

Ю. Н. Стариков

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Часть 2

Книга вторая

ФОРМЫ И МЕТОДЫ
УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ДЕЙСТВИЙ
ПРАВОВЫЕ АКТЫ УПРАВЛЕНИЯ
АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ДОГОВОР
АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ

Издательство
Воронежского государственного
университета
2001

ББК 67.99 (2) 1

С 77

Старилов Ю. Н.

С 77 **Административное право: В 2 ч. Ч. 2. Книга вторая: Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция.** — Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2001. — 432 с.

ISBN 5-7455-1187-7

Вторая книга части второй монографии посвящена рассмотрению правового содержания основных форм и методов управленческих действий. В ней всесторонне исследован один из важнейших институтов современного административного права — правовые акты управления (административные акты); большое внимание уделяется анализу малоисследованного в отечественном административном праве института административного договора, обосновывается необходимость создания в российской судебной системе специализированных административных судов, осуществляющих административное судопроизводство. Отмечается, что административная юстиция выполняет функцию судебного контроля, реализуемого при направлении в суд административного иска, рассматриваемого по правилам особого административного судопроизводства.

Для научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов юридических учебных заведений, служащих органов государственного и муниципального управления, а также всех интересующихся современными проблемами административного права.

ББК 67.99(2)1

ISBN 5-7455-1187-7

© Старилов Ю. Н., 2001

© Издательство Воронежского
государственного университета, 2001

О Г Л А В Л Е Н И Е

От автора.....	6
Список сокращений.....	10
Глава 1. Формы и методы управленческих действий	11
§ 1. Понятие, значение и виды форм управления (управленческих действий).....	11
1.1. Понятие формы управления (управленческих действий).11	
1.2. Значение формы управления в административно-публичной сфере	14
1.3. Виды форм управления (управленческих действий).....	17
§ 2. Понятие и особенности метода осуществления управленческих действий	28
§ 3. Виды методов осуществления управленческих действий... ..	35
Глава 2. Правовые акты управления	45
§ 1. Понятие, признаки и юридическое значение правового акта управления	45
1.1. Научные основы правового акта управления	45
1.2. Понятие и признаки правового акта управления	57
1.3. Юридическое значение правового акта управления	62
1.4. Правовые акты управления и другие акты государственных органов и общественных объединений.....	64
1.4.1. Правовой акт управления и закон	64
1.4.2. Правовой акт управления и судебные акты	69
1.4.3. Правовой акт управления и акты прокурорского реагирования	71
1.4.4. Правовой акт управления и акты общественных объединений, негосударственных и коммерческих организаций.....	72
1.4.5. Правовой акт управления и гражданско-правовые договоры	73
1.4.6. Правовой акт управления и документы, имеющие юридическое значение	74
1.5. Основные требования к правовому акту управления ...	75
§ 2. Функции правового акта управления.....	83
§ 3. Действие правовых актов управления	86
3.1. Институт действия правовых актов управления	86
3.2. Юридическая сила правового акта управления и презумпция его законности	87
3.3. Порядок подготовки, принятия, вступления в силу и опубликования правовых актов управления	90
3.4. Порядок прекращения действия правовых актов управления	95

3.5. Отмена, приостановление и изменение правовых актов управления	96
3.5.1. Отмена правовых актов управления	96
3.5.2. Приостановление и изменение правовых актов управления	114
3.6. Обжалование правовых актов управления	119
3.6.1. Судебный порядок обжалования	120
3.6.2. Административный порядок обжалования	144
§ 4. Виды правовых актов управления	146
4.1. Значение классификации правовых актов управления	146
4.2. Критерии классификации правовых актов управления и их виды	149
§ 5. Правовые акты Президента Российской Федерации	178
5.1. Нормативная основа	178
5.2. Порядок опубликования и вступления в силу	178
§ 6. Правовые акты Правительства Российской Федерации ...	181
6.1. Нормативная основа	181
6.2. Порядок опубликования и вступления в силу	185
§ 7. Правовые акты федеральных органов исполнительной власти	187
7.1. Нормативная основа	187
7.2. Подготовка нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти	188
7.3. Государственная регистрация	201
7.4. Порядок опубликования и вступления в силу	215
§ 8. Правовые акты управления субъектов Российской Федерации	216
§ 9. Правовые акты муниципальных образований (органов местного самоуправления)	234
§ 10. Реформа института правовых актов управления: дискуссия об управленческом процессе и Административно-процессуальном кодексе	258
Глава 3. Административный договор	275
§ 1. Реформа административного права и институт административного договора	275
§ 2. Значение административного договора в управленческой практике	279
§ 3. Понятие, признаки и публично-правовая природа административного договора	287
§ 4. Формирование российского социального права и административный договор	304
§ 5. Предложения к проекту закона, устанавливающего административно-договорные отношения	308
§ 6. Административный договор в зарубежной административно-правовой теории	311

6.1. Понятие, значение и законодательная основа административного договора	311
6.2. Виды административных договоров	320
Глава 4. Административная юстиция	328
§ 1. Юридическая характеристика административной юстиции	328
§ 2. Предпосылки формирования в России административного судопроизводства	339
§ 3. Причины формирования административного судопроизводства	344
§ 4. Административные суды в России: результаты и проблемы законопроектной деятельности	417

От автора

Логика исследования проблем современного административного права привела автора к необходимости глубокого изучения института правовых актов управления, без которого невозможно представить административно-правовую материю. Правовые акты управления, являясь основной юридической формой управленческих действий и обладая специфическим юридическим содержанием, способны улучшать управленческий процесс либо, наоборот, тормозить его развитие, а также ухудшать функционирование органов государственного управления и местного самоуправления.

Органы публичного управления и их должностные лица (государственные и муниципальные служащие), принимая правовые акты управления, должны постоянно помнить о необходимости соблюдения процедуры издания и режима действия административных актов, а в некоторых случаях — о необходимости своевременного изменения или отмены незаконных актов управления. Административные акты могут не только обеспечивать права и свободы граждан, но иногда и нарушать субъективные права и свободы физических и юридических лиц. Поэтому одним из важнейших правовых средств контроля считается административная юстиция. Правовая основа судебной защиты прав и свобод граждан, содержащаяся в современном российском законодательстве, характеризуется излишней усложненностью, противоречивостью и нестабильностью. Несогласованность и непоследовательность в вопросе установления административной юстиции подтверждается тем, что по сей день в России не существует единой правовой отрасли, которая всесторонне регламентировала бы материальные и процессуальные вопросы административной юстиции, хотя структура «юстиционного» законодательства включает нормативные акты о судебной системе, административное, арбитражно- и гражданско-процессуальное законодательство. Между тем все главные юридические предпосылки к введению этого важнейшего вида судебного контроля налицо, причем не вызывает сомнения их соответствие высшему стандарту демократического правового режима. Институт административ-

ной юстиции является, на наш взгляд, важнейшим признаком современного правового государства, т.е. государства, обеспечивающего законодательно и практически судебную защиту прав и свобод как граждан, так и юридических лиц. Административная юстиция имеет дело со спорами, возникающими в сфере управленческо-процессуальной деятельности органов исполнительной власти. Подобные споры возникают тогда, когда гражданин (или другой субъект права — физическое или юридическое лицо) испытывает на себе неправомерное действие со стороны публичной власти и ее органов и, направляя в административный суд свое исковое заявление, просит проверить законность совершенных органами управления и их служащими действий, а также принятых административных актов (управленческих решений) и в итоге восстановить законность в области управления, защитить его права и свободы.

Административная юстиция базируется на таких понятиях, как судебный контроль, административный иск¹ и административное судопроизводство. Главная идея заключается в том, что *административная юстиция* выполняет функцию *судебного контроля*, реализуемого при направлении в суд *административного иска*, рассматриваемого по правилам *административного судопроизводства*.

Думается, что сегодня едва ли можно обнаружить в литературе серьезные аргументы против идеи создания административно-судебной защиты прав и свобод граждан, против целесообразности формирования в нашей стране самостоятельной ветви правосудия, представленной системой административных судов, правовая деятельность которых по рассмотрению административных исков считается административным процессом. В опубликованной в 1924 г. книге известного русского юриста В. А. Рязановского «Единство процесса» отмечалось, что исковая защита субъективных публичных прав в большей или меньшей степени уже в те годы нашла применение во всех крупных государствах Западной Европы и Америки². В. А. Рязановский писал: «Ад-

¹ Об административных исках см.: Зайцев И. Административные иски // РЮ. 1996. № 4. С. 23—25.

² См.: Рязановский В. А. Единство процесса. М.: «ГОРОДЕЦ», 1996. С. 26.

министративный иск почти везде вырос из ведомственной жалобы и в отдельных государствах сохраняет еще некоторые характерные черты этой последней, но по существу он представляет иск о защите субъективных публичных прав граждан (а не правопорядка, как такового). Задача законодателя — освободить административный иск от посторонних примесей, где они еще сохранились. Этот взгляд и более отвечает конструкции современного правового государства, а противоположный — конструкции старого полицейского государства»³.

Административная юстиция должна быть выделена в *самостоятельную ветвь судопроизводства (правосудие)*, занимающегося рассмотрением возникающих в сфере управления правовых споров и направленного на обеспечение субъективных публичных прав и свобод граждан, а также других субъектов права. С юридической, процессуальной точки зрения, данный правовой институт должен быть назван *административным процессом*, т.е. по аналогии с процессом гражданским (разрешающим гражданско-правовые споры) или уголовным (рассматривающим уголовные дела и выносящим по ним приговоры).

Все высказанные автором аргументы в пользу развития как научной дискуссии, так и законотворческого процесса в сфере создания российской модели административного судопроизводства направлены в итоге на реализацию конституционного положения об образовании правового государства, обеспечении действия принципа разделения властей, а также судебно-правовой защиты прав и свобод граждан.

И, наконец, вспоминая все самое главное в данной книге, с противоречивыми чувствами, но не без известного оптимизма хочется привести слова, сказанные выдающимся русским социологом и правоведом Б. А. Кистяковским в начале 20-го в., о том, что «в будущем, когда эта система (т.е. административная юстиция. — Ю. С.) получит свое полное развитие и когда все логические следствия, заключающиеся в ней, будут извлечены и реализованы, административная юстиция явится могучим орудием для сообщения всей прави-

³ Рязановский В. А. Единство процесса. С. 26.

тельственной деятельности чисто правового характера»⁴. Эти слова в качестве постоянного напоминания о целесообразности формирования в России общего административного судопроизводства можно было бы повесить на стенах тесных кабинетов теоретиков права, занимающихся проблемами обеспечения и защиты прав и свобод граждан, а также в просторных залах законотворческих и судебных органов страны.

*Ю. Н. Стариков,
доктор юридических наук,
профессор,
заведующий кафедрой административного,
муниципального и финансового права
Воронежского государственного
университета*

Воронеж
июнь 2001 г.

⁴ Кистяковский Б. А. Философия и социология права / Сост., примеч., указ. В. В. Сапова. СПб.: РХГИ, 1998. С. 351—352.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

Административно-процессуальный Закон Германии	— АПЗ
Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти*	— Бюллетень
Ведомости Верховного Совета СССР**	— Ведомости СССР
Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации	— Ведомости
Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР	— Ведомости РСФСР
Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации	— Вестн. ВАС
Государство и право	— ГиП
Журнал российского права	— ЖРП
Российские вести	— РВ
Российская газета	— РГ
Российская юстиция	— РЮ
Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации	— САПП РФ
Собрание законодательства Российской Федерации	— СЗ РФ
Собрание постановлений СССР	— СП СССР
Советская юстиция	— СЮ
Советское государство и право	— СГП
Хозяйство и право	— ХиП

* До 1.06.1996 г. выходил под названием «Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств Российской Федерации».

** С 1989 по декабрь 1991 г. выходили под названием «Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР».

Глава 1

ФОРМЫ И МЕТОДЫ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ДЕЙСТВИЙ

*§ 1. Понятие, значение и виды форм управления
(управленческих действий)*

*§ 2. Понятие и особенности метода осуществления
управленческих действий*

§ 3. Виды методов осуществления управленческих действий

§ 1. ПОНЯТИЕ, ЗНАЧЕНИЕ И ВИДЫ ФОРМ УПРАВЛЕНИЯ (УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ДЕЙСТВИЙ)

1.1. Понятие формы управления (управленческих действий)

Форма управления — это внешнее выражение содержания управления, пределы конкретных управленческих действий, совершаемых непосредственно государственными органами и органами местного самоуправления. Форма управления — это определенная часть управленческой деятельности органа, его структурных подразделений и должностных лиц. Каждая форма управления включает в себе совершение конкретными субъектами определенных действий, которые специфическим образом раскрывают содержание управленческой деятельности, самого управленческого воздействия.

Форма управления может иметь юридическое содержание, т.е. может устанавливаться нормативным правовым актом; такая форма управления называется правовой. В некоторых случаях формы управления не устанавливаются нормативно, и, следовательно, их нельзя считать правовыми формами управления.

Правовая форма управления — это внешне выраженное и юридически оформленное действие органа управления публичной власти (или должностного лица), осуществляемое

в пределах его компетенции и вызывающее определенные правовые последствия.

Использование в рамках управленческой деятельности различных *форм и методов управления* обуславливается целями, задачами и функциями государственного управления, о которых речь шла в первой части учебного курса административного права¹. Формы управления призваны обеспечить наиболее целесообразное выполнение функций управления и достижение целей управления с наименьшими затратами сил, средств и времени; от форм управления зависит успех управленческой деятельности². По мнению ряда ученых, «организационной формой административной власти является аппарат», а «юридической формой государственной администрации — административное право»³. С нашей точки зрения, это мнение спорно: едва ли в современных условиях термином «аппарат» можно раскрыть сложнейшую организационную сущность исполнительной власти. Что касается государственной администрации, причем не ее самой, а, очевидно, административных действий, то их правовой формой является не административное право, а, например, административный акт или административный договор.

