франции таким образом избираются руководства касс социального страхования, торговых, земледельческих, ремесленных палат и т.д. В Соединенных Штатах Америки деятельность многих государственных школьных учреждений направляется специализированными советами, советами школьных округов. Как и при территориальной децентрализации, противовесом праву принятия решения, принадлежащему этим местным органам, служит право контроля со стороны вышестоящих инстанций.

Таковы формы распределения функций и полномочий. Указанные формы не всегда имеют ясные очертания: между деконцентрацией и тем, что названо технической децентрализацией, существует ряд промежуточных форм. В каждом конкретном случае нужно задавать себе вопрос: «Кому принадлежит реальное полномочие на принятие решения?» Поиски ответа на этот вопрос всегда трудны. С другой стороны, рассмотренные формы распределения функций и полномочий могут сосуществовать в условиях данной страны, как это показывает опыт Франции, где наблюдаются одновременно все названные формы. Политолог Макс Гунель подробно анализирует принцип разделения компетенции в рамках доктрины разделения властей. Это сделано применительно к их деятельности в конституционной сфере и административной, включая в последнем случае и подвижные границы административной и судебной власти¹.

Очень гибкий способ «перехода компетенции» закреплен в Конституции Австрии. В ст. 15¹ предусмотрен переход компетенции по изданию конкретизирующего закона от земли к федера-

¹ Макс Гунель. Введение в публичное право. - М., Интрагэк-Р, 1995, с. 151-168.

ции в случае задержки первой с его принятием. Общие интересы ряда земель в ходе исполнительной деятельности могут побудить их просить федеральное министерство издать соответствующий акт. Но это допустимо лишь тогда, когда земли не достигли договоренности между собой.

Еще один способ перераспределения компетенций и их согласованного осуществления - это субсидиарность. Таков современный способ совмещения полномочий субъектов разных уровней для решения общих задач. Принцип субсидиарности получает широкое признание в научной среде. В докладе американского профессора Дж. Бриджа на XIV конгрессе Международной Академии сравнительного права (Афины, 1994) «Субсидиарность как принцип конституционного права» его суть выражена в том, чтобы решения - и законодательные, и административные - принимались на возможно низшем политическом уровне. Кроме быстроты и простоты достигается и бесспорный демократический эффект.

Совет Европы последовательно реализует принцип субсидиарности в своих решениях. Примером служит Европейская хартия местного самоуправления и проект Хартии регионов. Государства Европы все шире используют его в государственной деятельности.

В Конституции ФРГ и Конституции Португалии субсидиарность закреплена в отношении Европейского сообщества как макрообъединения. Особенно ярко этот принцип закреплён в преамбуле Конституции Польши, и ему даны серьезные обоснования¹. Согласно принципу субсидиарности основной функцией власти является удовлетворение потребностей общества, ему подчиняющегося, или личностей, самостоятельно распоряжающихся своей судьбой и несущих ответственность за свои поступки, однако неспособных к полноценному развитию. Цели и задачи власти не должны быть отличны от целей и задач подчиняющихся ей личностей и групп.

Согласно принципу субсидиарности вмешательство высшей власти, а тем более государства, возможно только в той мере, в которой группы и общественные единицы продемонстрируют или докажут свою несамостоятельность. Принцип субсидиарности можно выразить в двух основных постулатах:

- а) столько свободы, сколько можно; столько общественного вмешательства, сколько необходимо;
- б) столько общества, сколько можно; столько государства, сколько необходимо.

Принципы общественно-политической организации, вытекающие из принципа субсидиарности и на него опирающиеся, обусловили его место в конституционном праве. Речь идет о

¹ См.: Эва Поплавска. Принцип субсидиарности и его место в новой Конституции Польши. Журнал российского права, № 3/4, 1999.

многоступенчатой организации общества и создании между личностью и государством различных промежуточных звеньев-сообществ: профессиональных (профессиональные союзы рабочих и работодателей), территориальных (местное самоуправление), политических (политические партии), культурных (соответствующие объединения).

Вторым основным принципом общественно-политического устройства, непосредственно вытекающим из принципа субсидиарности, является принцип децентрализации государственной власти.

В нашей стране применяется несколько способов перераспределения компетенции между субъектами как внутри их систем, так и между субъектами, принадлежащими к разным системам.

Первый - делегирование полномочий от органа к органу. В иностранных государствах есть строгая процедура передачи законодательных и иных полномочий Правительству. У нас это делалось по закону, когда в начале 90-х годов Президент России получил от Съезда народных депутатов дополнительные полномочия для проведения экономической реформы. И все же «пробел в процедурах» сохранился.

Применительно к системе исполнительной власти Конституция РФ предусматривает возможность передачи осуществления части своих полномочий от федеральных органов к органам субъектов федерации. Таких соглашений немало встречается на практике. Например, таково распоряжение Государственного комитета РФ по управлению государственным имуществом от 18 декабря 1995 г. «О делегировании полномочий Госкомимущества России по согласованию решений органов исполнительной власти Санкт-Петербурга о приватизации недвижимых объектов исторического и культурного наследия местного значения, предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 26 ноября 1994 г. № 2121».

В соответствии с п. 1 ст. 4 Закона РФ «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации», п. 3.1 Типового положения о комитете по управлению имуществом края, области, автономного округа, городов Москвы и Санкт-Петербурга, обладающем правами и полномочиями территориального агентства Государственного комитета России по управлению государственным имуществом, утвержденного Указом Президента РФ от 14 октября 1992 г. № 1231 предусмотрено: делегировать Комитету по управлению имуществом Санкт-Петербурга, являющемуся территориальным агентством Госкомимущества России, полномочия Госкомимущества России, предусмотренные Указом Президента РФ от 26 ноября 1994 г. № 2121 по согласованию решений органов исполнительной власти Санкт-Петербурга о приватизации недвижимых объектов исторического и культурного наследия, отнесенных в соответствии с

законодательством Российской Федерации к категории памятников истории и культуры местного значения, расположенных на территории города Санкт-Петербурга.

Стремясь усовершенствовать такие процедуры, сотрудники Института законодательства и сравнительного правоведения разработали в 2000 г. Примерное соглашение «О передаче (делегировании) осуществления полномочий в системе органов исполнительной власти в Российской Федерации». Ознакомим читателя с его содержанием.

Сторонами Соглашения являются Министерство РФ в лице министра или первого заместителя министра и администрация области в лице губернатора и (или) директора департамента администрации (далее - Стороны).

Цель Соглашения - более гибкое осуществление полномочий Сторон, обусловленное изменениями социально-экономической ситуации и потребностями повышения эффективности управления. Соглашение призвано способствовать реализации в полном объеме функций, предусмотренных в положении о министерстве РФ и в положении о соответствующем департаменте администрации. Соглашение заключено на основе ч. 1 ст. 72, ч. 2 и ч. 3 ст. 78 Конституции РФ и в соответствии с ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». Соглашение направлено на реализацию ст. 8 и ст. 12 Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти области.

На основе Соглашения одна из Сторон приобретает права и обязанности по осуществлению одного или нескольких полномочий, переданных другой Стороне, а именно:

временное управление федеральными или региональными организациями;

разработка и реализация целевых программ или их разделов;

лицензирование отдельных видов деятельности, не определенных в законах и правовых актах органов исполнительной власти;

финансирование программ научных исследований в соответствующей отрасли;

изменение номенклатуры кадров, подлежащих утверждению и согласованию;

временное пользование материально-техническими и иными ресурсами, необходимыми для осуществления полномочий;

контроль за деятельностью государственных учреждений, хозяйствующих субъектов в соответствующей сфере и др.;

иные полномочия.

Предметом Соглашения не могут быть вопросы, отнесенные

ст. 6 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к предметам ведения местного самоуправления.

Соглашение подготавливается по инициативе одной из Сторон, а также по предложению Правительства РФ или губернатора области. Проект Соглашения разрабатывается либо Стороной-инициатором, либо рабочей группой. Проект Соглашения подлежит согласованию в соответствии с действующим законодательством. Соглашение подписывается министром РФ (или его первым заместителем), губернатором области и директором департамента.

Сторона, осуществляющая полномочия по Соглашению, вправе:

- требовать от другой Стороны методической помощи, консультирования, предоставления нормативной информации;
- пользоваться информационными системами другой Стороны;
- добиваться в установленном порядке изменения режима финансирования, необходимого для осуществления полномочий,
- получать дополнительные льготы.

Сторона, осуществляющая полномочия, имеет следующие обязанности:

- надлежащим образом исполнять полномочия, осуществление которых передано в соответствии с настоящим Соглашением;
- своевременно информировать другую Сторону о ходе реализации полномочий;
- в случае мотивированного отказа от осуществления полномочий в недельный срок письменно уведомить об этом другую Сторону;
- обеспечивать, по мере необходимости, совместную деятельность рабочих групп и комиссий.

Сторона, передавшая осуществление полномочий, вправе:

- наблюдать за реализацией полномочий;
- использовать материалы правоохранительных и иных органов и учреждений о ходе исполнения полномочий,
- участвовать в определении объема и ассортимента предоставляемых услуг в соответствующей отрасли,
- получать информацию о реальных изменениях в объектах управления в результате осуществления полномочий.

Сторона, передавшая осуществление полномочий, обязана:

- финансировать осуществление полномочий,
- нести бремя ответственности перед иными организациями по поводу реализации принадлежащих ей полномочий.

Контроль за исполнением Соглашения осуществляет Сторона, передавшая осуществление полномочий. В качестве контролирующих органов могут выступать специально уполномоченные на это службы. Контроль Стороны, передавшей полномочия, осуществляется путем анализа информации другой Стороны и

непосредственной проверки эффективности действий.

Споры и разногласия, возникающие в ходе реализации Соглашения, разрешаются путем создания паритетной (согласительной) комиссии и использования других согласительных процедур. Если спор по поводу реализации полномочий не разрешен с использованием согласительной процедуры, то Сторона, передавшая осуществление полномочий, вправе в одностороннем порядке прекратить выполнение своих обязанностей по Соглашению. Данное решение может быть оспорено в судебном порядке.

В случае ненадлежащего исполнения либо систематического неисполнения одной из Сторон осуществления части полномочий другая Сторона после предварительного выяснения причин вправе в одностороннем порядке прекратить их осуществление, письменно уведомив об этом другую Сторону в двухнедельный срок. Восстановление нарушенных прав физических и юридических лиц в результате ненадлежащего исполнения либо систематического неисполнения части полномочий остается обязанностью той Стороны, которая нарушила эти права. Восстановление прав осуществляется в недельный срок с момента уведомления о прекращении исполнения полномочий.

За систематическое неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств Стороной, которой передано право на осуществление полномочий, могут быть применены следующие меры:

- досрочное прекращение реализации полномочий;
- прекращение финансирования осуществления полномочий;
- отзыв налоговых и иных льгот, предоставленных в связи с реализацией полномочий, указанных в Соглашении.

Второй способ - передача объектов управления из ведения одного субъекта компетенции другому. Правительство РФ нередко принимает решения о передаче объектов федеральной государственной собственности субъектам Российской Федерации. Предварительное согласие последних на безвозмездную передачу необходимо. Правительство РФ принимает в случае необходимости предложения регионов, согласованные с соответствующим федеральным министерством, о безвозмездной передаче объектов федеральной государственной собственности в муниципальную собственность городов. Такие же решения принимаются, правда неохотно, и на региональном уровне.

Третий способ - наделение государственными полномочиями. Чаще всего это делается в отношении органов местного самоуправления по закону. Причем согласно ст. 132 Конституции РФ такое наделение гарантируется передачей необходимых материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Указанная процедура закрепляется в соответствующих законах субъектов Российской Федерации. Для иллюстрации приведем положения закона Челябинской области «О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государствен-

ными полномочиями», принятого Законодательным собранием 24 февраля 2000 г.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется на основе следующих принципов:

- 1) законность;
- 2) социально-экономическая целесообразность;
- 3) эффективная реализация государственных полномочий без ущерба для решения вопросов местного значения;
- 4) сочетание областных и местных интересов;
- 5) обеспеченность материальными и финансовыми средствами;
- 6) содействие органов государственной власти области органам местного самоуправления в реализации переданных им отдельных государственных полномочий;
- 7) ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством за реализацию переданных им государственных полномочий.