Управленческая деятельность государственных органов и органов местного самоуправления (государственных и муниципальных служащих, должностных лиц) осуществляется в определенных формах, каждая из которых обусловлена специфическими задачами и функциями управления и имеет особое содержание. Всякая деятельность по управлению характеризуется собственным содержанием, т.е. конкретными связями, принципами, процессами, участниками и элементами; всякое содержание управления имеет конкретную форму своего внешнего выражения.

Основными понятиями, позволяющими рассмотреть термин «форма управления», являются «цели управления», «функции управления», «задачи управления», «полномочия»,

¹ См.: Старилов Ю. Н. Административное право: В 2 ч. Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1998. С. 138—203.

² См.: Коренев А. П. Административное право России: Учебник: В 3 ч. М.: МЮИ МВД России, 1996. Ч. 1. С. 155.

³ См.: Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Формы и методы деятельности государственной администрации: Учеб. пособие. Екатеринбург, 1999. С. 3.

«компетенция». Данные понятия обуславливают также и выбор *методов управления* (способов управленческого воздействия субъекта управления на объекты управления) в конкретной управленческой ситуации. Функции управления определяют основное содержание управленческой деятельности. Целям управления подчинены все используемые субъектами управления формы управления. Посредством форм управления органы управления реализуют свои полномочия, соответствующие установленной в нормативном акте компетенции этих органов. Форма управления есть средство реализации управленческих функций для достижения целей управления.

Таким образом, содержание процесса управления раскрывается понятиями *функции управления, методы управления и формы управления*. На этих главнейших категориях базируется теория управления. В непосредственной зависимости от развития этих понятий находится и практика управления.

Форма управления — это внешнее выражение практической реализации функций и методов управления, самого управляющего воздействия, конкретных действий, производимых в процессе осуществления исполнительной власти, административной деятельности.

Формы управления отличаются от форм деятельности других ветвей власти, т.е. от *форм законотворчества (законодательства)* и *правосудия*. Формы управления обеспечивают возможность реализации управленческих функций и мероприятий практически во всех сферах и отраслях управления, во всех сферах государственной и общественной жизни.

В специальной литературе 90-х гг. вместо термина «форма управления» использовалось понятие «форма осуществления исполнительной власти»⁴, так как Конституция РФ и многие законы не оперируют понятиями «государственное управление». Различие в данном случае непринципиально, однако поскольку в административном праве термин «управление» (государственное или публичное) является ключевым, то соответственно следует придерживаться именно его, т.е.

⁴ Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Формы и методы деятельности государственной администрации: Учеб. пособие. Екатеринбург, 1999. С. 4.

говорить о формах управления или государственного управления (публичного управления). В административно-правовой литературе этот институт традиционно обозначается термином «формы государственного управления»; иногда используются и иные наименования, например: «формы деятельности государственной администрации»⁵, «административно-правовые формы деятельности органов исполнительной власти»⁶. В данной главе, посвященной анализу института форм и методов осуществления управленческой деятельности, используется термин «*формы и методы управленческих действий*», что, на наш взгляд, позволяет передать «активное», деятельное и творческое начало и содержательные особенности института государственного управления, всякой государственно-властной управленческой деятельности.

В западноевропейской административно-правовой литературе рассматриваются несколько видов форм публичного управления (форм осуществления управленческих действий). Например, германскими учеными выделяются следующие формы управления: 1) правотворчество (постановления, уставы, административные предписания); 2) административные акты; 3) публично-правовые договоры; 4) простое административное действие; 5) частно-правовая административная деятельность (например, предоставление субсидий)⁷. Германскими учеными анализируются при этом многочисленные типы управленческих решений и особо указывается на высокую значимость в процессе осуществления публичного управления планирования.

1.2. Значение формы управления в административно-публичной сфере

Практическое значение форм управления заключается в том, что посредством использования их в управленческой

⁵ См.: Бахрах Д. Н. Административное право России: Учебник для вузов. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2000. С. 268, 350.

⁶ См.: Габричидзе В. Н., Елисеев Б. П. Российское административное право: Учебник для вузов. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 1998. С. 229.

⁷ См.: Рихтер И., Шупперт Г. Ф. Судебная практика по административному праву: Учеб. пособие / Пер. с нем. М.: Юристъ, 2000. С. 135—492.

практике осуществляются полномочия государственных органов и органов местного самоуправления, создаются и обеспечиваются порядок управления, права и свободы граждан, законность совершения управленческих процедур, гласность и учет общественного мнения.

Органы управления и должностные лица в каждом конкретном случае избирают специальную форму управления. Выбор формы управленческих действий подчинен определенным правилам: она должна соответствовать компетенции данного органа (и соответствующих должностных лиц), назначению, функциям, правовым методам управленческой деятельности, характеру разрешаемых вопросов, целям управляющего воздействия, особенностям конкретного объекта; она может распространяться лишь на те объекты, которые находятся в пределах ведения соответствующего управляющего органа (должностного лица).

Осуществляя свои функции, органы управления используют различные административно-правовые формы деятельности. Формы управленческой деятельности должны соответствовать содержанию управленческой деятельности, т.е. для реализации той или иной функции управления необходимо выбирать наиболее целесообразные формы, обеспечивающие качественное выполнение задач с наименьшей затратой сил, средств и времени. В процессе государственного управления должны использоваться, как правило, только те формы управления, которые установлены в нормативных правовых актах (положениях, уставах, инструкциях и т.д.). Иными словами, процесс управления должен быть насыщен только *допустимыми* (т.е. определенными в нормативных актах) для решения той или иной задачи управления или выполнения той или иной функции управления формами управления. В противном случае управленческие действия могут быть поставлены под сомнение, а их содержание оспорено в нормативно установленном порядке. Однако это не значит, что субъект публичного управления лишен возможности действовать по своему усмотрению: в каждом конкретном случае он должен творчески подходить к выбору той или иной формы управления для решения специфических управленческих задач.

Поскольку правовые формы управления имеют юридическое установление и содержание, то они влекут соответству-

ющие правовые последствия. *Правовая форма управления*, как правило, характеризуется следующими признаками: 1) установление в нормативном акте; 2) наличие государственно-властной природы; 3) подзаконность управленческих действий и подзаконный характер полномочий органов управления и их должностных лиц; 4) главное содержание — исполнительно-распорядительная деятельность.

Если форма управленческих действий не определена в нормативном порядке, т.е. не имеет правового содержания и не влечет правовых последствий, то она относится к *неправовым формам управления* (организационным). При этом использование неправовых форм управления непременно должно основываться на принципе законности.

Во всех правовых формах публичного управления (административно-правовых формах) отчетливо проявляются властные полномочия государственных и муниципальных органов; выраженные в правовой форме действия субъектов управленческой деятельности влекут определенные юридические последствия, а в законодательных и иных нормативных актах предусматривается четкая правовая регламентация правовых форм, устанавливается юридический способ их выражения.

Эффективность использования форм управления обеспечивается установлением их *процессуальной формы*. Иными словами, управленческая деятельность должна быть юридически (административно-правовым образом) формализована: в ней должны содержаться основания совершения управленческих действий, необходимость их совершения, важнейшие этапы разработки проектов решений, процедуры голосования и принятия, контроля за исполнением. В настоящее время управленческая деятельность в России имеет минимум правовой регламентации, что, естественно, влечет за собой такие негативные ее характеристики, как недемократичность, малоэффективность, произвольность и коррупция.

В данном случае речь идет о так называемом управленческом процессе, создающем процессуальные формы управленческих действий. Управленческий процесс призван решать возникающие в системе управления юридические дела (споры, конфликты, сложные ситуации). Особенно важна процессуальная регламентация совершения *государственно-властных* действий и предписаний, так как осуществление властных полномочий государственных органов требует де-

тального обоснования и не исключает применения механизмов принуждения. Процессуальная форма управления должна устанавливать процессуальный статус субъектов управления — как властвующих субъектов, так и тех, которые должны подчиняться приказам, постановлениям и распоряжениям властвующих субъектов, т.е. тех, в отношении которых и применяются на практике формы управленческих действий. Здесь важно именно реальное правовое установление: прав, обязанностей, запретов и ограничений для субъектов; подведомственность рассмотрения того или иного спора; стадии рассмотрения (принятие решения, обжалование, исполнение); порядок оформления административно-процессуальных документов; порядок разрешения споров, возникающих в процессе применения той или иной формы публичного управления. Проблема правового установления процессуального порядка совершения управленческих действий и принятия государственно-властных решений является сегодня в России одной из наиболее насущных. Неурегулированность административных процедур весьма ощутимо проявляется в практике публичной управленческой деятельности, и особенно серьезные последствия возникают в сфере обеспечения и защиты прав и свобод граждан. Совершенствование административных процедур и обеспечение прав и свобод человека и гражданина являются, например, одним из основных направлений деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, который имеет право направлять государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам замечания и предложения общего характера, относящиеся к улучшению административных процедур⁸.

1.3. Виды форм управления (управленческих действий)

Правовые формы управления (управленческих действий) разными авторами классифицируются по различным основа-

⁸ См.: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации О. Миронова в 1998 году //РГ. 1999. 11 марта; Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 1999 году //РГ. 2000. 4—6, 11—12, 18—19, 26 апреля, 16—18, 23 мая 2000 г.

ниям. Например, А. П. Коренев разделяет формы управления в зависимости от следующих критериев:

1) по содержанию — на правотворческие (правоустановительные) и правоприменительные;

2) по целенаправленности (целям использования) — на внутренние и внешние;

3) по способу выражения — на словесные (письменные и устные) и конклюдентные (т.е. при помощи знаков дорожного движения, жестов сотрудника ГИБДД и т.д.)⁹.

Д. Н. Бахрах среди правовых форм осуществления исполнительской власти выделяет принятие правовых актов (решений), заключение договоров и совершение иных юридически значимых действий. К неправовым формам деятельности исполнительской власти он относит организационные действия и материально-технические операции¹⁰.

На сегодняшний день складывается следующая система форм управленческих действий (форм управления):

1) издание нормативных правовых актов. К их числу, например, относятся: Правила организации системы государственного учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов¹¹, Устав службы пожарной охраны, Боевой устав пожарной охраны¹²; выпуск государственных ценных бумаг (в том числе облигаций, займов) как федеральными органами государственной власти (например, Правительством РФ, Банком России, Министерством финансов РФ¹³), так и исполнительной властью субъектов Федерации¹⁴, а также и муниципальными образованиями (например, По-

⁹ См.: Коренев А. П. Административное право России. С. 156.

¹⁰ См.: Бахрах Д. Н. Административное право. М.: БЕК, 1996. С. 151.

¹¹ Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 1997 г. № 1298. См.: Рос. газета. 1997. 30 окт.

¹² См.: Приказ МВД РФ «Об утверждении нормативных правовых актов в области организации деятельности Государственной противопожарной службы» от 5 июля 1995 г. № 257 //РВ. 1995. 7 сент.

¹³ См.: О выпуске облигаций государственного сберегательного займа Российской Федерации двадцатой серии: Приказ Министерства финансов РФ от 19 сентября 1997 г. № 68н //Бюллетень. 1997. № 21. С. 18—20.

¹⁴ См., например: Указ Президента РФ от 18 октября 1997 г. № 1128 «О выпуске внешних облигационных займов органов исполнительной власти Московской и Свердловской областей, а также Красноярского края» // СЗ РФ. 1997. № 42. Ст. 4762.

становление Правительства РФ от 24 января 1997 г. «О выпуске в обращение облигаций государственных сберегательных займов Российской Федерации»¹⁵; выпуск муниципальных займов (именных жилищных сертификатов);

2) издание ненормативных и индивидуальных правовых актов;

3) заключение договоров (например, административных договоров, международных соглашений);

4) совершение юридически значимых действий или действий юридического характера на основе закона или на основе изданного правового акта управления (составление административных протоколов, проведение государственной регистрации, осуществление властных распорядительных и контрольных мероприятий, выдача официальных документов, разрешающих осуществлять определенный вид деятельности);

5) осуществление организационных действий;

6) выполнение материально-технических действий.

Из этих форм управления первые четыре являются правовыми, а остальные — неправовыми. Кроме того, правовые формы управления могут быть *публично-правовыми* и *частно-правовыми*. Публично-правовые формы управления устанавливаются публичным правом и обеспечивают реализацию суверенных управленческих полномочий. Частно-правовые формы управления в определенной степени регламентируются и нормами гражданского права, однако они используются для достижения целей публичного управления и решения его задач. (Напомним, что публичное управление может осуществляться и в формах частного права: например, администрация области покупает для себя здание; местная администрация заключает договоры с частной фирмой о проведении определенных работ.)

В соответствии с предоставленными в законодательных и иных нормативных актах полномочиями органы исполнительной власти и местная администрация по вопросам, отнесенным к их компетенции, устанавливают правила пове-

¹⁵ См.: Генеральные условия выпуска и обращения облигаций государственного сберегательного займа Российской Федерации: Утв. Постановлением Правительства РФ от 24 января 1997 г. № 73 //СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 681.

дения, запреты, ограничения на определенную деятельность либо осуществляют действия, регулируют деятельность предприятий всех видов собственности, регистрируют общественные объединения и их Уставы, исполняют требования законодательства посредством распорядительных, контрольных, надзорных полномочий, осуществляют юрисдикционную деятельность.