Установлен порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Наделение отдельными государственными полномочиями осуществляется законами области в отношении:

- 1) органов местного самоуправления всех муниципальных образований;
- 2) органов местного самоуправления муниципальных образований соответствующего вида;
- 3) органов местного самоуправления отдельных муниципальных образований.

В целях наиболее успешной реализации законов области о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями между органами местного самоуправления и органами государственной власти области могут заключаться договоры, соглашения.

Проекты законов области о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями разрабатываются и вносятся в законодательный (представительный) орган государственной власти области губернатором области либо другими субъектами права законодательной инициативы при наличии заключения губернатора области.

В законах области о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями содержатся:

- 1) перечень отдельных государственных полномочий;
- 2) объемы материальных и финансовых ресурсов, необходимых для осуществления государственных полномочий, порядок и сроки передачи ресурсов;
- 3) обязанности органов местного самоуправления по осуществлению функций в связи с наделением их отдельными государственными полномочиями;
- 4) срок, на который предоставляются отдельные государственные полномочия;
- 5) ответственность органов местного самоуправления за невыполнение или ненадлежащее выполнение государственных полномочий и ущерб, причиненный в результате невыполнения или ненадлежащего выполнения указанных полномочий;

6) условия и порядок контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;

7) перечень подлежащих отмене или изменению нормативных правовых актов Челябинской области, на основании которых ранее осуществлялись данные государственные полномочия;

8) другие вопросы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий.

Наделение отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления отдельных муниципальных образований осуществляется по согласованию с представительным органом местного самоуправления. Представительный орган местного самоуправления обязан дать свое согласие на принятие отдельных государственных полномочий либо выразить несогласие в месячный срок со дня направления ему проекта закона. Проект закона, не прошедший согласования, не подлежит внесению в законодательный (представительный) орган государственной власти области.

Предусмотрено материальное и финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, предоставленных органам местного самоуправления. Финансовые средства, перечисленные органами государственной власти области из областного бюджета органам местного самоуправления для реализации отдельных государственных полномочий, зачисляются в доходы соответствующих местных бюджетов. Финансовые средства, необходимые для осуществления предоставленных государственных полномочий, ежегодно предусматриваются в областном бюджете. Указанные средства зачисляются в доходную часть местных бюджетов и отражаются отдельными позициями по каждому из государственных полномочий. Согласование объемов финансирования для осуществления предоставленных государственных полномочий с органами местного самоуправления проводят финансовые органы исполнительной власти Челябинской области один раз в год при составлении областного бюджета.

Прекращение исполнения отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления осуществляется в случаях истечения срока действия закона о наделении отдельными государственными полномочиями или отзыва отдельных государственных полномочий. В случае невыполнения или невозможности выполнения органами местного самоуправления муниципального образования отдельных государственных полномочий, которыми они были наделены, указанные полномочия могут быть отозваны. Основанием для их отзыва является взаимное соглашение представительного органа местного самоуправления муниципального образования и органа государственной власти, уполномоченного осуществлять контроль за исполнением отдельных государственных полномочий, которыми наделены органы местного самоуправления. При прекращении исполнения отдельных государственных полномочий оставшиеся неиспользованными финансовые средства возвращаются в областной бюджет на основании закона о прекращении исполнения отдельных государственных полномочий в порядке, установленном для регулирования межбюджетных отношений. Материальные средства, в том числе здания, сооружения, технические средства и иные основные средства, переданные органам местного самоуправления в оперативное управление для исполнения отдельных государственных полномочий, также возвращаются соответствующим органам государственной власти.

Прекращение исполнения отдельных государственных полномочий в случае их отзыва осуществляется на основе законов области.

В субъектах федерации на основе отдельных законов решаются вопросы наделения полномочиями местных органов. Таков закон Тверской области «О передаче органам местного самоуправления полномочий по определению перечня организаций, их филиалов и других обособленных подразделений (в том числе физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица), которые могут осуществлять денежные расчеты с населением без применения контрольно-кассовых машин».

Другой закон Тверской области посвящен передаче органам местного самоуправления полномочий по определению перечня организаций, их филиалов и других обособленных подразделений (в том числе физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица), которые могут осуществлять денежные расчеты с населением без применения контрольно-кассовых машин, по государственной регистрации актов гражданского состояния.

Но бывают случаи, когда вопрос о передаче государственных полномочий решается не на основе закона, а путем издания постановлений, распоряжений главы исполнительной власти региона. И это неверно. В практике есть и другие нарушения порядка передачи полномочий, когда плохо определяются цели передачи и основания ее прекращения, когда субъект с новыми полномочиями не получил материальных и денежных средств. Научных же исследований данной сферы пока мало¹, хотя потребность в них велика.

Глава X

Охрана компетенции. Устранение ее нарушений

§ 1. Факторы нарушения компетенции.

Ответственность, защита

При всей подвижности и непредсказуемости деятельности публичных институтов - государственных и общественных - государство и общество не могут быть безучастны к ходу и результатам осуществления компетенции. В противном случае противоречия и хаос в их функционировании привели бы к самым печальным последствиям. Поэтому надлежащим образом установленная компетенция и порядок ее реализации являются предметом заботы государства. Оно охраняет легальную компетенцию

¹ См., напр.: Н.И. Соломка. Взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Автореф. канд. дисс. - Екатеринбург, 1999.

как от необоснованных отклонений, так и нарушений, анализирует негативные компетенционные тенденции, предотвращает их и устраняет вредные последствия. Тут мы имеем дело не только с защитой компетенции одного субъекта, но и многих. Более того, укрепляется стабильность и эффективность деятельности всех публичных институтов. Для этого используется система мер, и прежде всего институты и нормы разработанной автором концепции и системы коллизионного права¹.

Многообразная и динамичная деятельность субъектов компетенции подвергается воздействию различных факторов. Их влияние и приводит к смещению деятельности от нормативной модели компетенции. Сопоставление видов и реальной деятельности позволяет заметить три процесса. Происходит нормальное, естественное «оплодотворение» предметов ведения и полномочий реальными фактами, событиями и действиями. Элементы компетенции обогащаются новыми явлениями, к которым они имеют прямое отношение. Однако наблюдаются процессы деформации компетенции, ее нарушений и искажений. И если первые две тенденции вполне позитивны, то третья имеет негативный характер. Ее предвидению, предотвращению и преодолению помогает знание ряда вопросов.

Следует прежде всего кратко рассмотреть факторы, которые отрицательно влияют на деятельность субъектов компетенции и смещают ее в сторону от нормативной модели компетенции. Их условно можно разделить на две группы. В первую входят факторы, проявляющие себя на стадии формирования и нормативного определения компетенции, и их неблагоприятные последствия можно было предвидеть заранее. Поэтому в процессе осуществления компетенции нужно сразу же делать поправки такого рода и следить, чтобы путанные нормативные характеристики не приводили к серьезным коллизиям и ошибкам. Разъяснения, комментарии и рекомендации, соединяемые с повышением правовой квалификации руководителей и специалистов, будут хорошим противоядием.

Ко второй группе факторов относятся те из них, которые постоянно или периодически порождают нежелательное отклонение фактической деятельности субъектов от их нормативной компетенционной модели. Эти факторы проявляют себя то с нарастанием воздействия, то с его ослаблением, то попеременно, то одновременно. Речь идет:

а) о факторах экономических, когда замедление темпов развития экономики, падение производства, финансовые кризисы и т.п. побуждают к принятию экстренных мер. Компетенция одних органов фактически ограничивается, а полномочия других либо временных структур расширяются. Плохо, когда изменение си-

¹ См. подробно: Ю.А. Тихомиров. Коллизионное право. - М., Изд. г-на Тихомирова М.Ю., 2000.

туации в лучшую сторону не сопровождается приведением всех компетенций к нормальному балансу;

б) о факторах политических, когда часто меняющиеся политические курсы и борьба политических интересов приводят к иным акцентам в реализации компетенций разных субъектов. Одни из них резко выдвигаются вперед, другие остаются в тени и их удельный вес в управлении государственными и общественными делами падает;

в) о факторах социальных, когда происходят критические изменения в расслоении общества, уровне жизни населения, нравственно-ценностных установках людей;

г) о факторах международных, из-за которых приходится перестраивать системы органов, менять их задачи и взаимоотношения, в большей степени «включать» в процесс выполнения решений международных и межгосударственных структур;

д) о факторах структурных, когда формы органов не адекватны их целям и компетенции и затрудняют деятельность. Плохо, когда по разным органам «дробятся» полномочия и возникает «анти-эффект» функционального напряжения на каком-либо участке (к. примеру, налоговая инспекция, налоговая полиция, финансовая разведка - не много ли?);

е) о факторах кадровых, когда госслужащие, персонал, депутаты не вполне готовы к осуществлению возложенных на них обязанностей. Речь идет как о квалификационных нормативах, так и о социально-политических мотивах и установках;

и) о факторах правовых, об ослаблении внимания к обеспечению действия закона, о юридических коллизиях¹;

к) о факторах неформального властного влияния - бизнеса, лоббистов, теневых групп. Оно весьма ощутимо и подчас «ломает» компетенцию разных субъектов, заставляя их действовать в угоду корпоративным интересам;

л) о факторах чрезвычайных, когда техногенные катастрофы, введение чрезвычайного и военного положения, прямые угрозы, наконец, военные действия создают иные государственные состояния. Сужаются полномочия представительных и иных органов, создаются временные структуры с широкими полномочиями. Традиционные компетенционные связи меняются, упрощаются и «сводятся» к одному центру.

Отмеченные факторы не должны игнорироваться, и на них нельзя реагировать редкими ситуационными мерами. Комплексный анализ их проявлений должен сопровождаться элементами предвидения и своевременной коррекцией фактической деятельности. *Вполне допустимы изменения нормативных моделей компетенций разных субъектов и их взаимоотношений.*

Пояснение факторов, воздействующих на искажение компетенции, позволяет охарактеризовать ее наиболее типичные на-

¹ См.: Концепция стабильности закона. - М., Проспект, 2000.

рушения. К таковым можно отнести:

захват власти или присвоение властных полномочий (ч. 4 ст. 3 Конституции РФ);

злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ);

превышение должностных полномочий (ст. 286 УК РФ);

ложные взгляды и ошибочные представления об объеме и характере компетенции («вправе», «может», «обязан» и т.п.);

вмешательство в компетенцию других субъектов - взятие на себя части полномочий, незаконные указания, как действовать и т.п.;

принятие ошибочных решений;

принятие правовых актов и совершение действий, нарушающих законодательство. Так, в 2000 г. Минюстом РФ проведена экспертиза 15 300 нормативных актов субъектов Российской Федерации, 2930 из которых признаны не соответствующими нормам федерального права, 730 из них уже приведены в соответствие с ними;

невыполнение отдельных полномочий;

непринятие решений;

невыполнение обязательств по публичным договорам, соглашениям;

необеспеченность полномочий ресурсами;

воспрепятствование деятельности, незаконное давление;

«навязывание» иных объектов управления, полномочий, партнеров.

Понятно, что деструктивные влияния на компетенцию не должны оставаться без внимания. Реагировать должны многие субъекты компетенции, и прежде всего субъект, чья компетенция подвергается искажению, вышестоящие и высшие государственные органы. Безучастие и стремление не придавать социальной и управленческой значимости фактам нарушений компетенции наносит вред публичным интересам и деформирует систему управления. Снижается уровень ее деятельности. А главное, нарушается законность, которая служит мерой действия закона и измерения эффективности любой деятельности.

Как реагировать на нарушения компетенции? Это - устранение их причин и последствий, это - обращение к «виновным» органам и должностным лицам, это - предложения в центральные органы, это - использование специальных коллизионных процедур, это - обращение в суды сообразно их юрисдикции.