Правовые формы управления всегда связаны с осуществлением органами государственной власти и органами местного самоуправления властных полномочий правоустановительного, правоприменительного, регулятивного и правоохранительного характера. Поэтому, положив в основу классификации такой критерий, как содержание форм управления, можно выделить *правоустановительную, правоприменительную, регулятивную и правоохранительную формы управления.*

Правоустановительная форма управления связана с созданием правовых норм, разработкой, обсуждением и принятием правовых актов управления. В рамках правоустановительной (правотворческой) формы управления реализуется функция «административного правотворчества». Традиционно в нормотворческой деятельности выделяется несколько этапов: возникновение необходимости разработки административного акта; подготовка проекта административного акта; обсуждение проекта и принятие решения соответствующим правомочным органом управления; опубликование принятого административного акта (управленческого решения). В настоящее время правила подготовки правовых актов многих государственных органов детально регламентированы специальными нормативными правовыми актами (например, Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: Утв. Указом Президента РФ от 13 августа 1997 г.). Таким образом, правоустановительная форма управления — это формирование правовых норм, их изменение, отмена, замена, т.е. подготовка и издание правовых актов управления (административных актов). Данная форма управленческих действий отличается достаточной сложностью, ибо требует длительной управленческой процедуры: разработки проекта административного акта, обсуждения, принятия,

опубликования и государственной регистрации. Правоустановительная форма управления характеризуется также наличием в системе публичного управления множества правотворческих процедур, которые используются самими органами управления для административного правотворчества, конкретизируют и уточняют задачи и функции управления, установленные в федеральных и региональных законах. При этом правотворческая деятельность органов управления (правоустановительная форма управленческих действий) всегда должна быть подзаконной, т.е. основанной на положениях законов и иных нормативных правовых актов высшей юридической силы.

Правоприменительная форма управления связана с исполнением законодательных и иных нормативных правовых актов с целью применения нормы права в конкретном случае, т.е. в рамках этой формы происходит рассмотрение и разрешение управленческих дел и споров. Правоприменительная форма управленческой деятельности характеризуется такими общими функциями управления, как организация, регулирование, распорядительство, учет, кадровое обеспечение системы управления и т.д. Данная форма управленческих действий включает в себя: установление фактических обстоятельств дела; поиск специальной правовой нормы для применения в конкретной ситуации и конкретном случае; выявление юридической значимости и масштаба действий этой правовой нормы, уяснение ее содержания, толкование нормы права; принятие решения по делу, издание индивидуального акта управления; исполнение правового акта и осуществление контроля за его исполнением¹⁶.

Регулятивная форма управления направлена на создание необходимых условий для осуществления так называемого позитивного публичного управления, обеспечивающего благосостояние государства и общества, реализацию функций управления в области экономического строительства, государственного регулирования, административно-политического и социально-культурного развития. При использовании регулятивной формы управления реализуются позитивные функции

¹⁶ См.: К о р е н е в А. П. Административное право России. С. 158.

управления: государственное регулирование, прогнозирование, планирование, координирование, руководство, распорядительство, кадровая, материально-техническая, финансово-обеспечительная функции и т.д.; здесь же обеспечиваются права и свободы граждан и других субъектов права, создается необходимый порядок управления. Регулятивная форма управления используется для разрешения возникающих в системе управления конкретных управленческих дел, для осуществления функций управления, для обеспечения правовой защиты граждан, для регулирования деятельности органов управления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Правоохранительная форма управления связана с осуществлением контрольно-надзорной управленческой функции. В рамках этой формы защищаются права и свободы граждан и других субъектов права, рассматриваются возникающие в области управления правовые споры, применяются меры административного правового принуждения к физическим и юридическим лицам, используются особые принудительные средства и методы воздействия. Правоохранительная форма управления призвана охранять установленный порядок управления, предотвращать сбои в системе управления, обеспечивать законный режим функционирования органов управления и должностных лиц.

В зависимости от направленности действий субъектов административного права формы управления разделяются на *внутренние и внешние*. *Внутренние формы управления* направлены на решение вопросов внутриорганизационной деятельности органа управления, т.е. в рамках этой управленческой формы осуществляется так называемое внутриорганизационное управление, а также управление, осуществляемое ее субъектами для решения вопросов внутри системы управления, т.е. между органами управления, служащими и должностными лицами. *Внешние формы управления* способствуют осуществлению органами управления функций управления по отношению к другим, не входящим в систему управления органам, организациям и гражданам. Посредством формы внешнего управленческого воздействия осуществляются практически все важнейшие общие функции управления, упорядочивающие общественные отношения во всех сферах

жизни. Внутренние и внешние формы управления могут иметь правоустановительный, правоприменительный, регулятивный и правоохранительный характер.

В зависимости от способа выражения (установления) правовые формы управления могут быть разделены на *словесные* (письменные и устные) и *конклюдентные* (т.е. определенные жесты, знаки, сигналы и движения, которые передают желания властвующего субъекта¹⁷). Выбор и использование того или иного способа выражения правовых форм управленческих действий обуславливаются юридическими свойствами формы управления. Основным является письменный способ нормотворческой деятельности, в результате которого появляется нормативный акт управления, представляющий собой официальный документ (текст). При помощи письменного, устного и конклюдентного способов обычно выражается всякая правоприменительная деятельность. В управленческой практике используется и устный способ фиксирования того или иного управленческого решения, например, устные приказы, распоряжения и указания.

Неправовые формы управленческой деятельности не связаны с реализацией государственно-властных полномочий исполнительной власти, хотя и способствуют их осуществлению. Такие формы при их применении не влекут юридических последствий, не создают новых и не изменяют старых административно-правовых отношений.

Неправовые формы управления (организационные формы) традиционно включают:

1) *организационные действия* (или мероприятия): общественно-организационные действия или действия организационно-инструкционного характера; проведение совещаний; распространение положительного опыта, информации о негативных явлениях в управлении и степени их распространенности; разработка методических рекомендаций и указаний; оказание практической помощи исполнителям на местах; пресс-конференции представителей администрации и пр. Организационные действия или мероприятия применяются в процессе обычной управленческой деятельности и не влияют на

¹⁷ См.: К о р е н е в А. П. Административное право России. С. 158.

процесс возникновения, изменения или прекращения правоотношений, т.е. тем самым подчеркивается их подчиненная роль в системе осуществления функций публичного управления;

2) *материально-технические действия*: формы управленческой деятельности, призванные обеспечить эффективность государственно-служебной деятельности и связанные с ведением делопроизводства, регистрацией, оформлением, размножением и рассылкой документов, материалов, справок, обработкой информации (подсчеты, подготовка данных для машинной обработки и пр.), аналитическими расчетами, различными измерениями, материально-техническим обеспечением¹⁸. Для этой формы управленческой деятельности важна не только высокая подготовленность работников обслуживающего персонала, но и оснащение органов публичного управления соответствующей техникой (компьютеры, копировальные аппараты и пр.). Материально-технические действия призваны организационно и материально обеспечить эффективную систему управления, необходимое качество управленческого труда, формализацию управленческих действий, применение специальной организационной техники.

В литературе справедливо высказывается мнение, что материально-технические операции (в отличие от организационных действий) вообще не могут рассматриваться в качестве форм управленческой деятельности, ибо их роль исключительно вспомогательная (делопроизводство, экспедиция, транспорт, охрана и т.п.), а форма осуществления — неправовая; кроме того, они не выражают реализацию исполнительной власти; осуществляют их не управленческие работники, а обслуживающий персонал¹⁹. Поэтому делается вывод, что реализация исполнительной власти возможна только в административно-правовой форме, а государственно-управленческая деятельность может быть выражена как правовой, так и неправовой формой²⁰. Что касается публичного управления,

¹⁸ См.: Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Формы и методы деятельности государственной администрации. С. 5.

¹⁹ См.: Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. М.: ТЕИС, 1996. С. 224.

²⁰ Там же. С. 225.

то оно осуществляется как в связанных с государственно-властными полномочиями правовых формах, так и в обеспечивающих их реализацию неправовых формах.

В некоторых учебниках вместо термина «формы управления» используется понятие «правовые формы реализации полномочий субъектами административного права» и предлагается различать следующие их разновидности: правовые акты государственного управления; правовые акты — организационные действия внутри аппарата органа управления; обращения субъектов административного права; участие субъектов административного права в гражданско-правовых договорах; участие субъектов административного права в рассмотрении хозяйственно-финансовых споров в суде, арбитражном суде и других правоохранительных органах; деятельность субъектов административного права в качестве носителей многочисленных обязанностей в сфере охраны порядка и безопасности (правила техники безопасности, санитарно-эпидемиологические правила, правила пожарной безопасности)²¹.

Представляет интерес и классификация административно-правовых форм, предложенная Ю. М. Козловым²²:

1) по степени юридического выражения: основные (издание правовых актов, заключение административных договоров, выпуск ценных бумаг) и базирующиеся в конечном счете на них, т. е. различные опосредствованные правом действия, влекущие определенные юридические последствия и имеющие юридическую направленность (регистрационные, разрешительные, контрольные, надзорные, лицензионные, пресекательные и пр.). Во всех случаях надлежит учитывать их связь с оформлением юридически значимых документов, влекущих последующее издание правовых актов, заключение административных договоров. Именно поэтому совершение юридически значимых действий (в том числе проведение ревизий, составление протоколов об административных правонарушениях и т.д.) относится к правовым формам дея-

²¹ См.: М а н о х и н В. М., А д у ш к и н Ю. С., Б а г и ш а е в З. А. Российское административное право: Учебник. М.: Юрист, 1996. С. 141—142.

²² См.: А л е х и н А. П., К а р м о л и ц к и й А. А., К о з л о в Ю. М. Административное право Российской Федерации. С. 225—226.

тельности управляющих органов и их должностных лиц, ибо результаты таких организационно-правовых действий и составление юридически значимых документов (акт ревизии, протокол об административном правонарушении) не только предшествуют правовым актам, но и служат юридическим основанием для их издания²³;

2) по достигаемым результатам: позитивное регулирование либо реакция на негативные явления в сфере государственного управления;

3) по направленности: воздействие на общественные отношения в сфере государственного управления (внешняя направленность) либо на деятельность подчиненного управленческого персонала (внутренняя направленность);

4) по объему: общеобязательные либо адресованные конкретным объектам;

5) по субъектному выражению: односторонне выраженные (правовые акты) либо двух- и многосторонне выраженные (административно-правовые договоры);

6) по инициативе применения: используемые субъектами исполнительной власти и местной администрацией по своей инициативе, либо инициативе вышестоящих органов, либо инициативе других участников управленческих отношений (например, по обращениям граждан, сообщениям средств массовой информации, результатам опроса населения);

7) по условиям применения: нормальная обстановка либо чрезвычайные обстоятельства, режим чрезвычайного или военного положения;

8) по отношению к другим субъектам государственной власти: используемые в отношениях с законодательными (представительными) либо судебными органами;

9) по особенностям объекта управляющего воздействия: юридические лица в зависимости от форм собственности, граждане РФ, иностранцы;

10) по юридическому содержанию: дозволительные, запретительные, предписывающие;

11) по характеру и методам решения вопросов компетенции: процедурные (например, подготовка и принятие управ-

²³ См., например: Бахрах Д. Н. Административное право. М., 1993. С. 125.

ленческого решения) и процессуальные (например, в рамках административного производства).

Заметим, что на данный момент, при отсутствии специального административно-правового (в том числе и административно-процессуального) нормативного материала, в котором бы четко устанавливались формы и порядок осуществления управленческих действий применительно к конкретной сфере, полноценная классификация форм управления представляется весьма затруднительной. Однако достигнутые в науке административного права результаты позволяют выделить основные направления развития главных форм управления. Во-первых, необходимо разграничить *публично-правовые* и *частно-правовые формы осуществления управления* (управленческих действий). Среди публично-правовых форм можно выделить *нормоустановление, установление волеизъявления и реальные административные акты*.

1. Нормоустановление. Существуют различные формы *нормоустановления* органами исполнительной власти. Во всех случаях это означает появление норм права, адресованных публичным управлением внешней среде, многочисленным субъектам права, связанным с управлением или просто обязанным выполнять его предписания. Административное нормоустановление всегда направлено на установление принципов и особенностей управленческой деятельности и процедур, используемых в административно-правовых отношениях как внутреннего, так и внешнего характера. К нормоустановлению можно отнести: а) правовые положения, которые являются абстрактно-всеобщими правилами органов управления (правительственных и административных органов); б) положения (уставы) — абстрактные и, как правило, всеобщие правила субъектов непосредственного государственного управления и местного самоуправления; в) внутренние правовые установления или административные предписания должностных лиц (начальников, руководителей), направленные в адрес подчиненных субъектов и относительно установленных должностей. Главными признаками нормоустановления являются абстрактно-всеобщее действие, односторонность, установление для адресатов необходимого регулирования соответствующих отношений или правил.

2. Волеизъявление публичного управления (администрации). К подобным актам относятся: а) административный акт как типичная форма осуществления управленческих действий, применяемая в системе юрисдикционного («нападающего», принуждающего) управления; б) административный договор, являющийся формой управленческих действий в системе обеспечивающего управления. Таким образом, основным признаком волеизъявления является сознательное объявление (разъяснение, уведомление), причем воля субъекта получает правовое оформление (например, заявление о расторжении контракта в системе государственной службы, заявление об увольнении, предостережение).

3. Реальные административные акты. Как важнейшая форма управленческих действий, они отличаются от верховного волеизъявления тем, что не направлены на создание определенных правовых последствий, а влекут за собой действительный практический результат. К таким актам относятся: заявление прессы, отзывы (заклучения), получение или выдача информации (справок); практические действия (например, направленные на содержание в исправности дорог или способствующие совершению правонарушения). Основным признаком реальных актов является появление практического результата управленческих действий.

§ 2. ПОНЯТИЕ И ОСОБЕННОСТИ МЕТОДА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ДЕЙСТВИЙ

Рассмотрение вопроса о формах управления (исполнительной власти или формах управленческих действий) влечет за собой анализ другого правового явления в управленческой теории и практике — метода осуществления управления (управленческих действий). Метод управления представляет собой правовое средство, которое используется для достижения целей, решения задач и осуществления функций государственной управленческой деятельности. Категории формы и метода управления необходимо рассматривать в неразрывной связи. Следует отметить, что если форму управления можно достаточно ясно продемонстрировать, показать ее правовое содержание и основное назначение, то методы управления характеризуются «размытостью» содержания, меньшей

степенью правовой регламентации. Существуют определенные сложности с пониманием категории метода управления, с отграничением ее от формы управления и метода правового регулирования. Методы управления применяются субъектами исполнительной власти и государственного управления, т.е. субъектами административного права. Содержание методов управления можно легко описать в словах, но порой очень трудно увидеть его конкретное проявление на практике. Форма управления включает в себя способы управляющего воздействия: например, органами публичного управления принимается административный акт, в котором устанавливается обязанность конкретных должностных лиц осуществлять контроль в соответствующей сфере деятельности юридических лиц и применять административные меры. Форма первична по отношению к методу. Форма управления показывает, что конкретные управленческие действия осуществляются путем оформления их, например, в правовой акт управления, который вызывает для субъектов юридические последствия. Метод управления дает возможность увидеть характер взаимоотношений между субъектом и объектом управления. *Метод управления обязательно находит свое выражение в форме управления.* Иначе говоря, если бы не было формы управления, методы управления, т.е. способы управляющего воздействия субъекта управления на объект, потеряли бы всякий смысл, ибо управляющее воздействие оставалось бы только идеей, желанием, но было бы лишено формального содержания. Например, как можно применить меры административного или дисциплинарного взыскания, либо разрешить строительство нового здания, либо оказать финансовую помощь хозяйствующему субъекту при помощи бюджетного финансирования (это все способы воздействия на конкретного субъекта) без документального оформления таких управленческих действий, т.е. без принятия соответствующего правового акта управления? Таким образом, уже отсюда становится очевидной неразрывная связь метода управления с административным актом, как самой важной формой осуществления управленческих действий.

В системе государственного управления *методы управления* являются важнейшим правовым средством. Методы государственного управления имеют и другие наименования, например: методы осуществления управленческих действий,

методы управленческой деятельности, административно-правовые методы. Сущность этих понятий едина: *методы управленческих действий — это определенные способы или приемы, которые используются органами публичного управления и их должностными лицами в установленных законами пределах при осуществлении управления, управленческих действий, административного воздействия в отношении соответствующих объектов и лиц.*

С теоретической точки зрения вопрос об административно-правовых методах целесообразно рассматривать с двух сторон: 1) теоретическое обоснование необходимости существования методов управления и их важность в управленческой среде; 2) формирование и нормативное обеспечение механизма его реализации²⁴.

Метод управленческих действий представляет собой способ достижения и решения целей, задач, осуществления функций государственного управления (или, в широком смысле, публичного управления) органами исполнительной власти. При помощи методов управления непосредственно осуществляются функции государства, решаются его задачи, обеспечивается правопорядок, права, свободы и законные интересы граждан, юридических лиц, различных организаций. Методы управления — необходимый элемент осуществления публичного управления в области экономического (хозяйственного), социального и административно-политического строительства и развития.

Вопрос о методах управления — это вопрос о том, каким образом решаются управленческие дела, при наличии каких способов управление достигает установленных целей. Методы управления — это способы целенаправленного воздействия одного субъекта права на другого (на коллектив, группу или одного человека), т.е. это особая связь конкретных индивидуумов и организаций, способы властных взаимоотношений между людьми²⁵.

²⁴ См.: Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы //ГиП. 1998. № 8. С. 18 (выступление Л. А. Сергиенко).

²⁵ См., например: Административное право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М.: Юрист, 1999. С. 282—286; Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Формы и методы деятельности государственной администрации. С. 86; Коренев А. П. Административное право России. С. 160—161.

В специальной литературе имеет место определенное единство в понимании методов управленческих действий. К числу традиционных признаков (или характерных черт) методов управления можно отнести следующие:

1) существование методов управления обусловлено формированием исполнительной ветви государственной власти и соответствующих органов исполнительной власти;

2) цель использования метода управления или его практическое назначение — обеспечение государственного управления, практической управленческой деятельности органов исполнительной власти для решения установленных задач и осуществления функций управления;

3) методы применяются и используются в процессе публично-управленческой деятельности;

4) наличие особого правоотношения между субъектом и объектом государственного управления, выражающееся в соответствующих правомочиях у государственного органа и должностных лиц по применению мер как убеждающего, воспитательного, регулятивного характера, так и властного, государственного, которое обеспечивается специальными силами и средствами; методы управления отражают связи и отношения, возникающие между субъектом и объектом управления;

5) установление в правовых актах управляющего воздействия, т.е. правовое регулирование порядка применения метода управления; в управленческой практике используются методы, которые не установлены в правовых нормах (например, применение в необходимых случаях мер убеждения и воспитания);

6) методы являются средством осуществления установленной за субъектами государственного управления компетенции и полномочий;

7) отражают характер используемых управляющим субъектом правомочий по отношению к объекту управления; выражают юридически-властные полномочия соответствующего субъекта управления;

8) содержание управляющего воздействия в каждом конкретном случае зависит от специфики объекта управления, в отношении которого могут применяться методы управле-

ния (например, физическое лицо или организация; форма собственности; наличие вертикальной подчиненности);

9) как и всякое управленческое воздействие, методы управления обеспечивают должный порядок в системе управления; они имеют *организирующий характер и упорядочивают* происходящие в системе управления процессы;

10) реализация нормотворческих и индивидуально-распорядительных полномочий субъектами государственно-властного управленческого воздействия, т.е. в некоторых случаях необходимо применить усилия для разработки и принятия нормативного правового акта управления, действующего для неограниченного круга лиц, в других случаях применяется индивидуальное воздействие на конкретного субъекта;

11) динамизм методов управления, т.е. они приносят в управленческую действительность процессуальные начала, способствуют реальному движению в системе управления, выполнению необходимых функций и полномочий;

12) наличие установленного законодательством порядка применения методов управления;

13) существование организационно-правовых форм применения методов управления или правовых форм их выражения. Она напрямую зависит от форм, используемых в процессе управления, т.е. методы управления могут содержаться в самих формах управления. В этом смысле форма и методы управления неразрывно взаимосвязаны. Например, метод административного принуждения выражается в форме издания индивидуального акта (постановления соответствующего юрисдикционного органа) о наложении на конкретное лицо меры административного взыскания (штрафа, административного ареста и т.д.); методы управления могут выражаться и в форме административного нормотворчества — в тех случаях, когда для обеспечения управляющего воздействия необходимо разработать и принять определенный нормативный правовой акт. Инициирование принятия такого правового акта и есть практическая реализация метода управления;

14) метод управления имеет *специфической характер управляющего воздействия на объекты*; он может оказывать

прямое воздействие (например, применение физической силы к правонарушителю или мер дисциплинарного воздействия к должностному лицу) или *косвенное* воздействие (например, реализация на практике предусмотренных законами правоограничений для государственных служащих, или, наоборот, применение мер поощрения; принятие решения о размещении государственного заказа, заключении государственного контракта, разработки государственной программы, стимулирования развития конкретных отраслей промышленности и производства);

15) содержащееся в методе управления индивидуальное (применяемое должностным лицом единолично) или коллегиальное воздействие на объект управления (применяемое воздействие — результат коллегиального обсуждения и осуществления);

16) временные пределы применения метода управления. Управленческое воздействие может быть кратковременным (единовременным, одномоментным), т.е. когда необходимо окончательное решение управленческого дела, вопроса или спора при помощи специфического метода управления; вместе с тем применение метода управления для достижения определенной цели или решения задачи может осуществляться в течение длительного времени (в данном случае может применяться один и тот же или несколько методов управления в совокупности).

Как отмечает В. М. Манохин, метод управления является связующим звеном между субъектом административного права и другими участниками отношений, заключая в себе не только волеизъявление, но и характер волеизъявления. Именно в характере волеизъявления, по мнению В. М. Манохина, и содержится существо метода управления²⁶.

Воздействие на объекты управления, реализуемое посредством метода управления, может быть различным по своему характеру, назначению и содержанию. В зависимости от этого можно говорить и о различных содержательных характеристиках самих методов управления. Во-первых, если управленческое воздействие характеризуется реализацией юри-

²⁶ См.: Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. Российское административное право. С. 144.

дически-властных действий по отношению к управляемому объекту, то речь идет о методах управления, применение которых влечет важные юридические последствия, т.е. *об административно-правовых методах* (например, управление объектами государственной собственности; применение принуждения к должностным и юридическим лицам; административно-правовое регулирование экономических отношений при помощи таких инструментов, как централизованное регулирование, государственный контроль, регистрация, разрешение, лицензирование). Во-вторых, если методы управления направлены на организацию деятельности органов управления и управленческого персонала, а также на обеспечение управленческих органов необходимыми материалами и средствами, то эти методы могут быть названы *организационными методами управления* (например, осуществление в органе исполнительной власти комплексных мероприятий по обеспечению проведения аттестации государственных служащих). В-третьих, если в процессе реализации метода управления главным образом осуществляется контроль за управляемым объектом в какой-либо сфере, то такие методы называются *контрольными* (например, осуществление Счетной палатой РФ контрольной деятельности в какой-либо сфере или каком-либо органе). В-четвертых, если методы управления направлены на обеспечение совершения различных процессуальных действий, то они носят название *процессуальных методов управления* (например, возбуждение дисциплинарного производства; организация проведения совещания или пресс-конференции в органе исполнительной власти).

Важнейшими среди указанных методов являются административно-правовые, т.е. такие, реализация которых сопровождается осуществлением государственных юридических властных полномочий органов государственного управления и их должностных лиц.

В настоящее время в системе государственного управления в области экономики оформляются и приобретают необходимое юридическое содержание методы общего регулирования, или *методы административно-правового регулирования*, которые содержат мощный и эффективный потен-

циал управляющего воздействия на экономические отношения. Это, например, государственный контроль в различных отраслях и сферах экономики; оказание финансовой бюджетной поддержки некоторым отраслям промышленности; обеспечение эффективного управления казенными предприятиями; антимонопольное регулирование; проведение приватизационных мероприятий; выдача лицензий, позволяющая определенным субъектам заниматься той или иной деятельностью. Эти и другие административно-правовые методы имеют целью защиту публичных интересов, усиление роли государства в осуществлении мероприятий, направленных на защиту правового порядка, прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, поддержание дисциплины в области государственного управления.

§ 3. ВИДЫ МЕТОДОВ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ДЕЙСТВИЙ

В административно-правовой учебной литературе традиционно рассматриваются два универсальных метода управляющего воздействия в системе государственного управления: *убеждение и принуждение*. На практике эти методы имеют множество различных проявлений.

К убеждению как методу воздействия на людей прибегают в процессе принятия разъяснительных, воспитательных, поощрительных и других мер морального значения.

Поощрение направлено прежде всего на сознание государственного служащего, должностного лица. Этот метод содержит в себе стимулирующий потенциал, который способствует обеспечению законности и дисциплины как в системе государственного управления, так и во взаимоотношениях исполнительной власти с гражданами, юридическими лицами, различными субъектами правовых отношений.

Достижение целей и задач управления может обеспечиваться при помощи мер принудительного характера, в этом случае объекты управления вынуждены действовать в порядке, установленном нормативными правовыми актами. В случае, если поведение лиц не соответствует требованиям этих правовых актов, государство, его органы и должностные лица имеют право применять меры принуждающего характера. Иногда эти меры бывают превентивными, т.е. обеспечиваю-

щими правовой порядок, общественный порядок, установленный режим осуществления действий; в некоторых случаях меры принуждения направлены на наказание лиц, совершивших правонарушение (проступок); это могут быть меры административного, дисциплинарного, уголовного и материального характера. В некоторых случаях меры принуждения направлены на пресечение неправомерного поведения лиц, а также восстановление законного порядка в системе различных общественных отношений.

Методы управления бывают *прямыми (административными)* и *регулирующими (экономическими)*. Последние в литературе называются методами косвенного управления.

Прямые методы характеризуются односторонностью государственно-властного воздействия субъекта управления на объекты (граждан, юридических лиц, государственных и муниципальных служащих). Лицо, осуществляющее управление, принимает властные, влекущие юридические последствия правовые акты управления, которые обязательны для исполнения соответствующими лицами. Неисполнение постановления, приказа, распоряжения является нарушением дисциплины и может повлечь за собой применение к виновному установленных законом мер принуждения. Сама идеология государственного управления требует наличия в арсенале методов управления подобных методов прямого властвующего (административного) воздействия. В широком смысле административные методы обеспечивают единство исполнительной власти, дисциплину и порядок во взаимоотношениях различных субъектов и институтов государственного управления, законность функционирования органов исполнительной власти.