Названные косвенные и прямые споры о компетенции рассматриваются в рамках различных процедур. Их условно можно объединить в две группы: досудебные и судебные процедуры. Если первым больше свойственны мягкие методы, то вторые жестко структурированы. С ними связаны и меры ответственности за нарушения компетенции.

Легальными основаниями являются разногласия по поводу

тех или иных действий и споры в связи с принятием или неприятием правовых актов. Это означает разрешение сомнений относительно содержательности и правомерности фактических элементов деятельности. Споры о компетенции связаны с выяснением и признанием ее легального объема, т.е. предметов ведения и характера полномочий.

Разумеется, *соизмерение видов фактической деятельности с нормативно предполагаемыми не может быть механическим.* Инвариантность поведения и действий людей, с одной стороны, неожиданные ситуации и новые проблемы, с другой, придают этому сравнению в известной мере условный характер.

Американские юристы, исходя из принципа «господство права», признают допустимым применение норм общего права к чиновникам как частным лицам. По их мнению, административные органы совершают три вида действий - квази-юрисдикционные, квази-законодательные в правотворчестве и неформальные действия. Во всех случаях применение дискреции является объектом судебного контроля. Наблюдается тенденция расширения третьей группы действий в условиях меняющегося политического и технократического развития, а также «низового уровня» дискреций и влияния человеческих характеристик. Увеличивающаяся неурегулированность административной деятельности и ее сложность затрудняют ее оценки судом¹. И эту тенденцию нельзя считать чисто «американской».

За любыми спорами возникает «тень государства». *Тема ответственности государства за свою деятельность или бездействие имеет беспорную актуальность.* Ее истоки заложены в таких принципах конституционного строя нашей страны, как признание, соблюдение и защита прав человека и гражданина, и это является обязанностью государства (ст. 2 Конституции РФ), утверждение прав и свобод человека и гражданина определяющими смысл, содержание и применение законов, деятельность властей и обеспечение правосудием (ст. 8), природой государства как социального государства (ст. 7).

Исследования конституционной ответственности, лишь недавно проведенные отечественными юристами, показали ее высокую социальную значимость и объемность. В широком смысле это особое конституционное производство расследований и привлечения к ответственности высших органов власти и их должностных лиц за нарушения Конституции РФ и иных законов. Импичмент - одна из разновидностей такой ответственности. В узком смысле конституционная ответственность означает средства защиты Конституции РФ и конституционного строя².

¹ Foundations of Administrative Law, Peter H Schuck, New York, Foundation Press, New York, 1994, p. 369-385.

² См.: Н.М. Колосова. Конституционная ответственность в Российской Федерации. - М., Городец, 2000, с. 23-30.

В юридической литературе дано развернутое определение такой категории, как «субъект конституционной ответственности» через раскрытие взаимосвязанных понятий - «основание конституционной ответственности» и «конституционно-правовая санкция». Проведенный комплексный анализ российского и зарубежного опыта по регулированию конституционной ответственности отдельных видов субъектов позволил сделать следующие выводы¹.

Конституционная ответственность характеризуется общественными признаками, присущими юридической ответственности. Конституционная ответственность есть закрепленная конституционно-правовыми нормами обязанность субъекта конституционно-правовых отношений отвечать за несоответствие своего поведения тому, которое предусмотрено этими нормами, обеспечиваемую возможностью применения мер государственного (или приравненного к нему общественного) воздействия. По своей форме и содержанию конституционная ответственность шире, чем любой другой вид юридической ответственности.

Конституционно-правовые нормы нуждаются в собственных санкциях. Под конституционно-правовой санкцией понимается определенная нормами конституционного права мера государственного (или приравненного к нему общественного) воздействия на объект конституционно-правовых отношений, которая применяется в случае несоответствия его фактического поведения должному поведению, установленному диспозициями конституционно-правовых норм. Такая мера воздействия является следствием оценки действий субъекта конституционно-правовых отношений. Каждый вид конституционно-правовых санкций может применяться как в «чистом» виде, так и в сочетании с другими конституционно-правовыми санкциями. Некоторые конституционно-правовые санкции по своей природе являются комплексными. Поэтому важно, чтобы конституционно-правовые санкции включались в систему «сдержек и противовесов». Таким образом, нормы о конституционной ответственности одних органов государственной власти должны быть сбалансированы конституционно-правовыми нормами о конституционной ответственности других.

Основанием конституционной ответственности должно рассматриваться действие или бездействие субъекта конституционно-правовых отношений, не соответствующие должному поведению, предусмотренному нормами конституционного права, и влекущее за собой применение установленных мер конституционной ответственности.

Вина не во всех случаях является обязательным условием наступления конституционной ответственности. Допускается кон-

¹ См.: В.А. Виноградов. Конституционная ответственность. Вопросы теории и правовое регулирование. - М., 2000, с. 6-128.

ституционная ответственность за невиновные, а лишь объективно противоправные деяния. Как правило, форма вины не указывается в нормах конституционного права и для большинства конституционных деликтов не является строго определенной. Вина коллективного субъекта рассматривается как неприложение коллективным субъектом допускаемых и требуемых конституционно-правовыми нормами усилий для выполнения возложенных на него обязанностей, за нарушение которых предусмотрена конституционная ответственность.

Автор утверждает, что в субъектный состав конституционной ответственности входят все субъекты конституционно-правовых отношений, за некоторыми изъятиями. Народ (нация), государство не выступают таковыми, поскольку они не обладают всеми признаками таких субъектов. С последним утверждением нельзя согласиться, поскольку конституционные обязанности государства являются его социально-политическими обязательствами. Их нарушение, невыполнение конституционных и программных задач, слабая деятельность или бездействие в тех или иных сферах общественной жизни вызывают не только общественное недовольство. Есть легальные способы протеста - выборы, референдум, отзыв, отказ в доверии, шествия и демонстрации, отчуждение и др. К сожалению, в научной литературе по теории государства механизм ответственности государства почти не исследован, что затрудняет публичную оценку выполнения государством принятых им публичных функций.

Целостность оценки государственной деятельности косвенно можно подтвердить нормами ГК РФ об участии Российской Федерации и ее субъектов, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством (ст. 124-127). Они отвечают по своим обязательствам принадлежащим им на праве собственности имуществом.

Официальное представительство интересов государства возложено на высших должностных лиц - по статусу, на центральные органы - по поручению (мандату). Так, согласно Положению о Министерстве энергетики Российской Федерации оно выступает в суде от имени казны в качестве главного распорядителя средств федерального бюджета по искам о возмещении вреда, причиненного незаконными решениями и действиями соответствующих должностных лиц и органов.

Государство ответственно за деятельность своих органов и охраняет их компетенцию. В случае невыполнения какими-либо органами своих задач и полномочий проводятся такие меры, как реорганизация и упразднение органов, видоизменение их компетенции и подчиненности. Меняются руководители и должностные лица.

Вот как оценивали катастрофу граждане атомной подводной лодки «Курск». По данным опроса 500 москвичей, проведенного 20 августа 2000 г. исследовательским центром РОМИР, 39% опрошенных

считают основной причиной кризисной ситуации вокруг «Курска» ошибки людей, ответственных за принятие решений. 28,4% москвичей объясняют неудачи в ходе спасательной операции стечением трагических случайностей. И то и другое считают причиной кризиса спасательной операции 12,6% граждан. Но кто конкретно из «принимающих решения» должен нести ответственность за кризис спасательной операции? По мнению 34,9% москвичей, отвечать за неудачи в ходе операции должно руководство ВМФ, 22,5% считают ответственным лично Президента, 15,1% - Минобороны, 7% - Правительство РФ. (Сегодня, 22 августа 2000 г.).

Возмещение ущерба со стороны государства - сложная проблема. Ее решение, по мнению немецких специалистов, должно идти по двум направлениям. Одно означает возмещение ущерба в случае противоправных действий государственных органов. Но и исторически, и теперь субъектом ответственности выступают государственные служащие, которые действуют по поручению государства и которых потерпевший мог привлечь к ответственности как частное лицо по принципам гражданского права. И все же государство становится субъектом ответственности, но не виновным субъектом. Толкование ст. 34 Основного закона ФРГ приводит немецких авторов к выводу об опосредованной ответственности государства. Но не исключается и введение непосредственной государственной ответственности, что и было сделано с принятием в 1981 г. ФЗ об ответственности государства (закон признан позднее неконституционным). Это предмет конкурирующего законодательства и земель. Законодатель должен доказать собственную компетенцию на это.

Другое направление означает компенсацию в случае правомерного вмешательства государства в права граждан. Общее благо, для поддержания которого жертвуют личными правами, дает для этого основание¹.

Примечательно, что в России во всех кодексах и крупных законах есть статьи об ответственности, которые можно рассматривать как адресованные широкому кругу субъектов права - и федеративному государству, и его субъектам, и государственным органам, и организациям, и предприятиям, и должностным лицам, и гражданам, их общественным объединениям, местному самоуправлению. В первом случае эта ответственность может рассматриваться как следствие невыполнения публичных функций, во втором - как ответственность по конкретным основаниям, предусмотренным в разных отраслях права. Не касаясь этого подробно, отметим лишь ст. 12-16 ГК РФ, ст. 44 о видах наказаний УК РФ, статьи КоАП.

Тенденцией является введение и расширение административной ответственности юридических лиц. Примером служит ФЗ «Об административной ответственности организаций за нарушения законодательства в области использования атомной энергии».

¹ И. Рихтер, Г.Ф. Шупперт. Указ. соч., с. 495-498.

Приведем ряд его положений.

Осуществление организацией деятельности в области использования атомной энергии без разрешения (лицензии) федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии, если такое разрешение обязательно, -

влечет наложение штрафа на организацию в размере от трехсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда.

Осуществление организацией деятельности в области использования атомной энергии с нарушением федеральных норм и правил в области использования атомной энергии или предусмотренных разрешением (лицензией) условий, если в результате нарушения причинен либо мог быть причинен вред здоровью людей или окружающей среде, -

влечет наложение штрафа на организацию в размере от двухсот до четырехсот минимальных размеров оплаты труда.

Нарушение организацией установленного порядка учета ядерных материалов или радиоактивных веществ, необеспечение контроля за соблюдением правил их хранения и использования, -

влекут предупреждение или наложение штрафа на организацию в размере от ста пятидесяти до трехсот минимальных размеров оплаты труда.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 1-3 настоящего Федерального закона, рассматриваются в пределах своей компетенции федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии.

Рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные взыскания от имени федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии, вправе определенные руководители (перечень).

Производство по делам об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 1-3 настоящего Федерального закона, а также исполнение постановлений о наложении административных взысканий по таким делам осуществляется в порядке, установленном Кодексом РСФСР об административных правонарушениях.

В случае неуплаты организацией штрафа в срок, установленный статьей 285 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, принудительное исполнение постановления о наложении штрафа осуществляется в порядке, установленном федеральным законодательством.

Наложение административного взыскания на организацию не освобождает от ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и законодательство и привлечение к ответственности виновного физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение организацию.

Государство поддерживает престиж компетенции и субъектов ее легального осуществления. В случаях отклонений и нарушений используется система компенсирующих мер. К ним относятся прежде всего признание, подтверждение компетенции и компетентности ее субъектов. Надо побуждать субъект компе-

тенции выполнять ее надлежащим образом, принять решение, изменить стиль деятельности и т.п.

Необходимо устранение «сбоев» и восстановление прежнего положения, когда фактическая деятельность нормализуется в русле компетенции субъекта.

Конечно, многое зависит от пресечения действий и актов, нарушающих компетенцию, от предупреждения иных субъектов права о недопустимости нарушений законодательно установленной компетенции.

Нельзя исключать и необходимость создания условий для реализации компетенции (материальных, финансовых, кадровых и т.п.). И конечно, вполне оправданны системные изменения содержания компетенции и процедур ее осуществления¹. Таковы средства восстановления жизнеспособности компетенции.

§ 2. Согласительные и иные досудебные процедуры разрешения разногласий

Многообразная деятельность субъектов публичного и частного права сопровождается появлением и разрешением разногласий. Это - разные установки, взгляды и позиции по общим вопросам, наличие которых затрудняет решение комплексных задач. Расхождения преодолеваются разными способами, и удачно, и неудачно. Их условно можно объединить в две группы - иерархические способы, т.е. в порядке подчиненности, и согласительные процедуры. Сочетание их должно быть обоснованным и отражать своего рода развитие юридических коллизий.