Административные методы воздействуют на сознание, волю и поведение лиц, которым адресованы данные методы. При их реализации не происходит прямого экономического воздействия на субъектов права; материально-имущественные последствия их применения либо отсутствуют вообще, либо незначительны. При использовании прямых методов управления объекты управления лишены возможности осуществлять управление по своему усмотрению; они обязаны выполнить полученное предписание в рамках установленных административных процедур. Большое значение в этом случае

приобретают положения не только законов, но и иных нормативных правовых актов, содержащих предписания, порядок их выполнения, а также контрольно-надзорные средства и инструменты. Характерной особенностью прямых методов управления является контроль за выполнением объектами управления (должностными лицами, служащими, подчиненными, гражданами, юридическими лицами) отданных распоряжений и приказов, иных административных актов; в необходимых случаях специальными субъектами могут быть применены меры государственного принуждения к лицам, не выполняющим установленных требований.

Полноценное достижение целей и задач государственно-го управления невозможно без использования методов прямого административного воздействия на субъекты права. *Прямое воздействие* — это издание приказа, распоряжения, исходящего от вышестоящего должностного лица или от управляющего субъекта, имеющего соответствующие полномочия. При прямом управляющем воздействии на управляемые субъекты не требуется дополнительного согласования применяемых административных мер. Внеэкономический характер административных методов обусловлен отсутствием воздействия на материальные интересы управляемых, т.е. последние обязаны подчиняться соответствующим распоряжениям и указаниям субъекта государственного управления, не рассчитывая на получение материальной выгоды или материального поощрения. Должное поведение достигается добровольным соблюдением соответствующих положений, распоряжений и указаний, т.е. главное воздействие здесь — моральное. При этом субъекты, обязанные подчиняться распоряжениям управляющего лица, обладают соответствующим правовым статусом, который и обеспечивает их должное поведение.

Прямое административное воздействие государства и его органов на экономические отношения необходимо также для обеспечения реализации государством своей экономической функции. Основные проявления прямого административно-го воздействия государства в области экономики следующие: монопольное государственное осуществление отдельных видов экономической деятельности (например, таможенная деятельность); государственное управление и централизованное регулирование хозяйственной деятельности казенных предприятий; управление объектами государственной собственностью.

сти; осуществление государственного контроля в экономической сфере; регистрационные, разрешительные и лицензионные мероприятия и т.д.²⁷ К методам прямого административного воздействия относится также устанавливаемое государственными органами для различных организаций и предприятий декларирование производства, лицензирование хозяйственной деятельности, квотирование. Например, принятым 25 мая 1999 г. Постановлением Правительства РФ № 564 утверждено «Положение о декларировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»²⁸. Этим Положением устанавливается, что организации представляют соответствующие декларации: Министерству РФ по налогам и сборам и его территориальным органам; Министерству сельского хозяйства и продовольствия РФ; Министерству торговли РФ; органам исполнительной власти субъектов РФ, выдавшим лицензии на соответствующий вид деятельности; федеральным органам исполнительной власти или органам исполнительной власти субъектов РФ, выделившим квоту на закупку этилового спирта.

Административные методы можно классифицировать по различным основаниям:

1) в зависимости от *формы выражения административные методы управления* могут быть *правовыми* (содержатся в нормативных правовых актах и имеют свое правовое содержание) и *организационными* (характеризуются осуществлением субъектом управления определенных организационно-управленческих действий);

2) на основе административно-правовых признаков выделяются *нормативные* (применяются с целью принятия нормативных правовых актов, содержащих общеобязательные правила поведения) и *индивидуальные* (применяются с целью принятия индивидуального административного акта) методы управления;

3) по степени управляющего воздействия на объекты управления различают *императивные* (содержат запреты, прямые административные команды, государственно-властные

²⁷ См., например: Н о з д р а ч е в А. Ф. Содержание института административно-правового регулирования экономических отношений / Институты административного права (третьи «Лазаревские чтения») // ГиП. 1999. № 10. С. 15.

²⁸ См.: РГ. 1999. 2 июня.

предписания, обязывающие к совершению необходимых действий или соответствующего должностного поведения), *уполномочивающие* (разрешают совершить определенные действия или принять соответствующие акты управления), *поощрительно-рекомендательные* (содержат поощрение или рекомендации по осуществлению определенных действий, соответствующего поведения) методы управления.

Методы регулирующего (непрямого) управления в литературе называются также *экономическими методами*. Их применение обеспечивает удовлетворение экономических или материальных интересов объектов управления при достижении их должного поведения. Управляющий субъект создает благоприятные условия для достижения целей и решения задач управления путем воздействия на индивидуальные интересы управляемых субъектов. Материальное (или экономическое) стимулирование является движущей силой, обеспечивающей соблюдение управляемыми объектами установленных правил и положений в своей деятельности; таким образом достигаются цели управления в развитии как внутриаппаратных (например, материальное поощрение служащих в органах государственного управления; обеспечение действия для должностных лиц установленных в законе материальных и имущественных льгот), так и экономических отношений (например, стимулирование внедрения в экономику разумных нововведений, поддержка некоторых отраслей экономики в конкретном регионе страны, предоставление налоговых льгот).

Эффективное управляющее воздействие на управляемых со стороны органов государственного управления достигается при применении экономических методов *косвенным путем*. Методы регулирующего управления имеют ряд особенностей, среди которых можно выделить, например, следующие: опосредованное достижение желаемого управленческого результата путем воздействия на сознание и волю управляемых лиц; формирование управленческой реальности, обеспечивающей должное поведение управляемых субъектов через оказание воздействия на их интересы, потребности, желания; обеспечение правовой защиты в рамках административного и судебного обжалования действий или решений, нарушающих права, свободы и законные интересы физи-

ческих и юридических лиц; издание актов управления, управомочивающих на совершение соответствующих действий и принятие управленческих решений; возможность выбора вариантов поведения лицами, которым адресованы методы осуществления управленческих действий; нормативное установление механизма стимулирования. Думается, что термин «косвенные методы управления» — не самое верное в данном случае обозначение. Экономическое воздействие (или экономическое принуждение) является таким же прямым способом воздействия, как и прямое административное воздействие при помощи приказа или распоряжения. Несмотря на известную долю условности в формулировке данного понятия («косвенное воздействие»), в основе соблюдения правил или требований всегда *находятся обязанности и соответствующие интересы лиц*. Применение косвенных методов не дает управляемому субъекту возможности действовать по собственному усмотрению; всегда для него что-то предусматривается, хотя при этом ему обеспечивается материальный интерес (например: проведение разумной и эффективной налоговой политики и нововведений в этой сфере; разработка государственных программ; размещение государственных заказов и заключение государственных контрактов).

Экономические методы публичного управления, так же как и административные, должны применяться только на основании нормативных положений. Стимулирующее воздействие этих методов управления должно проявляться в системе публичного управления с высокой степенью очевидности, значимости и эффективности. Только тогда административная система, имеющая государственно-властную управленческую природу и базирующаяся в основном на административных «командах», понимаемых в демократическом смысле, обеспечивает должный уровень управляемости государством и обществом. Среди необходимых элементов так называемого косвенного государственного регулирования рыночной экономики учеными выделяются следующие: государственная информация и прогнозы; государственные программы, контракты и заказы; регулирование динамики цен, доходов, занятости, профессиональной подготовки; налоговая и амортизационная политика²⁹.

²⁹ См.: Н о з д р а ч е в А. Ф. Содержание института административно-правового регулирования экономических отношений. С. 15.

Следует иметь в виду, что существенные особенности публичного управления, налагающие свой отпечаток, как правило, на все административно-правовые институты, оказывают влияние и на административные и экономические методы осуществления управленческих действий. Это объясняется тем, что субъекты государственного управления наделены государственно-властными полномочиями, необходимым объемом компетенции; особым правовым статусом обладают и государственные, и муниципальные служащие, все должностные лица, которые в необходимых случаях могут и обязаны осуществлять в рамках установленных административных процедур как административные, так и экономические методы управления.

Административные и экономические методы, имея различное назначение и содержание, на практике, как правило, взаимосвязаны и обладают общими чертами: 1) управленческое содержание; 2) субъекты применения; 3) объекты управляющего воздействия; 4) необходимость достижения целей и решения задач управления; 5) форма осуществления управляющего воздействия (принятие административного акта или правового акта управления). Вместе с тем в различных отраслях и сферах государственного управления обнаруживается преобладающее использование тех или иных методов управления. Например, в сфере организации и функционирования органов государственной безопасности или органов внутренних дел преобладает применение административных методов; в области образования, науки, здравоохранения наряду с прямым административным воздействием большое значение имеют экономические методы; в области управления промышленностью также большую роль играют экономические методы, хотя не исключаются методы административного регулирующего воздействия.

Административные и экономические методы образуют соответствующие системы способов и приемов управляющего воздействия. К числу традиционно используемых методов управления относятся следующие:

- регулирование управленческой деятельности; установление соответствующих положений, действующих в системе государственного управления;
- принятие решения о необходимости внедрения в про-

цесс управления новых управленческих технологий и инструментов;

- установление запретов, правоограничений и обязанностей в совершении тех или иных действий или принятии соответствующих решений;

- устное или письменное распоряжение о необходимости выполнения конкретного задания;

- управление объектами государственной собственности;

- осуществление разрешительной, регистрационной деятельности и деятельности по лицензированию;

- принятие решения об образовании, реорганизации и ликвидации организаций, подведомственных соответствующим органам государственного управления;

- финансовая поддержка при помощи бюджетного финансирования отдельных отраслей, производств, предприятий;

- осуществление антимонопольной деятельности;

- установление стандартов, правового режима осуществления сертификационной деятельности, государственной статистики;

- принятие решения об удовлетворении требований субъектов публичного управления;

- принятие решения о реорганизации системы и структуры органов исполнительной власти;

- формирование управленческого персонала и принятие мер по обеспечению эффективности его деятельности (назначение на должность, проведение аттестации, повышение по службе, присвоение нового квалификационного разряда (классного чина), направление на повышение квалификации, освобождение от должности);

- приостановление или отмена правовых актов управления;

- принятие решения о необходимости заключения публично-правовых договоров (административных договоров);

- размещение государственного заказа;

- государственная регистрация (уставов муниципальных образований, нормативных актов федеральных органов исполнительной власти);

- установление процессуальных положений и процедур для осуществления регулирующей управленческой деятель-

ности, а также для разрешения возникающих в сфере управления споров и иных управленческих дел;

- осуществление контрольной и надзорной деятельности;
- осуществление административной юрисдикции;
- осуществление нормотворческой деятельности;
- применение мер административного принуждения;
- проведение поощрительных и иных стимулирующих мероприятий;
- применение мер материальной ответственности.

В систему способов управляющего воздействия входят как традиционные (например, распоряжение о совершении необходимых действий, содержащееся в принятом правовом акте управления), так и новые методы, необходимость которых только обосновывается. Например, в литературе встречаются предложения ввести в систему методов управления такой метод, как *управленческое консультирование*³⁰. В данном случае речь идет о возможности создания специальных консультативных органов (должностей) в органах исполнительной власти и предоставления им права привлекать специалистов в различных сферах управления (например, экономики администрирования, социологии и психологии управления) для оказания консультирования. Очевидно, в этом случае необходимо специальное решение, исходящее от Правительства РФ, в котором бы устанавливались процедурные вопросы управленческого консультирования, определялись условия учета результатов и выводов оказанного консультирования. Управленческое консультирование, как и другие методы управления, прежде всего должно быть направлено на усиление результативности управленческой деятельности, повышение эффективности управленческого труда.

Административные методы государственного управления, содержащие регулирующие нормы, дозволения, предписания, разрешения, запреты — необходимый элемент существования и функционирования системы государственного управления. Нельзя как переоценивать, так и недооценивать административные методы осуществления управленческих действий,

³⁰ См.: Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы //ГиП. 1998. № 8. С. 18 (выступление Л. А. Сергиенко).

поскольку они являются необходимым атрибутом *демократической административной системы*. В условиях правовой государственности они должны применяться субъектами публичного управления в соответствии с установленными процедурными правилами и для решения соответствующих управленческих задач. Эффективность и законность применяемых административных методов управления во многом зависит от управленческого персонала, его правовой культуры, образования, условий осуществления управленческой деятельности.

В качестве еще одной группы методов государственного управления в литературе выделяются *социально-психологические методы управляющего воздействия*, которые должны способствовать созданию в органах исполнительной власти благоприятного и устойчивого морально-психологического климата³¹. Не отрицая важности данных методов управления, следует заметить, что они не имеют *правового содержания*. Социально-психологические методы, как и *социологические методы управления* (например, управление социально-массовыми процессами, коллективами, органами, группами; повышение социальной активности; управление индивидуально-личностным поведением)³² являются объектом изучения *психологии и социологии государственного управления*. Однако в силу того, что они используются в управленческой практике, важное значение приобретает специфическая подготовка лиц, применяющих данные методы управления. В этом смысле следует признать целесообразным для государственных и муниципальных служащих, для должностных лиц, особенно руководящего управленческого персонала органов исполнительной власти, регулярное повышение квалификации не только в юридической сфере, но и в области психологии, социологии и этики публичного управления.

³¹ См.: Коренев А. П. Административное право России. С. 163. К психологическим методам управления автор относит, например, методы комплектования групп и коллективов на основе психологической совместимости работников, методы психологического побуждения, формирования мотивов труда, гуманизации труда, профессионального отбора работников, обладающих такими психологическими характеристиками, которые наиболее соответствуют занимаемой должности.

³² Там же. С. 164.