В первой группе не оказалось, к сожалению, устоявшихся процедур разрешения управленческих разногласий. В большей степени управленческие процедуры посвящались раньше и теперь порядку осуществления разных видов деятельности и организации работы аппарата². Между тем коллизии компетенции государственных органов возникают в отношениях их соподчиненности. Казалось бы, властвовавшие не одно десятилетие командно-административные методы управления должны были утвердить безусловную исполнительность нижестоящих и единовластие вышестоящих звеньев в устранении «отклонений» от нормативной основы компетенции. В условиях жесткой бюрократической системы разрешение коллизий и споров было всецело прерогативой вышестоящего должностного лица или органа. Она

¹ Хорошей иллюстрацией гибкого определения компетенции ряда государственных органов в решении крупной задачи является распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2000 г. «Распределение обязанностей между федеральными органами исполнительной власти, участвующими в выполнении международных договоров в области химического разоружения». 20 министерств и ведомств получили ряд конкретных полномочий, которые соответствовали предметам их ведения (СЗ РФ, 2000, № 48, ст. 4717).

² См.: Управленческие процедуры. - М., Наука, 1988.

не предусматривала, как правило, элементов состязательности и использования независимых структур, особенно судебных органов и процедур. Такой порядок казался единственно возможным, поскольку все виды органов были построены как звенья единой цепи, с соподчинением и обязательным выполнением актов, «заглушением» и подавлением коллизий силой власти.

В известной мере подобный порядок отношений сохраняется в современных условиях, ибо трудно представить функционирующее государство без элементов соподчиненности его звеньев. Обязательность актов центральных и вышестоящих органов служит средством правового обеспечения взаимодействия центра и регионов, отрасли и территории, предпринимателя и власти. И все же отмеченная тенденция не является доминирующей и тем более единственной. Все громче дает о себе знать тенденция саморегулирования каждого звена с гарантированной возможностью оспорить его действия и акты, расходящиеся с законом.

В ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» закреплены отношения федерального Правительства с правительствами республики, администрацией других субъектов федерации. В целях обеспечения единства государственного управления оно координирует работу этих органов, определяет порядок их участия в выполнении федеральных программ и проектов. Реализации федеральных актов служит право приостанавливать действие и отменять акты федеральных органов исполнительной власти. Надо полагать, тут применимы критерии законности и целесообразности. К тому же последние обязаны давать информацию о выполнении федеральных актов.

На нарушения законности и превышение или неиспользование полномочий реагируют правоохранительные органы. Органы прокуратуры, налоговой полиции, административно-надзорные и контрольные инспекции, а также Счетная Палата и Уполномоченный по правам человека обращаются в государственные органы по поводу нарушений ими законодательства и неправомерных действий (бездействия).

Примером может служить направленное министру обороны заключение на неисполнение в Минобороны РФ ФЗ от 31 декабря 1999 г. № 229-ФЗ. Проверкой поступивших Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации жалоб установлено, что в Минобороны РФ нарушаются социально-экономические права военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в районах Крайнего Севера, приравненных к ним местностях и других местностях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями. Это выражается в том, что названной категории военнослужащих не выплачиваются процентные надбавки к денежному довольствию в размерах и порядке, которые установлены федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации для граждан, работающих и проживающих в указанных районах и местностях.

ФЗ не исполняется, что влечет ущемление прав военнослужащих,

проходящих службу по контракту, в виде недополучения значительных сумм к денежному довольствию. В настоящее время из 11 слагаемых видов различных выплат процентные надбавки начисляются только по трем из них: к окладам по воинской должности и по воинскому званию, за выслугу лет в офицерских должностях.

Исходя из вышеизложенного и руководствуясь ст. 27 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» рекомендовано издать приказ (иной нормативный правовой акт), которым обязать соответствующие службы обеспечить строгое и неукоснительное исполнение в полном объеме норм ФЗ от 31 декабря 1999 г. № 229-ФЗ. В соответствии со ст. 35 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» прошу рассмотреть данное заключение и о своем решении в письменной форме сообщить Уполномоченному не позднее месячного срока (см.: РГ 2 ноября 2000 г.).

Остается открытым вопрос о степени соподчиненности актов министерств федерации и республик, органов субъектов федерации о путях преодоления разногласий. И в положениях о региональных органах эти вопросы не урегулированы, что ведет в конечном счете к смешению задач и предметов ведения и нечеткому разграничению полномочий. Создание разных институтов в федеральных округах придает этой задаче еще большую актуальность.

В отраслях и сферах государственного управления наблюдается меньшая степень «вертикальной связанности» органов за счет заметно укрепившейся горизонтальной «корневой системы» в республиках, областях и др. Как уже отмечалось, в положениях о федеральных министерствах функции министерств в отношении одноименных органов субъектов федерации регламентированы нечетко. Они осуществляются в соответствии с федеральными договорами и двусторонними соглашениями.

Вообще надо шире вводить институт третейского разбирательства. Он хорошо оправдал себя в сфере частно-правовых отношений, и его использование для первичного рассмотрения публично-правовых споров будет вполне оправданным. Накопленный опыт и разработанный Примерный регламент постоянно действующего третейского суда¹ дают основание для образования в отраслях и сферах третейских (конфликтных) комиссий. Позже эти вопросы будут рассмотрены подробнее.

Компетенционные споры могут регулироваться разными способами. Среди них выделим досудебное рассмотрение коллизий, связанных с противоречиями между содержанием и методами деятельности и нормативными полномочиями. Этому был посвящен проект ФЗ «О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», который дважды принимался Государственной Думой, но отклонялся Советом Федерации. Его це-

¹ См.: Третейский суд, 2000, № 4, с. 6-28.

лью является содействие упорядочению и гармонизации внутрифедеральных отношений на основе установления процедур предотвращения и преодоления разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, выработки и применения мер воздействия на коллизийные ситуации, разрешения споров и конфликтов на всех стадиях их развития, достижения договоренностей между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации. Конечно, не все споры связаны непосредственно с компетенцией, но в содержательном плане это всегда именно так.

Поэтому для преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов важное значение имеет применение федерального коллизийного права. Это означает:

а) признание федеральных органов государственной власти субъектами, регулирующими порядок принятия решений в коллизийных ситуациях;

б) установление конституционного приоритета федерального закона либо нормативного правового акта субъекта Российской Федерации по основаниям ч. 5 и 6 ст. 76 Конституции РФ;

в) допущение временного правового регулирования субъектами Российской Федерации вопросов совместного ведения до принятия соответствующего федерального акта;

г) установление правил перехода компетенции, когда в федеральном законе по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов определяются порядок регулирования субъектами Российской Федерации соответствующих вопросов и издание конкретизирующих законов. В случае нарушения установленного порядка полномочия субъекта Российской Федерации, в т.ч. по изданию законов, переходят от субъекта Российской Федерации к органам государственной власти Российской Федерации. После принятия субъектом Российской Федерации конкретизирующего закона, положения федерального закона или иного нормативного правового акта утрачивают силу;

д) определение полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, прав и обязанностей их руководителей и должностных лиц в связи с разрешением юридических коллизий и конфликтов.

Процедуры урегулирования разногласий и споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливаются в законах, договорах (соглашениях), иных правовых актах. В федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации о статусе органов государственной власти определяются процедуры рассмотрения разногласий, выработки общей позиции по спорным вопросам и принятия согласованных решений.

В целях предотвращения разногласий между органами госу-

дарственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в федеральных законах и договорах о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в соглашениях между органами исполнительной власти регулируются: порядок рассмотрения спорных вопросов по поводу ассигнований, ставок и отчислений; форм выражения несогласия той или иной стороны, образования согласительных комиссий; основания для компенсации не выполненных обязательств.

В федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации, издаваемых по предметам их совместного ведения, устанавливаются порядок рассмотрения разногласий и споров между ними и ответственность соответствующих органов государственной власти во внутрифедеральных отношениях. Органы исполнительной власти Российской Федерации и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать в заключенном между ними соглашении о делегировании части своих полномочий или сотрудничестве правила рассмотрения нарушений обязательств сторон.

К сказанному необходимо добавить следующее. В целях предотвращения и преодоления коллизионных ситуаций органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивают участие общественных объединений, политических партий, коммерческих организаций, религиозных организаций в проведении переговоров, затрагивающих их интересы, нахождении взаимоприемлемых решений, разъясняют населению причины коллизионной ситуации. Органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации обязаны предоставлять СМИ достоверные сведения о причинах, содержании и об участниках коллизионных ситуаций, информировать население о проводимых ими мероприятиях.

Для предотвращения развития коллизионной ситуации соответствующие органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации обязаны выяснить ее причины, участников, оценить их намерения и действия. Руководители заинтересованных органов государственной власти проводят между собой переговоры либо выделяют полномочных представителей, наделяют их мандатом на ведение переговоров в целях достижения договоренности по спорным вопросам. Согласованно принятое в результате переговоров решение должно быть реализовано сторонами в ходе их последующей деятельности.

Особое значение имеют согласительные процедуры. *Согласительная процедура - предусмотренный Конституцией РФ и законодательством паритетный порядок рассмотрения раз-*

ногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и выработки согласованных позиций и решений.

Для рассмотрения и преодоления коллизий органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе создавать согласительные комиссии. Порядок работы согласительных комиссий, принятия ими согласованных решений может быть предусмотрен в протоколе, подписанном сторонами, либо в двусторонних договорах (соглашениях) между соответствующими органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В случае недостижения согласия по спорным вопросам органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут проводить третейское разбирательство. С этой целью соответствующими государственными органами предлагаются один или несколько арбитров, которым доверяется рассмотрение спорных вопросов. В качестве арбитров могут выступать представители органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, не участвующих в конфликтной ситуации.

Заинтересованные стороны предварительно определяют в протоколе характер третейского разбирательства. Это может быть: арбитраж решающий, когда стороны согласны считать его решение для себя обязательным; арбитраж рекомендательный, когда стороны доверяют арбитру принятие рекомендаций по существу спорных вопросов и оставляют за собой право принять окончательное решение и следовать ему; арбитраж альтернативный, когда стороны согласны принять любое из представленных ими предложений и предложенных арбитром в качестве окончательного.

В соответствии со ст. 85 Конституции РФ Президент РФ может использовать согласительные процедуры по собственной инициативе или по предложению конфликтующих сторон. Согласительные процедуры могут быть реализованы Президентом РФ в виде поручения провести переговоры с участием заинтересованных сторон и других организаций либо путем создания комиссии из представителей органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. Комиссия наделяется необходимыми полномочиями и после завершения работы представляет Президенту РФ и заинтересованным сторонам свои предложения. В случае недостижения согласованного решения Президент РФ, одна из сторон или обе стороны в случаях, предусмотренных Конституцией РФ, вправе обратиться с заявлением о разрешении спора в соответствующий суд Российской Фе-

дерации.

Правительство РФ в соответствии со ст. 44 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» рассматривает вопросы, связанные с разногласиями между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и принимает меры по их преодолению.

В случае необходимости разрешения спора Правительство РФ может создать согласительную комиссию. В решении о ее создании указываются ее цель, состав представителей спорящих сторон и заинтересованных организаций, права комиссии на получение соответствующей информации, порядок принятия согласительной комиссией решений и внесения выработанных ею предложений на рассмотрение Правительства РФ и других органов исполнительной власти.

Оправданно создание паритетных согласительных комиссий для рассмотрения разногласий между федеральными министерствами, ведомствами и региональными органами исполнительной власти. Возможно образование в министерствах и ведомствах постоянных третейских комиссий с дополнительным - по делу - членством.