Глава 2 ПРАВОВЫЕ АКТЫ УПРАВЛЕНИЯ

- § 1. Понятие, признаки и юридическое значение правового акта управления*
- § 2. Функции правового акта управления*
- § 3. Действие правовых актов управления*
- § 4. Виды правовых актов управления*
- § 5. Правовые акты Президента Российской Федерации*
- § 6. Правовые акты Правительства Российской Федерации*
 - § 7. Правовые акты федеральных органов исполнительной власти*
 - § 8. Правовые акты управления субъектов Российской Федерации*
- § 9. Правовые акты муниципальных образований (органов местного самоуправления)*
- § 10. Реформа института правовых актов управления: дискуссия об управленческом процессе и административно-процессуальном кодексе*

§ 1. ПОНЯТИЕ, ПРИЗНАКИ И ЮРИДИЧЕСКОЕ ЗНАЧЕНИЕ ПРАВОВОГО АКТА УПРАВЛЕНИЯ

1.1. Научные основы правового акта управления

В теории административного права институт правового акта управления (административного акта) является одним из центральных, ибо в его рамках осуществляются все важнейшие функции государственного управления (или публичного управления вообще). Решения и действия соответствующих органов и должностных лиц оформляются, как правило, в виде правовых актов, которые могут носить нормативный или ненормативный характер. Правовые акты управления составляют важнейшую правовую форму реализации управленческих действий по достижению целей и решению задач публичного управления. Акты управления принимаются органами исполнительной власти, однако они могут также приниматься государственными органами, относящимися к другим ветвям государственной власти, — органами законодательной и судебной властей. В последнем случае акты

управления (приказы, распоряжения, инструкции) направлены на разрешение внутриорганизационных проблем и вопросов в системе этих органов; они принимаются руководителями органов законодательной власти, прокурорами, председателями судов. Судьи принимают также постановления в результате рассмотрения отнесенного к их компетенции в области административной юрисдикции дела об административном правонарушении.

В настоящее время назрела необходимость создания в высших учебных заведениях специального учебного курса по проблеме административных правовых актов¹. Традиционно в учебниках отечественного административного права используется термин «правовые акты управления», реже — «административные акты»². Западноевропейская административно-правовая наука и законодательство оперируют понятием «административные акты». Административные акты — это ядро общего административного права, особая публично-правовая область реализации управленческих функций и особый вид управленческого процесса; они являются сущностью административного права³. Германскими авторами отмечается, что административный акт — это «изобретение» науки публичного права, создавшей его по французскому образцу; административный акт выступает, с одной стороны, как «типичный продукт *односторонне властно* действующего управления, исполняющего законы и осуществляющего государственные цели в рамках законов. С другой стороны, с помощью административного акта и предшествующей ему или следующей за ним процедуры должна быть обеспечена *правовая защищенность*, подобно тому, как это делает судебное решение»⁴.

Основательная разработка теории административного акта

¹ См.: Тихомиров Ю. А., Котелевская И. В. Правовые акты: Учеб.-практ. и справ. пособие. М.: ЮрИнформцентр, 1999. С. 3. См. также: Костенков М. В. Правовые акты органов исполнительной власти, их разработка и принятие. М.: Щит-М, 2000.

² См., например: Князев С. Д. Административное право: Учеб. пособие. Владивосток, 1997. С. 51—56.

³ Следует отметить, что в некоторых учебниках административного права институт правовых актов управления отсутствует. См., например: Агапов А. Б. Учебник административного права. М.: Городец, 1999.

⁴ Рихтер И., Шупперт Г. Ф. Судебная практика по административному праву: Учеб. пособие / Пер. с нем. М.: Юрист, 2000. С. 194.

была проведена французскими и немецкими учеными. Главным отличием их подходов является то, что во французском административном праве административный акт может быть нормативным и индивидуальным (как и сегодня в российском праве), в то время как в германском административном праве административный акт и создание норм права считаются различными формами осуществления управленческих действий.

В германском административном праве законодатель считает административным актом каждое распоряжение, решение или другое властное мероприятие, которое осуществляет орган управления для регулирования конкретного случая в области публичного права и которое направлено на непосредственное правовое воздействие на внешнюю среду. Таким образом, основными признаками административного акта по германскому административному праву являются следующие: 1) издается органом управления; 2) выступает властной мерой воздействия; 3) применяется как форма управления в области действия публичного права; 4) представляет собой особую форму регулирования конкретных отношений или разрешения конкретного случая (спора); 5) оказывает непосредственное правовое воздействие на внешнюю сферу⁵. Административная мера (или управленческое действие) должна иметь ясное содержание и название. Она может иметь письменную, устную или иную форму, например обозначения или целенаправленное бездействие («конклюдентное молчание»). Административная мера (управленческое действие) может исходить также от специально созданной машины или аппарата (например, сигнал светофора). Административный акт должен издаваться только административным органом, т.е. специальным органом, выполняющим функции публичного управления, и только в сфере отношений публичного права (или, можно сказать, в сфере отношений административно-

⁵ См.: Battis U. Allgemeines Verwaltungsrecht. 2. Aufl. Heidelberg, 1997. S. 120 ff.; H e n d l e r R. Allgemeines Verwaltungsrecht: Grundstrukturen und Klausurfälle. Stuttgart, 1997. S. 18—19; M a u r e r H. Allgemeines Verwaltungsrecht. 11. Aufl. München, 1997. S. 176—190; M ü l l e r B. Verwaltungsrecht: schnellerfasst. Berlin, 1995. S. 46; S p r o i l H.-D. Allgemeines Verwaltungsrecht I. München, 1997. S. 212. См. также: Р и х т е р И., Ш у п п е р т Г. Ф. Судебная практика по административному праву. С. 194—317.

го права). Административный акт направлен на одностороннее регулирование, которое влечет правовые последствия. Административная мера, принятая органом публичного управления и содержащая односторонние меры внешнего правового регулирования, только тогда является административным актом, когда она *регулирует единичный случай*. При этом разграничиваются правовые нормы (нормативные правовые акты) и административные акты: нормативные акты устанавливают *абстрактно-всеобщее регулирование*, а административные акты — *конкретно-индивидуальное регулирование*. Административная мера, принятая органом публичного управления, только тогда может стать административным актом, когда конкретно-индивидуальное регулирование (решение) органа управления будет направлено на *непосредственное правовое действие во внешнюю среду*.

Германскими учеными особо отмечаются три существенных признака административного акта: 1) регулирование отдельного случая; данным признаком административный акт отграничивается от нормы закона, т.е. административный акт является конкретным решением, относящимся именно к отдельному случаю, тогда как закон представляет собой абстрактное регулирование; 2) является решением; в данном признаке скрываются два момента: а) волеизъявление ведомства в отношении граждан или некоторой вещи и б) обоснование прав и (или) обязанностей для гражданина или относительно некоторой вещи; 3) внешнее действие административного акта заключается в том, что он оказывает непосредственное правовое воздействие «вовне», т.е. имеются в виду правоотношения между государством и гражданами⁶.

Германские административные акты можно классифицировать по различным основаниям:

1) по *содержанию* выделяются *постановляющие* (приказывающие, запрещающие, разрешающие, отказывающие, ограничивающие, отменяющие), *устанавливающие*, *правоустанавливающие* (публично-правовое правоустановление и частно-правовое правоустановление) административные акты; 2) по *действию* в отношении затронутого лица — *обременительные и благоприятствующие*; 3) по *степени связаннос-*

⁶ См.: Рихтер И., Шупперт Г. Ф. Судебная практика по административному праву. С. 196—232.

ти правом — содержательные и рамочные; 4) по действию во времени — разовые и постоянные; 5) по форме — со свободной формой и с предписанной формой; 6) по полноте регулирования — частичные и полные административные акты; 7) в зависимости от «окончателности» решения — предварительные и окончательные акты⁷.

В отличие от германского, в российском административном праве издаваемые органами управления акты применения норм административно-юрисдикционного права (например, постановления о наложении административного взыскания) считаются правовыми актами управления (как правило, индивидуальными). В германском же административном праве такие акты не считаются правовыми актами управления, ибо законодатель четко выделяет отличительные признаки правового акта управления (они приведены выше).

Правовой акт управления в настоящее время получил широкую нормативную основу, т.е. порядок издания таких актов установлен в законодательных и иных нормативных актах. Например, Конституция РФ определяет, что Правительство РФ издает постановления и распоряжения. В ст. 19 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяется, что органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления по вопросам своего ведения принимают (издают) правовые акты. Наименование и виды правовых актов органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц местного самоуправления, полномочия по изданию указанных актов, порядок их принятия и вступления в силу определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации. Нормативные правовые акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Под правовыми актами органов исполнительной власти и местной администрации понимаются односторонние юридически властные предписания, влекущие юридически значимые последствия и обязательные к исполнению. Правовые

⁷ Там же.

акты управления являются наиболее распространенной юридической (административно-правовой) формой реализации задач, целей и функций исполнительной власти, публичного управления (государственного управления и местного самоуправления).

Понятие акта государственного управления можно определить с различных точек зрения. Рассмотрим некоторые из них.

1. Правовые акты управления — это важнейшая *форма управленческой деятельности (форма управления)*.

2. Правовые акты управления — это *управленческие решения*⁸ (термин «решение» имеет универсальный характер и устанавливает необходимость выполнения конкретных действий лицами и органами, которым адресовано данное решение).

3. Правовые акты управления — это *правовые акты*; тогда к последним можно отнести правовые акты представительных органов государственной власти, судов, прокуратуры.

4. Правовые акты управления — это *действия (или волеизъявления)*, поскольку они могут рассматриваться как правоустановление или правоприменение (или то и другое одновременно) в сфере государственного управления, что, как известно, осуществляется путем волевых действий, т.е. волеизъявления соответствующих субъектов управления. Акты управления — это и реализация властных полномочий, результатом которой являются властное волеизъявление субъекта публичного управления по принятию управленческого решения.

5. Правовые акты управления — это *«предписания»*, так как реальное юридическое содержание правовых актов управления составляют правоустановительные и правоприменительные предписания.

6. Правовые акты управления — это разновидность *документов* (юридических документов, служебных документов: протоколов, докладных записок, справок, статистических

⁸ Управленческие решения можно рассматривать не только в правовом смысле: См.: Карпов А. В. Психология принятия управленческих решений /Под ред. В. Д. Шадрикова. М.: Юристъ, 1998.

материалов и пр.), так как содержащиеся в нем предписания (необходимость совершения действия, волеизъявление и пр.) имеют свое документальное (как правило, письменное) оформление.

Анализ определений правового акта управления, встречающихся в специальной литературе, позволяет выявить следующие *характерные его черты*:

1) акт управления — это особая юридическая форма управленческой или исполнительно-распорядительной деятельности;

2) акт управления — это официальное решение, принятое органом публичного управления по тому или иному вопросу исполнительно-распорядительной деятельности;

3) акт управления — это предписание полномочного органа государственного управления или специального должностного лица.

По мнению Р. Ф. Васильева, актом управления может считаться властное волеизъявление государственных органов и других субъектов государственного управления, которые устанавливают, применяют, изменяют, отменяют правовые нормы и изменяют сферу их действия; это властное волеизъявление должно совершаться в процессе осуществления функций государственного управления в установленном порядке на основе и во исполнение законов; формой такого волеизъявления может быть устное веление (распоряжение) или конкретный документ, содержащий соответствующие веления (предписания)⁹. Ю. М. Козлов отмечает, что «правовой акт управления есть основанное на законе одностороннее юридически-властное волеизъявление полномочного субъекта исполнительной власти, направленное на установление административно-правовых норм или возникновение, изменение или прекращение административно-правовых отношений в целях реализации исполнительной власти»¹⁰. В. М. Манохин, не давая общего понятия правового акта управления, указывает на его четыре основных признака: 1) *наличие субъекта* принятия правового акта управления (кто принимает); 2) со-

⁹ См.: Васильев Р. Ф. Акты управления. М., 1987. С. 139—140.

¹⁰ Административное право: Учебник /Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М., 1999. С. 269.

держание правового акта управления сводится всегда к управленческим вопросам, к вопросам деятельности исполнительной власти; 3) *подзаконность* правовых актов управления; 4) *юридические последствия* правового акта управления¹¹. Б. В. Россинский говорит о правовом акте управления как о юридически властном, одностороннем волеизъявлении соответствующего субъекта исполнительной власти, в котором находит выражение властная природа государственно-управленческой деятельности¹².

Д. Н. Бахрах и С. Д. Хазанов традиционный в административном праве термин «правовой акт управления» заменяют на понятие «акт государственной администрации» и указывают его основные признаки: 1) принимается при осуществлении государственной административной власти, являясь при этом правовой формой исполнительно-распорядительной деятельности; 2) подзаконен; 3) имеет официальный характер акта администрации (издание от имени государственно-орган, выражение воли государства, наличие служебных последствий); 4) реализует властные полномочия при наличии одностороннего властного волеизъявления; 5) имеет правовой характер, если принимается в установленном порядке и оформляется надлежащим образом; 6) влечет юридические последствия (устанавливает, изменяет, отменяет нормы права; влечет возникновение, изменение, прекращение правоотношений; служит юридическим фактом)¹³. Таким образом, по мнению Д. Н. Бахраха и С. Д. Хазанова, актом государственной администрации можно считать «особый вид подзаконных, официальных юридических актов, принимаемых субъектами государственной власти в процессе исполнительно-распорядительной деятельности, содержащих односторонние властные волеизъявления и влекущие юридические последствия»¹⁴.

¹¹ См.: М а н о х и н В. М., А д у ш к и н Ю. С., Б а г и ш а е в З. А. Российское административное право: Учебник. М., 1996. С. 157—158.