Для решения вопросов, отнесенных к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов согласно ст. 72 Конституции РФ, могут создаваться согласительные комиссии. Согласительные комиссии образуются на основе совместного решения соответствующих органов исполнительной власти Российской Федерации и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации для рассмотрения разногласий и позиций по вопросам компетенции органов государственной власти и подготовки рекомендаций. Рекомендации согласительных комиссий рассматриваются органами исполнительной власти Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Думается, Полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе может с успехом использовать согласительные процедуры.

Своеобразна компетенция органов государственной власти по разрешению юридических коллизий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Так, Правительство РФ в соответствии со ст. 44 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» вносит Президенту РФ предложения о временном приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Президент РФ вправе приостанавливать своим указом действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, чей акт приостановлен, должен в двухнедельный срок рассмотреть указ Президента РФ и сообщить Президенту РФ о принятых мерах.

Если приостановленный акт не отменен или не изменен, дело рассматривается по предложению Президента РФ в Конституционном Суде РФ или в Высшем Арбитражном Суде РФ или в других судах Российской Федерации в соответствии с их юрисдикцией.

Нередко акты губернаторов, иных высших исполнительных органов субъектов Российской Федерации нарушали положения ст. 72 Конституции РФ и федеральные законы. В этих случаях Президент РФ издавал указы о приостановлении действия подобных актов.

Примером служит Указ Президента РФ от 12 июня 2000 г. «О приостановлении действия постановления губернатора Тверской области от 28 сентября 1999 г. № 856 «О тарифах на электрическую энергию для населения области». Постановлением губернатора Тверской области от 28 сентября 1999 г. № 856 неправомерно установлены тарифы на электрическую энергию для населения области. В связи с тем что указанное постановление издано в нарушение ФЗ «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию Российской Федерации», руководствуясь ч. 2 ст. 85 Конституции РФ, Президент РФ постановил «...приостановить действие постановления губернатора Тверской области от 28 сентября 1999 г. № 856 «О тарифах на электрическую энергию для населения области». Предложено губернатору Тверской области отменить постановление, названное в пункте 1 настоящего Указа, как противоречащее Федеральному закону «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации». Указ вступил в силу со дня его подписания.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут обращаться к Президенту РФ и Правительству РФ по поводу нарушений их компетенции федеральными органами исполнительной власти и требовать устранения этих нарушений и привлечения к ответственности руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе участвовать в рассмотрении органами государственной власти Российской Федерации спорных вопросов, касающихся интересов субъекта Российской Федерации. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут требовать от соответствующих федеральных органов государственной власти проведения согласительных процедур в случае принятия ими правовых актов по предметам ведения субъектов Российской Федерации.

Органы государственной власти субъектов РФ могут обращаться в Конституционный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ по поводу нарушений их прав и законных интересов.

По взаимному согласию органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов

Российской Федерации разрешение коллизионной ситуации может быть осуществлено путем: а) изменения полномочий органов государственной власти и способов их взаимоотношений; б) восстановления прежнего правового состояния в той или иной сфере внутрифедеральных отношений; в) заключения новых или изменения ранее действовавших договоров и соглашений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; г) рассмотрения вопроса об изменении статуса субъекта Российской Федерации в соответствии с ч. 5 ст. 66 Конституции РФ и федеральным конституционным законом и другими путями.

Еще раз подчеркнем: процедуры рассмотрения управленческих споров желательно вводить шире и использовать более эффективно. Это позволит заблаговременно выявлять и предотвращать противоречия в отраслях и сферах управления, вырабатывать умение согласованно их разрешать в режиме «диалога». иначе - внезапность действий и поспешность в оценках и в выработке позиций.

§ 3. Рассмотрение споров о компетенции по правилам конституционного судопроизводства

В данной области необходимо проводить анализ и оценку нормативных и фактических элементов компетенции. Речь идет: о проверке компетентности органа, рассматривающего споры; выяснении объема и содержания компетенции, установленной в законах, положениях, а также соглашениях о делегировании полномочий; предметах ведения, характере полномочий, включая виды решений и действий; взаимоотношениях с другими органами; оценке издаваемых актов; сравнении изданных и совершенных действий с нормативно установленными полномочиями; оценке реальных последствий деятельности органа (показателях развития сферы, размеров ущерба и потерь).

Споры о компетенции ввиду своей общегосударственной значимости для обеспечения устойчивости государственных институтов регулируются в рамках конституционного судопроизводства¹. Этим занят Конституционный Суд РФ, который разрешает три категории споров о компетенции: между федеральными органами государственной власти, между федеральными и региональными органами государственной власти, между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации (ч. 3 ст. 125). Развитию и конкретизации конституционных норм посвящены нормы ст. 92-95 гл. XI «Рассмотрение споров о компетенции» ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

¹ См. подробно: М.А. Митюков, А.М. Барнашов. Очерки конституционного правосудия. Сравнительно-правовое исследование законодательства и судебной практики. - Томск, Изд-во Томского университета, 1999.

Три основания считаются необходимыми для обращения с ходатайством в Конституционный Суд. Это - нарушение конституционного разграничения компетенции между органами государственной власти, это - нарушение определенной Конституцией РФ и договорами компетенции заявителя, это - уклонение государственных органов от осуществления входящей в их компетенцию обязанности. В ст. 94 четко установлены пределы проверки. Критерием являются конституционные основания: а) разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную; б) разграничения компетенции между федеральными органами власти; в) разграничения предметов ведения и полномочий между органами власти федерации и ее субъектов; г) разграничения предметов ведения и полномочий между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации. Рассмотрение дела о соответствии нормативного акта, являющегося предметом спора о компетенции, Конституции РФ возможно только на основании отдельного запроса и по правилам рассмотрения дел о конституционности нормативных актов.

А отсюда и варианты итоговых решений по делу: либо подтверждение полномочия соответствующего органа государственной власти издать акт или совершить действие правового характера, послужившее причиной спора, либо отрицание этого полномочия.

Приведем иллюстрации. В постановлении Конституционного Суда от 14 января 1992 г. «По делу о проверке конституционности Указа Президента РСФСР от 19 декабря 1991 года «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР» было указано, что Президент, издав указ, превысил предоставленные ему полномочия. Указ признан не соответствующим действующей Конституции.

26 апреля 1992 г. было признано неконституционным постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 февраля 1992 г. «О Всероссийском агентстве по авторским правам» с точки зрения установления разделения властей и закрепленного Конституцией РФ разграничения компетенции между высшими органами государственной власти и управления.

Примечательно, что в 1999-2000 гг. Конституционный Суд РФ неоднократно признавал в своих решениях недопустимость превышения республиками объема предметов ведения и полномочий, установленных Конституцией РФ. Это касалось трех групп вопросов. Во-первых, о суверенитете республик, о верховенстве их власти и законов. Во-вторых, об установлении республиками отношений собственности на природные ресурсы. В-третьих, о подчинении органов местного самоуправления государственным органам. Сложилась устойчивая правовая позиция Конституционного Суда РФ в этих сферах государственной деятельности.

Показательно в этом плане определение Конституционного Суда РФ от 4 марта 1999 г. по жалобе гражданина К. на нарушение его конституционных прав положениями ч. 2 и 5 ст. 25 Закона Республики

Башкортостан «О местном государственном управлении в Республике Башкортостан». Гражданин К. обратился в Конституционный Суд РФ с требованием признать противоречащими ст. 19 (ч. 2), 32 (ч. 1, 2 и 4) и 55 (ч. 2 и 3) Конституции РФ положения ч. 2 и 5 ст. 25 Закона Республики Башкортостан от 12 октября 1994 г. «О местном государственном управлении в Республике Башкортостан», препятствующие, по его мнению, гражданам избирать главу администрации района, города, быть избранными главой администрации района, города. В своей жалобе в ВС Республики Башкортостан К., полагая нарушенными свои конституционные права избирать и быть избранным в органы государственной власти, просил назначить дату выборов главы администрации Калтасинского района Республики Башкортостан. Судебная коллегия по гражданским делам ВС Республики Башкортостан решением от 4 июня 1998 г. оставила его жалобу без удовлетворения, сославшись на то, что п. 2 ст. 3 Договора Российской Федерации и Республики Башкортостан от 3 августа 1994 г. «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан» относит порядок организации и деятельности органов государственной власти Республики Башкортостан к ведению Республики Башкортостан, а согласно ст. 95 Конституции Республики Башкортостан главы администраций районов и городов назначаются Президентом Республики Башкортостан.

В соответствии со ст. 25 Закона Республики Башкортостан «О местном государственном управлении в Республике Башкортостан» глава местной администрации района, города назначается на должность и освобождается от нее Президентом Республики Башкортостан (ч. 2); глава местной администрации входит в единую систему исполнительной власти Республики Башкортостан, возглавляемую Президентом Республики Башкортостан (ч. 5). Статьей 24 названного Закона установлено, что местная администрация в районах, городах относится к исполнительным и распорядительным органам местного государственного управления.

Конституция РФ (ст. 72, п. «н» ч. 1) относит установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Однако это конституционное положение не получило закрепления в Договоре Российской Федерации и Республики Башкортостан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан» (ст. 4). Вместе с тем, согласно указанному Договору, в ведении Республики Башкортостан находятся система органов государственной власти Республики Башкортостан, порядок их организации и деятельности (п. 2 ст. 3).

Статьи 19 (ч. 2) и 32 (ч. 2) Конституции РФ предоставляют гражданам Российской Федерации вне зависимости от того, в каком из субъектов Российской Федерации они проживают, право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Эти основные права граждан в том же объеме получили закрепление в Конституции Республики Башкортостан (ст. 20, ч. 2 ст. 37).

Вопросы природы местной публичной власти, включающей как государственную власть, так и местное самоуправление, и критериев разграничения органов государственной власти и органов местного самоуправления уже были предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ.

Правовая позиция Конституционного Суда РФ, изложенная им в постановлениях от 24 января 1997 г. и от 15 января 1998 г., сводится к следующему.

Согласно ст. 5 (ч. 3), 11 (ч. 2), 66 (ч. 1), 67 (ч. 1), 72 (п. «н» ч. 1), 73, 76-78 Конституции РФ входящая в состав Российской Федерации республика (государство) осуществляет принадлежащую ей власть на всей своей территории и для осуществления этой власти сама устанавливает систему представительных и исполнительных органов государственной власти.

Конституционный Суд РФ признал правомерным создание в административно-территориальных единицах, непосредственно входящих в состав республики, наряду с органами местного самоуправления представительных и исполнительных органов государственной власти данных территориальных единиц, входящих в систему органов государственной власти республики. Однако такие органы и соответствующие должностные лица вправе действовать только в сфере компетенции органов государственной власти и не могут ущемлять самостоятельность местного самоуправления, его органов и вторгаться в сферу их компетенции. На территориях, не имеющих статуса таких административно-территориальных единиц, субъекты Российской Федерации не могут создавать представительные и исполнительные органы государственной власти. Поэтому Конституционный Суд РФ признал противоречащими ст. 12, 130, 131 (ч. 1) и 132 Конституции РФ правовые нормы, согласно которым местные администрации, решающие в соответствии с законами республики вопросы местного значения, входят в систему исполнительной власти республики.

Конституционный Суд РФ признал также, что назначение и освобождение от должности главы администрации административно-территориальной единицы, являющегося должностным лицом самостоятельного исполнительного органа государственной власти, а не должностным лицом вышестоящего (республиканского) органа власти, несовместимо с положениями ст. 5 (ч. 3) и 10 Конституции РФ, в соответствии с которыми государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе принципов разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти различного уровня и самостоятельности в пределах их полномочий.

В декабре 2000 г. Конституционный Суд РФ признал не соответствующими Основному закону пункты устава Курской области. В частности, его положения допускают передачу органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий не законом, а решением государственного органа района. Кроме того, одна из статей предусматривает возможность для населения муниципального образования через референдум большинством голосов отказаться от права на организацию местного самоуправления. То есть допускается прекращение местного самоуправления на части территории субъекта Российской Федерации.

Данное решение суда касается не только Курской области, но и других субъектов Российской Федерации, в уставных документах которых нередко содержатся формулировки, ущемляющие интересы местного самоуправления. Вопрос рассматривался по запросу Госдумы.