¹² См.: Р о с с и н с к и й Б. В. Административное право. Вопросы и ответы: Учеб. пособие для вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. С. 164—165.

¹³ См.: Б а х р а х Д. Н., Х а з а н о в С. Д. Формы и методы деятельности государственной администрации: Учеб. пособие. Екатеринбург, 1999. С. 8—10.

¹⁴ Там же. С. 10.

До революции 1917 г. правовые акты управления (тогда использовалось понятие «*административные акты*») считались в России основной формой юридической деятельности административных учреждений, в то время как нормативные акты относились главным образом к компетенции законодательных учреждений, а юрисдикционные — к судебным учреждениям. Вместе с тем административные учреждения, осуществляя важнейшую административную функцию, также были правомочны осуществлять нормативные и юрисдикционные функции путем издания указов и судебных-административных актов¹⁵. Если проследить историю развития научных представлений об административном акте, то можно констатировать, что определение понятия административного акта остается практически неизменным на протяжении многих десятилетий. Например, А. И. Елистратов в своем учебнике «Основные начала административного права» указывает на следующие признаки административного акта:

1) это акт управления, направленный на установление, изменение или прекращение конкретных юридических отношений (т.е. административный акт характеризуется свойством осуществляемой им функции правового порядка); акт управления есть акт юридический; это действие, которое содержит волю вызвать правовые последствия; «юридический эффект — прямая цель юридического акта»¹⁶. Административный акт направлен на создание новых юридических отношений, что отличает его от юрисдикционного акта, имеющего, по мнению А. И. Елистратова, своим предметом «распознавание и оценку уже совершившихся действий и фактов» или «установление, изменение или прекращение юридических отношений — прямую непосредственную задачу административного акта, определяющую самое его бытие»¹⁷;

2) административный акт — это акт публичного права (принимается в целях общественного служения, относится к осуществлению публичных служб);

3) административный акт относится к категории госу-

¹⁵ См.: Российское полицейское (административное) право: Конец XIX — начало XX века: Хрестоматия / Сост. и вступит. ст. Ю. Н. Старилов в а. Воронеж, 1999. С. 544—545.

¹⁶ Там же. С. 545.

¹⁷ Там же. С. 548.

дарственных актов (т.е. он относится к служебной деятельности должностных лиц);

4) административный акт — правомерен, т.е.: а) он исходит от компетентного к его совершению административного учреждения; б) соответствует по своему содержанию праву (законам в формальном смысле и указам); в) соблюдает законную форму; г) преследует законную цель¹⁸;

5) административный акт устойчив (т.е. имеет законную силу); иными словами, недопустимо произвольное изменение администрацией своих актов. В связи с этим А. И. Елистратов отмечал, что развитие института административного акта напрямую связано с *административной юстицией*: «при отсутствии правильно функционирующей административной юстиции требования о закономерности административного акта — как бы широко они ни были сформулированы в законе — не обладают жизненной силой устоев правового порядка»¹⁹.

Таким образом, становится очевидным, что правовой акт управления (административный акт) — это сложное, комплексное правовое явление, хотя в его определениях, данных упомянутыми авторами, много общего. Вместе с тем можно выделить два фактора, которые объясняют именно такое понимание правового акта управления.

1. Управленческая сущность и природа правового акта управления, т.е. акт управления представляет собой «юридический вариант» управленческого решения²⁰. Вне сферы публичного управления акт управления найти трудно; административный акт обусловлен существованием самой управ-

¹⁸ Уже в начале 20 в. русскими учеными-административистами анализировалась эта важнейшая черта административного права, которая, по общему мнению, является продуктом французского административного права. Именно во Франции считалось, что Государственный совет как орган административной юстиции должен отменять акты, которые были приняты должностным лицом в пределах предоставленной ему компетенции и при соблюдении существующих форм, если, однако, этими актами преследуется не та цель, которую имел в виду законодатель.

¹⁹ Российское полицейское (административное) право: Конец XIX — начало XX века. С. 554.

²⁰ См., например: Государственное управление: основы теории и организации: Учебник / Под ред. В. А. Козбаненко. М.: «Статут», 2000. С. 265—339.

ленческой материи, которая воздействует на управляемые объекты через и при помощи акта управления, как наиболее концентрированного внешнего и внутреннего управления. Таким образом, правовой акт управления рассматривается как важная правовая форма государственного управления (наряду с административным договором и другими неправовыми формами управления: организационными действиями, материально-техническими мерами и средствами).

2. *Правовой* характер акта управления, т.е. он обязательно должен опираться на правовые реалии в системе публично-го управления и приниматься на основе и во исполнение законодательных актов. С этой точки зрения административный акт является одним из видов юридических актов, существующих в системе государственного управления и исполнительной власти (наряду с законами, судебными решениями, актами прокурорского реагирования).

Таким образом, будучи частью *сферы управления* (форма управления; практическая деятельность по управлению) и частью *сферы права* и механизма правового регулирования (управленческий процесс), правовой акт управления вобрал в себя черты и свойства указанных двух сфер общественных отношений. Поэтому институт правового акта управления должен существовать на основе принципов права и принципов публичного управления (организации и функционирования управления) и способствовать осуществлению как функций управления (функций государства, функций исполнительной власти), так и функций правового регулирования (функций права).

Дуализм природы административных актов предопределяет многообразие их функций, сложный и многоплановый характер связей и отношений, существующих как в процессе их подготовки, так и на этапе принятия, исполнения и контроля их выполнения.

Развитие нормативного правового регулирования института правовых актов управления активно началось в России в начале 90-х гг., и историю этого процесса можно проследить по списку принятых основных нормативных актов, в которых устанавливались главные положения данного института (некоторые из них уже утратили юридическую силу):

1. Положение о порядке государственной регистрации

ведомственных нормативных актов: Утв. Постановлением Правительства РФ от 8 мая 1992 г. № 305²¹ (утратило силу).

2. Типовая Инструкция по делопроизводству в министерствах и ведомствах Российской Федерации: Утв. Распоряжением Правительства РФ от 24 июня 1992 г. № 1118-р // РВ. 1993. № 159 (утратила силу).

3. О нормативных актах центральных органов государственного управления Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21 января 1993 г. № 104²².

4. Положение о подготовке проектов постановлений и распоряжений Совета Министров — Правительства Российской Федерации: Утв. Постановлением Совета Министров — Правительства РФ от 28 января 1993 г.²³ (утратило силу).

5. О регистрации и опубликовании ведомственных нормативных актов: Постановление Совета Министров — Правительства РФ от 13 апреля 1993 г. № 307 (утратило силу).

6. Правила подготовки ведомственных нормативных актов: Утв. Постановлением Совета Министров — Правительства РФ от 23 июля 1993 г. № 722²⁴ (утратили силу).

7. Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации: Утв. Постановлением Совета Министров — Правительства РФ от 4 ноября 1993 г. № 1187²⁵ (утратило силу).

8. О мерах по обеспечению открытости и общедоступности нормативных актов: Указ Президента РФ от 24 ноября 1995 г. № 1178.

Одной из важнейших современных проблем, которые целесообразно исследовать в рамках правового института административных актов, является создание концепции *стабильности административного нормотворчества*²⁶, изучение основных положений управленческого процесса, выявление динамической характеристики нормативных правовых актов

²¹ См.: РВ. 1992. 19 мая.

²² См.: САПП РФ 1993. № 4. Ст. 301.

²³ См.: САПП РФ. 1993. № 5. Ст. 398.

²⁴ См.: САПП РФ. 1993. № 31. Ст. 2857.

²⁵ См.: САПП РФ. 1993. № 48. Ст. 4650.

²⁶ В 2000 г. было опубликовано весьма интересное исследование, посвященное проблеме стабильности закона. См.: Концепция стабильности закона. М.: «Проспект», 2000.

в сфере публичного управления, рассмотрение множества факторов, влияющих на результативность и постоянство административного правотворчества.

В более общей теоретической и политико-правовой плоскости проблема правовых актов управления должна сегодня рассматриваться во взаимосвязи с *правовой политикой*²⁷ и обеспечением качественной *правовой жизни* государства, общества, личности. Роль административных актов (как вида правовых актов) в правовой политике трудно переоценить. Ведь они способны обеспечивать проведение качественной правовой политики практически по всем ее направлениям, т.е. в сфере правотворчества, правоприменения, интерпретации (толкования норм права), использования доктринальной формы и иных направлениях воздействия на правовую действительность.

1.2. Понятие и признаки правового акта управления

Основная трудность в определении правового акта управления (административного акта) заключается в отсутствии его легального определения самим законодателем, т.е. в отсутствии федерального закона об административных актах. Поэтому, определяя это понятие, авторы исходят, как правило, из исторически сложившейся теории административного акта, т.е. указывают его важнейшие признаки, которые всесторонне характеризуют данное административно-правовое явление. С учетом этих *основных признаков* можно дать следующее определение правового акта управления.

Административный акт (правовой акт управления) — правовой акт, регулирующий управленческие отношения или разрешающий конкретное управленческое дело (спор), устанавливающий новый правовой статус субъектов права, обладающий государственно-властным характером, издаваемый субъектами публичного управления в одностороннем административном порядке уполномоченными на то органами и долж-

²⁷ См.: М а л ь к о А. В. Современная российская правовая политика и правовая жизнь //Правовая политика и правовая жизнь. 2000. Ноябрь. С. 18; М а т у з о в Н. И. Общая концепция и основные приоритеты российской правовой политики// Там же. С. 27—43.

ностными лицами в соответствии с установленной процедурой (в рамках управленческого процесса) с целью достижения целей управления, решения его задач и осуществления управленческих функций.

Правовому акту управления (административному акту) присущи следующие *характерные признаки*:

1. Правовой акт представляет собой *управленческое решение*, подготовленное и принятое (утвержденное) по установленным правилам *управленческого процесса* для решения конкретных задач управления и реализации управленческих функций. Само управленческое решение является результатом спланированных и предпринятых *действий* со стороны уполномоченных субъектов публичного управления. Таким образом, акты управления представляют собой действия, которые являются к тому же обязательным элементом практического управленческого труда; т.е. всякий управленческий процесс есть по существу комплекс последовательных действий субъектов управления. Указанные действия имеют государственно-правовое значение. Целью административного акта является установление, изменение, отмена правовых норм или их применение в конкретном случае для решения конкретного управленческого дела. При помощи административных актов могут быть решены различные споры, дела, ситуации, ибо они принимаются с целью осуществления функций, задач и методов управления.

2. Правовой акт принимается *уполномоченным субъектом* публичного управления (органом государственного управления, органом местного самоуправления, должностными лицами) в пределах предоставленной законом и иными нормативными актами компетенции. Административный акт может приниматься как единолично должностными лицами, так и коллегиальным органом (специальной коллегией). Таким образом, действия по принятию акта управления могут совершать органы публичного управления, должностные лица, государственные и муниципальные служащие.

3. Правовой акт управления принимается в *одностороннем порядке*, т.е. специальный орган публичного управления или должностное лицо принимает административный акт и контролирует его исполнение. Административный акт — это

одностороннее волеизъявление, которое не требует согласия юридических и физических лиц, являющихся в этих случаях объектами управленческой деятельности; он может абстрактно распространять свое действие на неограниченный круг субъектов. Те субъекты, которым адресован правовой акт управления, не имеют возможности воздействовать на волеизъявление властвующего субъекта. Вместе с тем лица или организации, в отношении которых был принят акт управления, могут в процессе его действия принимать меры к выяснению степени его обоснованности и законности (например, путем обжалования административного акта в суд). Правовой акт управления может быть в установленном законодательством административном и судебном порядке обжалован, опротестован или признан незаконным (недействующим).

4. Правовой акт управления — *юридически властное волеизъявление* органа публичного управления, в котором проявляются его государственно-властные полномочия. Действия по подготовке и изданию правового акта управления всегда являются результатом *волеизъявления*, создающего в системе управления определенные юридические последствия или конкретный правовой эффект. Можно выделить две формы существования и осуществления акта управления. Во-первых, административный акт является прежде всего способом выражения воли административно-властвующего субъекта управления, т.е. он представляет собой *акт, реальное действие*. Во-вторых, само волеизъявление реализуется уже после издания административного акта в процессе исполнения и проведения в жизнь установленных актом правовых предписаний. Волеизъявление субъекта обнаруживается в акте управления *как юридическом документе*, который служит формой данного волеизъявления. Правовой акт управления носит государственно-властный характер; это означает, что его появление обусловлено общественными и государственными интересами (публичными интересами) и направлено на регулирование конкретных отношений, установление общеобязательных правил поведения или решение единичного вопроса, а также спора, возникающего в системе функционирования исполнительной власти и всего публичного управления. Субъекты принятия правового акта управления, издавая или утверждая административный акт, осуществляют

таким образом государственную власть, характеризующуюся, как известно, и таким признаком, как обязательность исполнения действующих законов, властных предписаний, действий и решений. Государство и специальные его органы контролируют и гарантируют исполнение административного акта. В случае неподчинения требованиям административного акта государство может на законных основаниях применить меры административного правового принуждения к лицам или организациям, не исполняющим решение (постановление, распоряжение и т.д.) органов публичной власти. В случае несоблюдения содержащихся в правовом акте управления юридически властных предписаний предусматривается применение мер юридической ответственности к стороне, виновной в неисполнении установленных норм.