Компетенционные споры находятся и в центре внимания конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации. Их создание и небольшой опыт деятельности дают убедительные доказательства полезности соответствующих судебных процедур. С их помощью рассматриваются споры о компетенции преимущественно в трех аспектах: соответствие действий и актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации Конституции и уставу соответствующего субъекта Российской Федерации; соответствие актов и действий государственных органов республик, областей и др. нормам федерального и муниципального права; соблюдение конституционной (уставной) компетенции региональных органов¹.

Приведем иллюстрации.

Конституционный суд Республики Бурятия принял 18 октября 2000 г. постановление по делу о проверке соответствия Конституции Республики Бурятия п. 1-4 Указа Президента Республики Бурятия «О введении лицензирования деятельности по оптовой торговле пищевыми продуктами на территории Республики Бурятия».

Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Республики Бурятия оспариваемые положения Указа Президента Республики Бурятия «О введении лицензирования деятельности по оптовой торговле пищевыми продуктами на территории Республики Бурятия». Заявитель О.Б. Хомутов оспаривает конституционность п. 1-4 Указа Президента Республики Бурятия «О введении лицензирования деятельности по оптовой торговле пищевыми продуктами на территории Республики Бурятия» от 28 марта 2000 г. № 76, опубликованного в газете «Бурятия» № 63 от 5 апреля 2000 г., Собрании законодательства Республики Бурятия № 7 за 2000 г. (в редакции Указа Президента Республики Бурятия от 30 июня 2000 г. № 151), считает, что данный Указ нарушает его конституционные права и свободы.

Согласно п. «ж» ст. 71 Конституции РФ, п. «ж» ст. 61 Конституции Республики Бурятия установление правовых основ единого рынка находится в исключительном ведении Российской Федерации. Исходя из этого, в ст. 3 ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 25 сентября 1998 г. № 158-ФЗ (в редакции Федеральных законов от 26 ноября 1998 г. № 178-ФЗ, от 22 декабря 1999 г. № 215-ФЗ, от 22 декабря 1999 г. № 216-ФЗ) установлено, что

«...основными принципами осуществления лицензирования являются: защита свобод, прав, законных интересов, нравственности и здоровья граждан, обеспечение обороны страны и безопасности государ-

¹ См.: Проблемы образования и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. - М., Формула права, 2000; В.А. Кряжков. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации. - М., Городец, 1999.

ства;
обеспечение единства экономического пространства на территории Российской Федерации;

утверждение единого перечня лицензируемых видов деятельности и единого порядка лицензирования на территории Российской Федерации;

гласность и открытость лицензирования;

соблюдение законности при осуществлении лицензирования».

В ст. 17 указанного Федерального закона закреплён перечень видов деятельности, на осуществление которых требуются лицензии. Деятельность по оптовой торговле пищевыми продуктами данным перечнем не предусмотрена.

В соответствии с абз. 7 ст. 6 ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ установление порядка и осуществление лицензирования отдельных видов деятельности по изготовлению и обороту пищевых продуктов относится к полномочиям Российской Федерации.

Названные Федеральные законы содержат определенные ограничения для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Пункты 1, 2, 3, 4 Указа Президента Республики Бурятия «О введении лицензирования деятельности по оптовой торговле пищевыми продуктами на территории Республики Бурятия» вступают в противоречие со ст. 3, 17 и 18 ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», с абз. 7 ст. 6 ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов». Данные нормы Указа нарушают п. «ж» ст. 71, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, п. «ж» ст. 61 Конституции Республики Бурятия. Оспариваемые положения Указа Президента Республики Бурятия ограничивают право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, предусмотренное ч. 1 ст. 34 Конституции РФ, ч. 1 ст. 32 Конституции Республики Бурятия.

На основании изложенного и руководствуясь ст. 61, 62, 88 Закона Республики Бурятия «О Конституционном Суде Республики Бурятия», Конституционный Суд признал п. 1-4, Указа Президента Республики Бурятия «О введении лицензирования деятельности по оптовой торговле пищевыми продуктами на территории Республики Бурятия» не соответствующими Конституции Республики Бурятия, ее ст. 11 (ч. 2), 32 (ч. 1). Согласно ч. 5 ст. 101 Конституции Республики Бурятия п. 1-4 Указа президента Республики Бурятия «О введении лицензирования деятельности по оптовой торговле пищевыми продуктами на территории Республики Бурятия» утрачивают силу.

Обратимся к постановлению Уставного суда Свердловской области по делу о соответствии Уставу Свердловской области Положения об охране и использовании памятников истории и культуры г. Екатеринбурга, утвержденного решением Екатеринбургской городской Думы от 23 февраля 1999 г. № 59/6 от 20 сентября 2000 г.

В обращении в Уставный суд Свердловской области правительство Свердловской области просит проверить названное Положение в соответствии с Уставом Свердловской области. Данным Положением вводится понятие памятников истории и культуры города Екатеринбурга, определяются функции Екатеринбургского центра по охра-

не и использованию памятников истории и культуры, указывается, какими нормативными актами регулируются отношения собственности на памятники истории и культуры, регламентируется порядок отнесения объектов к числу памятников и исключения из числа памятников, организация муниципального учета, порядок использования, обеспечения содержания и сохранности, реставрации, консервации и ремонта памятников истории и культуры города.

По мнению заявителя, оспариваемое Положение принято Екатеринбургской городской Думой с превышением компетенции местного самоуправления, противоречит Уставу Свердловской области, законодательству об охране и использовании памятников истории и культуры. Проверка соответствия нормативных актов органов местного самоуправления федеральному законодательству и областным законам не входит в компетенцию Уставного суда. Таким образом, предметом проверки по данному делу является соответствие Уставу Свердловской области нормативных положений оспариваемого акта с точки зрения закрепленной в Уставе Свердловской области компетенции местного самоуправления в сфере охраны, сохранения и использования памятников истории и культуры.

В соответствии со ст. 72 (п. 1 «д») Конституции РФ и ст. 24 (п. 1 «д») Устава Свердловской области охрана памятников истории и культуры находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Содержание конституционного полномочия по государственной охране памятников истории и культуры раскрывается в законодательстве Российской Федерации.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, наделены собственной компетенцией, основу которой составляют вопросы местного значения.

По своему конституционно-правовому (уставно-правовому смыслу) государственная охрана памятников истории и культуры и сохранение памятников истории и культуры как вопрос местного значения имеют различное содержание.

Как видно из названия и содержания оспариваемого нормативного акта, Положение об охране и использовании памятников истории и культуры г. Екатеринбурга регулирует охрану, особенности использования памятников истории и культуры, находящихся в собственности г. Екатеринбурга, определяет их правовой статус.

В своей совокупности эти полномочия составляют содержание государственной охраны памятников истории и культуры как предмета ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Таким образом, нормативные положения вышеназванных пунктов, закрепляющие за местным самоуправлением государственные полномочия по охране памятников истории и культуры, приняты вне компетенции местного самоуправления и противоречат Уставу Свердловской области, его ст. 92.

Кроме того, не соответствует Уставу Свердловской области и п. 2 Положения, содержащий иное, чем предусмотрено законодательством, понятие памятников истории и культуры. Изменение круга объектов государственной охраны памятников истории и культуры, которые органы местного самоуправления обязаны сохранять или содействовать в их сохранении, не входит в компетенцию местного самоуправления.

Уставный суд постановил: признать Положение об охране и ис-

пользовании памятников истории и культуры г. Екатеринбурга, утвержденное решением Екатеринбургской городской Думы от 23 февраля 1999 г. № 59/6, не соответствующим Уставу Свердловской области, его ст. 92:

Конституционный суд Республики Саха (Якутия) рассмотрел дело о проверке конституционности ряда пунктов распоряжения глав администрации г. Якутска от 6 ноября 1996 г. «О мерах по укреплению правопорядка, охраны жизни и здоровья сотрудников, имущества администрации г. Якутска, обеспечение сбора и инкассации денежных средств». В своем постановлении от 13 февраля 1997 г. суд признал п. 6 названного распоряжения не соответствующим Конституции Республики.

В иностранных государствах применяются конституционные процедуры для разрешения компетенционных споров. Используемые в этих случаях юридические характеристики весьма своеобразны по своему объему, содержанию и формам выражения. Обратимся к организации конституционного правосудия в ряде стран.

Согласно ст. 93 Конституции ФРГ федеральный Конституционный суд выносит решения, во-первых, о толковании Основного закона в связи со спорами об объеме прав и обязанностей высшего федерального органа или других сторон, наделенных собственными правами Основным законом или регламентом; во-вторых, при наличии разногласий относительно прав и обязанностей федерации и земель, в частности в случаях применения землями норм федерального права и при осуществлении федерального надзора; в-третьих, по конституционным жалобам общин или их объединений по поводу нарушения законом права на самоуправление. Как видно, объем компетенционных споров весьма широк. К тому же в него включены дела об оценке актов в отношении не только государства и земель, государственных органов, но и местного самоуправления.

Иной подход к решению данной проблемы можно обнаружить в Конституции Испании. Конституционный суд имеет полномочия для рассмотрения заявлений о неконституционности законов и нормативных актов, имеющих силу закона, и для разрешения споров о разграничении полномочий между государством и автономными сообществами либо между автономными сообществами. Правительство может обжаловать решения и постановления, принятые органами автономных сообществ, приостанавливая их действие (ст. 101 Конституции Испании). Здесь акцент сделан на процедурах споров между государством и его составными частями.

Обратимся к конституционной доктрине и практике стран ближнего зарубежья. Пониманию ее поможет ознакомление со статьей «Актуальные проблемы разрешения споров о компетенции» Председателя Конституционного Суда Республики Арме-

ния, доктора юридических наук Г. Арутюняна¹.

Автор считает актуальными следующие вопросы²:

1. Каким образом воспринимается и толкуется понятие «компетенция» как категория конституционного правосудия?

2. Какие особенности имеют споры о конституционных полномочиях в качестве объекта судебного конституционного контроля?

3. Каковы основные проблемы и особенности разрешения споров о компетенции в переходный период?

Исходным является понятие «конституционная компетенция», которое включает в себя целостность полномочий тройного характера: функциональные полномочия, противовесные полномочия и сдерживающие полномочия. Первым требованием является именно выявление характера полномочия и его сопоставление с функциональной ролью сторон. Только в этой плоскости можно говорить о сбалансированности полномочий и об обеспечении в динамике гармоничности равновесия. В процессе рассмотрения почти каждого дела возникает необходимость обращения к проблеме разделения властей. Однако решение споров о полномочиях почти полностью находится в этой плоскости и требует всестороннего официального толкования того или иного положения Конституции Армении. Решение подобной проблемы, в свою очередь, предполагает наибольшую четкость в вопросах конституционного закрепления и практической реализации принципа разделения властей, а также обеспечения действенного контроля за конституционным равновесием.

Автор пишет, что в практике конституционного правосудия споры о полномочиях выдвигаются не только в прямой, но и в косвенной форме в процессе рассмотрения разных дел. Международная практика одновременно свидетельствует о том, что система судебного конституционного контроля целостна и эффективна в том случае, если она наделена правомочием прямого решения споров о компетенции. Более того, во многих странах, имеющих классические системы конституционного контроля, конституционально или законодательно уточняется также характер спора. Сегодня 43 конституционных суда мира наделены полномочием решения возникших споров о компетенции относительно центральных органов власти, 35 - между центральными и территориальными органами, 25 - между административными или местными органами, 8 - между судами и другими органами государственной власти. Более 30 конституционных судов имеют полномочие официального абстрактного толкования Конституции. Отдельные страны специальную статью Конституции посвятили

¹ Дайджест Конституционного правосудия в странах СНГ и Балтии, 2000, № 5; Вестник «Конституционное правосудие». Вып. 3(5), 1999.

² См. также: Г.Г. Арутюнян. Конституционный суд в системе государственной власти (сравнительный анализ). - Ереван, 1999.

решению споров о компетенции (Конституция Австрии - ст. 138; Польши - ст. 189; Словакии - ст. 126 и др.).

Характерными особенностями споров о компетенции являются:

1) Споры относительно конституционных полномочий содержат сравнительно больше политического заряда и активизируются в связи с изменениями политической обстановки в стране.

2) Эти споры отражают конституционные пробелы и несовершенство законодательного поля и служат свидетельством цивилизованных взаимоотношений демократических институтов.

3) Существование института по решению споров относительно конституционных полномочий в системе государственной власти свидетельствует о становлении правового государства.

4) Решение споров о компетенции эффективно там и в той мере, где и в какой мере система целостна, включает полномочия всех конституционных институтов, и эти институты по спорам, относящимся к их полномочиям, являются также субъектами, обращающимися в Конституционный суд.

5) Эта система имеет определенные особенности в полупрезидентских конституционных системах, где Президент страны наделяется также полномочием обеспечения нормальной деятельности всех ветвей власти.

6) Споры относительно компетенций заключают в себе также тенденцию динамичного развития общественных отношений, и решения относительно таких споров могут принести большую пользу законодательной политике.

Конституционный суд Латвийской Республики 26 апреля 2000 г. рассмотрел дело «О соответствии распоряжения Кабинета министров от 12 августа 1999 г. № 384 «О реорганизации Латвийского университета и Латвийской медицинской академии» и распоряжения Кабинета министров от 12 августа 1999 г. № 383 «О ликвидации Рижского авиационного университета как высшего учебного заведения, учрежденного государством» Закону о высших школах и статье 15¹ Закона об устройстве Кабинета министров».

Заявители считают, что распоряжение Кабинета министров от 12 августа 1999 г. не соответствует Закону о высших школах, соответственно постановлению Верховного совета от 23 февраля 1993 г. «Об утверждении Конституции Латвийской медицинской академии» и постановлению Верховного совета от 7 июля 1992 г. «Об утверждении Конституции Рижского авиационного университета», ст. 15¹ Закона об устройстве Кабинета министров и постановлению Кабинета министров от 30 апреля 1996 г. № 160 Правил внутреннего распорядка и работы Кабинета министров. В заявлениях указывается, что согласно п. 2 ч. 2 ст. 4 Закона о высших школах автономия вузов проявляется в праве самостоятельно устанавливать свою организационную и управленческую структуру и Кабинет министров, издав оспариваемые распоряжения, нарушил эти права высших школ.

Кабинет министров в письменном ответе указал, что оспари-

ваемые распоряжения не находятся в противоречии с Законом о высших школах, постановлением Верховного совета от 23 февраля 1993 г. «Об утверждении Конституции Латвийской медицинской академии» и постановлением Верховного совета от 7 июля 1992 г. «Об утверждении Конституции Рижского авиационного университета», со ст. 15¹ Закона об устройстве Кабинета министров и Правилами внутреннего распорядка и работы Кабинета министров, и просил считать заявления необоснованными и отклонить их. Оспариваемые распоряжения приняты в пределах установленной ч. 4 Конституции и Законом об устройстве Кабинета министров компетенции Кабинета министров с соблюдением процессуального порядка принятия распоряжений, предусмотренного Правилами внутреннего распорядка и работы Кабинета министров.

В письменных ответах указывается, что согласно ч. 1 ст. 11 Закона о высших школах «решение о реорганизации или ликвидации государственного вуза принимает Кабинет министров по предложению министра образования и науки», следовательно, реорганизация и ликвидация государственных вузов находится в компетенции Кабинета министров.

Кабинет министров не затронул прав Рижского авиационного университета самостоятельно устанавливать свою организационную и управленческую структуру и прав высшей школы на самоуправление, ибо согласно ч. 1 ст. 4 Закона о высших школах «автономия высших школ характеризует распределение власти и ответственности между государственными органами и руководством высших школ».

Далее Кабинет министров указал, что на обе упомянутые высшие школы распространяется п. 1 переходных положений Закона о высших школах: «Высшие школы в течение трех месяцев со дня вступления в силу настоящего закона согласуют свои конституции (уставы) с требованиями данного закона и вносят их в Министерство образования и науки». Это не было сделано. Конституции высших школ не могут находиться в противоречии с Законом о высших школах.

В письменном ответе о распоряжении Кабинета министров от 12 августа 1999 г. подчеркивается, что ст. 15¹ Закона об устройстве Кабинета министров предусматривается право издания Кабинетом министров распоряжений, министров, товарищи Президента министров и министры имеют право издавать распоряжения в установленных законами и постановлениями Кабинета министров случаях и согласно ст. 55 Конституции «Кабинет министров состоит из Президента министров и приглашенных им министров».

Кабинет министров выразил мнение о том, что, принимая оба оспариваемых распоряжения, Кабинетом министров соблюдалась определенная процедура.

Конституционный суд признал распоряжение Кабинета министров от 12 августа 1999 г. № 384 «О реорганизации Латвий-

ского университета и Латвийской медицинской академии» и распоряжение Кабинета министров от 12 августа 1999 г. № 383 «О ликвидации Рижского авиационного университета как высшего учебного заведения, учрежденного государством» соответствующими Законом о высших школах и ст. 15¹ Закона об устройстве Кабинета министров.

Разновидностью публично-правовых споров являются споры в международно-правовой сфере. Споры о компетенции рассматриваются прежде всего на основе статутных актов. Соответствующие процедуры содержатся, как правило, в уставах и иных положениях, соглашениях о статусе международных организаций и межгосударственных объединений и статусе соответствующих судебных институтов. По этой причине первой стадией рассмотрения таких споров является оценка юрисдикции самого органа.

Например, согласно ст. 36, 92-96 Устава ООН, посвященных Международному суду, его статуту и статуту Постоянной Палаты международного правосудия, споры юридического характера, как правило, передаются государствами-странами в Международный суд. При этом допускается их поручение разрешать свои разногласия другим судам в силу существующих или предполагаемых соглашений.

В договорах и уставах межгосударственных объединений содержатся нормы об их толковании соответствующими судами, об оценке актов институтов и их компетентности. Таковы полномочия Экономического суда СНГ.

В Договоре об учреждении Евразийского экономического Сообщества ст. 8 посвящена Суду Сообщества. На него возложено обеспечение единообразного применения Сторонами настоящего Договора и других договоров и принимаемых органами Сообщества решений, рассмотрение споров экономического характера между Сторонами по вопросам реализации решений органов Сообщества и положений договоров в рамках Сообщества, дача заключений.

Довольно часто в договорах и соглашениях предусматривается порядок разрешения разногласий страны. Применяются согласительные процедуры. И тем не менее новый вид возможных коллизий между национальными и межгосударственными органами требует постоянного и глубокого анализа. Можно предвидеть увеличение их удельного веса, что предъявляет повышенные требования к способам и процедурам предотвращения и разрешения споров такого рода.

§ 4. Компетенционные вопросы в фокусе гражданского и административного судопроизводства

Ввиду многообразных и динамичных причинно-следственных связей между сферами публичного и частного права компетенционные вопросы оказываются в центре не только конституционного судопроизводства. При рассмотрении во всех судах имущественных, договорных, трудовых, экологических и иных споров, как правило, возникают компетенционные вопросы. Они касаются определения как внутриустановной компетенции корпоративных структур, о чем говорилось ранее, так и содержания деятельности государственных и муниципальных структур. Действия и бездействие последних, равно как и их должностных лиц и служащих, попадают в орбиту судов общей юрисдикции. Рассмотрим их подробнее.

Рамки арбитражного судопроизводства позволяют рассматривать публично-правовые споры. В ст. 22 АПК РФ определена подведомственность дел арбитражного суда. Кроме признания недействительными ненормативных актов (их рассмотрено в 1997 г. 12 249, в 1999 г. - 16 902), суд разрешает споры о признании не подлежащим исполнению исполнительного или иного документа, по которому взыскание производится в бесспорном порядке, об обжаловании отказа в государственной регистрации, о взыскании штрафов (налоговых, таможенных органов и др.), о возврате из бюджета денежных средств, списанных контрольными органами, о банкротстве организаций и граждан и т.п. Рассматриваются и иные дела.

ГК РФ предусматривает возможность признания недействительными актов государственного органа или органа местного самоуправления, не соответствующих закону или иным правовым актам и нарушающих гражданские права и охраняемые законом интересы гражданского или юридического лица (ст. 12, 13). Эта категория споров относится к подведомственности арбитражного суда, который может признать акт недействительным, но не может его отменить. Нарушенное право подлежит восстановлению либо защите иными способами.

Приведем обобщенные данные об основаниях рассмотрения дел о признании недействительными ненормативных актов в Северо-Западном округе. Количество таких споров растет. В 1998 г. их число превышало данные 1997 г. на 19%, в 1999 г. - на 21% больше, чем в 1998 г. Оценивается, является ли оспариваемый документ ненормативным актом, обращенным и конкретному лицу, принят ли этот акт в определенной форме (например, не в виде письма). Имеется в виду признание акта недействительным в случае несоответствия закону и нарушения охраняемых законом интересов истца, причем речь идет о моменте принятия акта, а не о предположении о возможном нарушении в будущем прав истца. Акт должен соответствовать предмету ведения органа,

должностного лица, принявшего акт. Они должны доказать его правомерность, а истец - те обстоятельства, которые служат основаниям его требований¹.

Административно-правовые споры рассматриваются и в судах общей юрисдикции. Как известно, гл. 22-25 ГПК посвящены характеристике дел, возникающих из административно-правовых объединений, и порядку их рассмотрения, типологии дел - по жалобам на неправильности в списках избирателей, на действия административных органов или должностных лиц, которым предоставлено право производить взыскания с граждан в административном порядке, по жалобам на действия государственных органов, общественных организаций и должностных лиц, нарушающих права и свободы граждан, дела о взыскании с граждан недоимки по налогам и др.

Соответствующие нормы регулируют порядок подачи заявления, его содержание, рассмотрение заявления, решение суда и исполнение решений.

В проекте нового ГПК есть раздел III «Производство по делам, вытекающим из публично-правовых отношений». Выделены такие категории дел, как оспаривание нормативных правовых актов (полностью или частично), решений и действий (бездействия) органов государственной власти и органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, о защите избирательных прав, иные дела, вытекающие из публично-правовых отношений. Подробно определены стадии и виды производства по этим делам.

В России постепенно формируется механизм административного судопроизводства в соответствии с ч. 2 ст. 118 Конституции РФ. Подготовлен ФКЗ «О федеральных административных судах в Российской Федерации», который одобрен в первом чтении.

Административные дела по проекту - распределены по уровням следующим образом. Президиум Верховного Суда РФ рассматривает дела по протестам на определения Кассационной коллегии Верховного Суда РФ и вступившие в силу решения и определения Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ. Кассационная коллегия Верховного Суда РФ рассматривает дела по жалобам на не вступившие в силу решения Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ рассматривает в качестве суда первой инстанции дела:

а) об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ;

¹ См.: Арбитражные споры. Федеральный Арбитражный суд Северо-Западного округа. Информационный журнал, 2000, № 1(9), с. 10-20.

б) о приостановлении и прекращении деятельности общероссийских, а также международных общественных объединений, действующих на территории Российской Федерации, в случаях нарушения ими федерального законодательства;

в) об оспаривании решений и действий (бездействия) Центральной избирательной комиссии РФ (за исключением решений, принимаемых по жалобам на решения, действия (бездействие) нижестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума);

г) по разрешению споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, переданных Президентом РФ Верховному Суду РФ в соответствии со ст. 85 Конституции РФ;

д) иные административные дела, имеющие важное государственное или международное значение, если они не могут быть рассмотрены в нижестоящих судах.

Предусмотрена возможность отнесения федеральными конституционными законами к подсудности Верховного Суда РФ в качестве суда первой инстанции и других административных дел.

Согласно проекту закона федеральный окружной административный суд рассматривает административные дела в качестве суда первой инстанции и по вновь открывшимся обстоятельствам. В качестве суда первой инстанции он рассматривает дела:

а) об оспаривании нормативных правовых актов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов высших должностных лиц субъектов федерации, нормативных правовых актов высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, входящих в судебный округ;

б) об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и иных федеральных государственных органов;

в) об оспаривании решений и действий (бездействия) избирательной комиссии республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, окружной избирательной комиссии по выборам в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, соответствующих комиссий референдума, должностных лиц этих комиссий (за исключением решений, принимаемых по жалобам на решения, действия (бездействие) нижестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума);

г) по спорам между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, входящих в судебный округ. В случае возникновения спора между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, входящих в различные

судебные округа, подсудность дела определяется Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда РФ.

Федеральным конституционным законом к подсудности федерального окружного административного суда в качестве суда первой инстанции могут быть отнесены и другие административные дела.

В качестве суда второй инстанции федеральный окружной административный суд рассматривает административные дела по жалобам на не вступившие в силу решения и определения верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области и судов автономных округов.

Президиум Верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области автономного округа рассматривает дела по протестам на кассационные определения этих судов, на вступившие в силу решения и определения федеральных межрайонных судов.

Судебная коллегия по административным делам Верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа рассматривает дела по жалобам на не вступившие в силу решения и определения федеральных межрайонных судов. Вместе с тем предусматривается, что Судебная коллегия по административным делам рассматривает в качестве суда первой инстанции дела:

а) связанные с государственной тайной, кроме дел, подсудных вышестоящим судам;

б) об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти и должностных лиц субъектов РФ (за исключением дел, отнесенных к подсудности федерального окружного административного суда);

в) об оспаривании ненормативных актов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (за исключением актов, связанных с внутренними вопросами администрации субъекта Федерации);

г) о приостановлении и прекращении деятельности межрегиональных и региональных общественных объединений в случаях нарушения ими федерального законодательства.

Федеральным конституционным законом к подсудности Верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа в качестве суда первой инстанции могут быть отнесены и другие административные дела.

Участвуя в обсуждении законопроекта в октябре-декабре 2000 г., автор внес в Комитет по государственному строительству Государственной Думы предложения по проекту федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в РФ». Отмечена целесообразность преамбулы ФКЗ сле-

дующего содержания: «Целью настоящего Федерального конституционного закона является укрепление законности и обеспечение прав граждан в сфере государственного и муниципального управления на основе правил административного судопроизводства».

Необходимо, на наш взгляд, дать определения нормативных понятий:

а) административный суд - федеральный специализированный суд, разрешающий публично-правовые споры в сфере государственного и муниципального управления и рассматривающий жалобы граждан на действия и решения органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц;

в) иные понятия - «административные дела», «споры», «административное судопроизводство».

Целесообразно: отнести к юрисдикции административных судов преимущественно споры в сфере функционирования исполнительной власти. Это - акты, действия, споры о компетенции и иные споры, жалобы граждан. Можно добавить «рассмотрение проступков госслужащих». В ст. 1 снять оговорку о делах об административных правонарушениях. Оправданно более конкретно определить подсудность каждого звена системы административных судов. Рекомендовано исключить из юрисдикции административных судов споры в сфере конституционных отношений (об общественных объединениях, действиях ЦИК и иных избирательных комиссий, о вопросах государственной тайны, законах субъектов Российской Федерации). Такая коррекция позволит строже специализировать деятельность конституционных, административных судов и судов общей юрисдикции, избежать ее дублирования.

Желательно установить, что административные суды действуют на основе правил ГПК, а позднее - в соответствии с правилами Кодекса административного судопроизводства.

В иностранных государствах давно развивается институт административной юстиции. Зарубежный опыт представляет для России большой интерес, и полезно с ним подробно ознакомиться¹. В аспекте нашей темы уместно отметить некоторые административно-процессуальные вопросы.

Так, в Кодексе административной процедуры Польши установлено, что органы государственного управления надлежащим образом и полностью информируют стороны о фактических и правовых обстоятельствах, которые могут повлиять на признание их прав и обязанностей, являющихся объектом административных действий (ст. 9). Это - полезное и гуманное требование. Не менее важна норма о том, что органы государственного управле-

¹ См.: Административная юстиция в новых европейских демократиях. Институт открытого общества, Институт конституционной и законодательной политики и Центр социально-правовых исследований. Оксфордский университет, 1999.

ния обеспечивают активное участие сторон на каждом этапе происходящих действий. Стороной же является любой, чьи законные интересы или обязанности затронуты действиями, или той, кто требует действий властей из-за своих законных интересов или обязанностей (ст. 28).

Не типичное для европейского права смещение в административном праве США акцента не на материальные, а на административно-процессуальные нормы нашло выражение в Акте административной процедуры 1946 г.¹ В нем очень детально урегулированы все процедурные вопросы, касающиеся деятельности административного агентства, истца и суда, в том числе нормы-дефиниции, порядок предоставления публичной информации, виды и содержание документов, составленных на лиц (включая условия их оглашения, учета способов оглашения, допуска к документам, требования к агентствам, подачу гражданского иска агентству и др.), открытое заседание, нормотворчество, разрешение дел, слушание, применение санкций и т.д.

В Законе Польши о главном административном суде (1995 г.) установлена его юрисдикция - жалобы на административные решения, на решения, изданные в ходе административного разбирательства, на акты и действия государственного управления, которые касаются предоставления, подтверждения или признания прав или обязанностей, вытекающих из закона, решения общинных властей и др. Суд решает также вопросы, которые в соответствии со специальными актами парламента требуют правового контроля.

Ознакомление с новым административно-процессуальным кодексом Эстонии (1999 г.) показывает, какова компетенция административного суда. Это разрешение публично-правовых споров, дача разрешений на совершение административных действий в предусмотренных законом случаях, разрешение других дел, отнесенных законом к компетенции административного суда. В ст. 4 к административным актам, которые могут быть обжалованы или опротестованы в административном суде, относятся распоряжения, приказы, решения, предписания и иные правовые акты выполняющих публично-правовые административные функции учреждений, должностных лиц или иных лиц, изданные для урегулирования частных случаев в публично-правовых отношениях. Как видно, круг дел ограничен частными делами. Но при этом допускается принесение в административный суд протеста на административный акт или действие учреждением или должностным лицом, которому такое право предоставлено законом (ч. 2 ст. 7).

В Конституции Греции к компетенции административных судов относится вынесение решений по существенным админист-

¹ См.: Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты. - М., Прогресс и Универс, 1993, с. 256-286.

ративным разногласиям. Причем установлено, что передача этих разногласий из юрисдикции гражданских судов осуществляется в течение пяти лет с момента вступления Конституции в силу (ст. 94).

Резюмируя сказанное, можно подчеркнуть, во-первых, разнообразие структурных, юрисдикционных и процессуальных аспектов разрешения административных дел в разных странах. Во-вторых, очевидны такие общие моменты, как четкое определение административно-правовой юрисдикции и видов судов, призванных ее осуществлять, мера сочетания гражданско-правовых и административно-правовых процессуальных правил. В-третьих, целесообразность формирования в нашей стране концепции административного судопроизводства и подготовки административно-процессуального кодекса.



Заключение - уроки на будущее

Можно предвидеть изменение элементов компетенции и их соотношение. Наряду с решениями будет увеличиваться объем аналитических и прогнозных действий, способов координации и согласования.

Исторический и современный анализ компетенции как политико-юридического явления свидетельствует о его важной роли в жизни государства и общества. Без преувеличения можно сказать, что компетенция выступает как нормативно-предметное выражение публичных дел и их субъектов. Она является своеобразным фокусом борьбы за власть, за приобретение и использование властных полномочий. И в будущем компетенция послужит осью публично-правового устройства и функционирования всех действующих лиц на публичной сцене.

Всегда будет сохраняться необходимость в обоснованном и четком определении компетенции всех ее субъектов. Речь идет о конституционных и законодательных рамках компетенции. Они должны обеспечивать и стимулировать процесс ее целеустремленной и последовательной реализации, поддерживая новации и допустимую дистанцию между легальным усмотрением и нормой.

В повестке дня разработка моделей компетенций - стабильных для различных субъектов и подвижных для регулирования режимов их деятельности. На этой основе появится возможность сравнения нормативной и модельной компетенций с фактической деятельностью их субъектов. Критерии измерения результатов осуществления компетенции позволят определять коэффициенты компетенций.

Нарастающая государственно-правовая интеграция в XXI веке еще более обостряет вопрос о международно-правовых аспектах компетенции. Здесь нужно иметь в виду два аспекта. Первый связан с корректным сравнительно-правовым анализом компетенций национальных и иностранных институтов, во избежание их механического сопоставления и дублирования. Второй аспект отражает влияние актов и действий международных и межгосударственных организаций на объем компетенции национальных структур и методы ее осуществления. В обоих случаях «переплетение» компетенций становится все более весомым фактором развития.

Решение этих и других проблем ближайшего и отдаленного будущего потребует интенсивного развития теории компетенции. Ее комплексный характер в рамках юридической науки будет обогащаться за счет использования методов и достижений других наук - экономики, политологии, социологии и психологии. Общество и государство всегда будут рассматривать компетенцию как средство организации эффективного управления публичными делами. И в этом заключается ценность компетенции.

Оглавление

Предисловие	3
Introduction	4
 Раздел I. Публичная власть и компетенция	
Глава 1. Распределение государственных и общественных дел	5
§ 1. Публичные интересы и институты	5
§ 2. Развитие публично-правовых характеристик компетенции	27
§ 3. Компетенция – советская доктрина и практика	36
§ 4. Современные компетенционные процессы	47
§ 5. Природа и элементы компетенции	53
 Глава 2. Установление компетенции и её виды	67
§ 1. Власть закона	67
§ 2. Источники компетенции	77
§ 3. Способы регулирования компетенции	95
 Раздел II. Субъекты компетенции	
Глава 3. Публичные функции государства	106
§ 1. Внутригосударственная деятельность	106
§ 2. Разграничение предметов ведения в условиях федеративного государства	113
§ 3. Компетенция главы государства	127
§ 4. Международная правосубъектность государства	134
 Глава IV. Компетенция органов государства	143
§ 1. Компетенция законодательных органов	143
§ 2. Компетенция органов исполнительной власти	154
§ 3. Юрисдикция судов	177

Глава V. Компетенция иных публичных структур	188
§ 1. Компетенция местного самоуправления	188
§ 2. Оказание публичных услуг	200
Глава VI. Модели компетенций в корпоративных структурах	205
§ 1. Уставные цели и организация управления	205
§ 2. Формирование компетенций в корпоративных структурах	209
Глава VII. Компетентность: норма и патология	216
§ 1. Нормативные требования к служащим	216
§ 2. Некомпетентность – причины и проявления	227
Раздел III. Динамика компетенции	
Глава 8. Механизм реализации компетенции	234
§ 1. Компетенция в аспекте действия закона	234
§ 2. Формирование статуса субъектов публично-правовых и частноправовых отношений	242
§ 3. Введение и использование юридических режимов	251
§ 4. Административное усмотрение и право	260
§ 5. Судебное усмотрение	271
Глава 9. "Наполнение" и изменение компетенции	278
§ 1. Факторы изменений компетенции	278
§ 2. Программы и текущие публичные дела	289
§ 3. Способы перераспределения компетенции	306
Глава 10. Охрана компетенции. Устранение её нарушений	316
§ 1. Факторы нарушения компетенции. Ответственность, защита	316
§ 2. Согласительные и иные досудебные процедуры разрешения разногласий	325
§ 3. Рассмотрение споров о компетенции по правилам конституционного судопроизводства	333
§ 4. Компетенционные вопросы в фокусе гражданского и административного судопроизводства	345
Заключение – уроки на будущее	352

ТЕОРИЯ КОМПЕТЕНЦИИ /Ю.А. Тихомиров. - М.: 2001.

Издание г-на Тихомирова М.Ю.

Лицензия ЛР № 064417 от 24 января 1996 года,

Лицензия ИД № 03629 от 25 декабря 2000 года

Адрес издательства: 117279, г. Москва, а/я 18.

Подписано в печать 28.03.2001 г.

Формат 60x88 1/16. Печать офсетная. Гарнитура Journal. Усл. печ. л. 23.

Тираж - 3000 экз. Заказ № 1281

Отпечатано в ППП «ТИПОГРАФИЯ «НАУКА»

121099, г. Москва, Шубинский пер., д. 6