5. Правовой акт управления устанавливает *обязательные правила поведения, нормы права* в сфере публичного управления либо регламентирует конкретные (единичные) управленческие отношения. Правовой акт содержит обязательное юридически властное предписание, подлежит безусловному исполнению, он императивен. Таким образом, с одной стороны, административный акт может регламентировать абстрактные правовые отношения, т.е. устанавливать общеобязательные правила поведения для неограниченного круга физических и юридических лиц (так называемое *абстрактное правовое регулирование*), а с другой — разрешать возникший в управленческой практике спор или административное дело (так называемое *индивидуальное правовое регулирование*). В последнем случае путем издания административного акта орган исполнительной власти или должностное лицо решает общий либо конкретный вопрос, возникающий в процессе его деятельности по осуществлению исполнительно-распорядительных властных полномочий.

6. Правовой акт управления определяет *границы должного поведения субъектов* в сфере государственного управления; он создает юридическую основу для возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений либо служит юридическим фактом, который непосредственно порождает, изменяет, прекращает такие правоотношения.

7. *Законность* и подзаконность правового акта управления. Правовой акт управления подзаконен, т.е. он может

быть издан полномочным субъектом исполнительной власти в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, международными договорами и другими законодательными актами, Указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, законодательными и иными нормативными актами субъектов РФ (Уставами субъектов РФ, их законами), нормативными актами вышестоящих звеньев исполнительной власти в интересах обеспечения и исполнения содержащихся в них предписаний. Административный акт принимается на основе законов в порядке, установленном нормативными актами (управленческий процесс), и для исполнения или применения законов. Вместе с тем правовой акт управления играет важную роль в процессе реализации административно-правовых норм, содержащихся в законах. «Конcretизирующая роль» административных актов заключается в том, что в них многие вопросы находят свою детализацию, точно определяется механизм осуществления предписаний (норм), содержащихся в законодательных актах, Указах Президента РФ, Правительства РФ. Часто правовыми актами управления регламентируются отдельные стороны общественных отношений, составляющих предмет не только административного, но и других отраслей российского права (земельного, трудового, финансового, природоохранительного, налогового). В этом и состоит творческий характер процедуры принятия административных актов, ибо от степени познания причин принятия этого акта, его целесообразности, необходимости, возможных негативных результатов действия во многом зависит качество всей управленческой деятельности. В литературе обсуждается наряду с законностью административных актов такой их признак, как конституционность²⁸, т.е. их соответствие Конституции РФ, как основному закону, как закону, имеющему высшую юриди-

²⁸ См.: Лопатина С. Н. Правовой акт органа или должностного лица местного самоуправления как источник права: общетеоретический аспект // Правоведение. 2000. № 2. С. 45. См. также: Белкин А. А. Конституционная охрана: три направления российской идеологии и практики. СПб., 1995; Кокотов А. Н. Конституционное право в российском праве: понятие, значение, структура // Правоведение. 1998. № 1. С. 15—22; Колесников В. В. Источники российского конституционного права. Саратов, 1998; Конституция, закон, подзаконный акт. М., 1994; Лифшиц Ю. Л. Оценка конституционности нормативно-правовых актов. М., 1994.

ческую силу, прямое действие и применяемому на всей территории РФ.

8. Правовой акт управления представляет собой разновидность *юридически значимых документов*, используемых в процессе деятельности органов управления (должностных лиц) и представляющих собой справки, заключения, докладные записки, протоколы, акты ревизий, инвентаризаций, проверок и т.д., которые фиксируют определенные обстоятельства, имеют юридическую значимость, но не содержат (в отличие от правовых актов) односторонние государственно-властные обязательные к исполнению предписания;

9. Правовой акт управления имеет *специальную форму и порядок принятия* (утверждения). Обычно он издается в письменной форме с соблюдением официально установленных процедур, предусматривающих порядок подготовки, согласования, обсуждения, экспертизы проекта акта управления, его утверждения, регистрации и опубликования. Для некоторых актов управления (например, актов федеральных органов исполнительной власти) установлены правила подготовки, принятия, государственной регистрации и опубликования. Отдельные положения порядка принятия актов управления содержатся, например, в регламенте заседаний Правительства РФ, в регламентах проведения заседания администраций субъектов РФ, ведомственных инструкциях отдельных министерств, государственных комитетов, федеральных служб и других органах федеральной исполнительной власти. Однако общие правила подготовки и утверждения правового акта пока не получили законодательного установления.

1.3. Юридическое значение правового акта управления

Юридическое значение административных актов заключается в том, чтобы показать их правовую роль в юридической практике не только органов государственного управления и местного самоуправления, но и органов законодательной (представительной) и судебной властей. Раскрытие юридического значения актов управления позволит ответить, например, на вопросы о том, для чего нужны акты управления в системе практического управления, могут ли они действовать улучшению механизма правового регулирования и др. В результате можно будет выделить следующие аспекты юридического значения административных актов:

1) они выступают в качестве юридических фактов, т.е. являются *фактическими основаниями* для формирования новых правоотношений, изменения или отмены старых отношений, создания нового правового статуса различных субъектов права (издание приказа о назначении на государственную должность государственной службы представляет собой реальное основание для формирования нового статуса — правового статуса государственного служащего);

2) являясь нормативными актами, они устанавливают, изменяют или отменяют нормы права, регулируют одинаковым образом для неограниченного круга лиц общественные отношения, определяют порядок управления, возможность наложения административных взысканий; нормативные или индивидуальные акты управления могут регламентировать поведение того или иного субъекта, причем часто возлагая на него конкретные обязанности или предоставляя определенное право (или же устанавливая и то и другое);

3) акты управления могут служить правовым и фактическим основанием для подготовки и издания других административных актов (постановление Правительства РФ является основанием для издания федеральным министерством или различными ведомствами конкретизирующих административных актов);

4) они могут являться юридическими документами, доказательствами в юридическом процессе (при рассмотрении судом гражданского, уголовного или иного другого дела), одним из оснований возбуждения судебного дела;

5) они могут являться важнейшим условием для осуществления тех или иных действий, а также для реального действия других правовых актов и реализации прав и свобод физических и юридических лиц (например, выдача местной администрацией решения о государственной регистрации юридического лица дает возможность ему участвовать в различных гражданско-правовых и административно-правовых отношениях);

6) они являются *правовыми средствами*²⁹: осуществления

²⁹ О понимании термина «правовые средства» см.: М а л ь к о А. В. Правовые средства как общетеоретическая проблема // Правоведение. 1999. № 2. С. 4—16.

современной правовой политики в административно-правовой сфере; проведения административной реформы; достижения целей государственного управления; осуществления позитивного функционирования органов исполнительной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; юридической защиты прав и свобод граждан; улучшения качества многообразной российской правовой жизни.

1.4. Правовые акты управления и другие акты государственных органов и общественных объединений

Юридическое значение правового акта управления заключается и в том, что в *системе источников права* он занимает второе по значимости место после законодательных актов³⁰. Органы исполнительной власти, осуществляя свои полномочия, издают правовые нормы, которые должны основываться на законах и не должны противоречить им; акты управления лишь конкретизируют, развивают и дополняют положения законодательных актов. В случае несоответствия акта управления закону первый должен быть приведен в соответствие с законом. Вместе с тем акты управления как подзаконные акты обладают принудительной силой, являются источниками права.

Правовой акт управления, изданный органами исполнительной власти (или должностными лицами), отличается от других актов государственных органов и общественных объединений.

1.4.1. Правовой акт управления и закон

В общей системе правовых актов закон обладает высшей юридической силой³¹. В основе соотношения и разграничения закона и правового акта управления как подзаконного акта находятся как минимум пять важнейших положений:

³⁰ См.: Л и в ш и ц Р. З. Судебная практика как источник права // ЖРП. 1997. № 6. С. 55.

³¹ См., например: Ж и л и н Г. Соотношение права и закона //РЮ. 2000. № 4. С. 8—10; Закон: создание и толкование. М.: Спарк, 1998; К о т е л е в с к а я И. В. Закон и подзаконный акт //ЖРП. 2000. № 2. С. 34—40; Конституция, закон, подзаконный акт. М.: Юрид. лит., 1994; Конституция и закон: стабильность и динамизм. М.: Юридическая книга, 1998; Т и х о м и р о в Ю. А., К о т е л е в с к а я И. В. Правовые акты. М., 1999.

во-первых, законы и административные акты представляют собой развитие на практическом уровне установленного в Конституции РФ разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, т.е. каждая ветвь государственной власти функционирует «при помощи» соответствующих нормативных актов: законодательная — принимая законы, а исполнительная — исполняя положения этих законов посредством принятия собственных административных актов, тем самым доводя практически данные законы до тех индивидуумов, которым они предназначаются;

во-вторых, законы и правовые акты управления служат главными средствами осуществления компетенции, задач и функций соответствующих государственных органов, т.е. органов законодательной и исполнительной власти³². Поэтому административный акт характеризуется прежде всего своей управленческой направленностью и сущностью;

в-третьих, законы и административные акты занимают важнейшее место в российской правовой системе, являясь ее частью и обеспечивая ее существование;

в-четвертых, правовые акты управления — это результат правоприменительной, контрольно-надзорной или административной деятельности либо необходимости применения на практике положения того или иного закона;

в-пятых, налицо различие целей закона и целей правового акта управления. Главной целью закона является правовая регламентация соответствующих общественных отношений. Целью административных актов является либо развитие (или углубление) нормативного регулирования соответствующих общественных отношений, которые стали уже предметом законодательной регламентации, либо необходимость применения законодательных положений в каждом конкретном случае для регулирования единичных случаев управленческой практики, т.е. непосредственное применение законодательных положений.

Отличие законов и правовых актов управления можно провести по следующим основаниям:

1. Акт управления носит подзаконный характер, ибо он

³² См.: Котелевская И. В. Закон и подзаконный акт // ЖРП. 2000. № 2. С. 35; Она же. Закон и ведомственный акт // ЖРП. 2000. № 10. С. 33—38.

издается на основе закона и для исполнения положений законодательных актов («на основе и во исполнение законов»). Здесь важна проблема так называемого административного закона (закона, направленного на правовую регламентацию управленческих отношений или отношений, непосредственно связанных с осуществлением исполнительной власти или публичного управления), являющегося важнейшим источником административного права. Акты управления, конкретизируя административные законы, детализируют и уточняют положения законодательных актов, например при установлении порядка и правил в области государственного управления, государственного контроля, административно-правовой юрисдикции. Таким образом, акты управления регламентируют конкретную специфическую часть общественных и государственных отношений, направлены на решение конкретных задач и, следовательно, являются вторичными по отношению к законам.

2. Закон является актом высшей юридической силы и принимается парламентом страны (органами законодательной (представительной) власти) или путем референдума в рамках нормативно установленной законотворческой процедуры³³. Законы регламентируют важнейшие сферы общественной и государственной жизни³⁴. Правовой акт управления *в самом узком смысле* принимается органами публичного управления (органами исполнительной власти, исполнительно-распорядительными органами), хотя акты управления принимаются также органами судебной и законодательной власти для регламентации своих внутренних отношений (внутриорганизационные акты управления).

Необходимо разграничивать *основания принятия законов*

³³ Законами в РФ считаются: федеральные конституционные законы; федеральные законы (кодексы, общие принципы, основы и т.д.); законы о ратификации международных договоров; законы РФ о конституционных поправках; законы субъектов РФ.

³⁴ Термин «важнейшие» сферы общественных отношений, которые могут регулироваться только изданием законов, включают конституции различных государств, что подчеркивает особое место закона в системе нормативных правовых актов и его роль в механизме правового регулирования. См., например: Окушева Р. Т. Законы и подзаконные нормативные правовые акты в Республике Казахстан: проблемы предмета регулирования // ЖРП. 2000. № 1. С. 149—153.

и правовых актов управления. Конечно, в законе трудно установить перечень оснований принятия административных актов, однако самые общие такие основания все же должны быть в нем установлены (например, в законе «О нормативных правовых актах Российской Федерации» или в Управленческом законе, или в Административно-процессуальном кодексе; здесь все будет зависеть от того, какую модель управленческого закона и закона о нормативных правовых актах выберет российский законодатель).

Принятие административного акта характеризуется, как правило, менее сложной правотворческой процедурой; при необходимости в акты управления сравнительно легко вносить изменения и делать дополнения, так как каждодневные управленческие реалии весьма быстро меняются и требуют внесения в управленческие акты соответствующих поправок. Для практики публичного управления в первую очередь необходимо обеспечивать действие соответствующих положений как федеральных, так и региональных законов. Затем следует анализировать действующие в этой сфере правовые акты управления — указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, акты федеральных органов исполнительной власти. Вместе с тем следует добиваться правильного соотношения законов и подзаконных актов в системе административного-правового регулирования. В случае выявления противоречий в общей системе законов и подзаконных актов на различных уровнях и в различных субъектах Федерации целесообразно использовать имеющиеся правовые средства для обеспечения законного их сочетания: обращение с соответствующим предложением, заявлением или иском в Конституционный Суд РФ или конституционные (уставные) суды субъектов РФ, в суды общей юрисдикции, в соответствующие органы исполнительной власти. Современное развитие административного правотворчества (как и всего подзаконного нормотворчества), к сожалению, характеризуется отсутствием научной и управленческой стратегии, размыванием целей и задач такого нормотворчества, поверхностным отношением к имеющимся научно-теоретическим положениям в области создания нормативных актов. Все это приводит к возникновению проблем в самой правовой системе,

порождает коллизии, которые необходимо разрешать³⁵. Существуют и внешние факторы, которые влияют на создание коллизионных отношений в области взаимоотношений законов и административных актов. К ним, например, относятся неуместное и пагубное для страны противоборство властей на федеральном и региональном уровнях. Предпринимаемые в настоящее время меры по укреплению государственной власти, осуществление административной реформы³⁶, усиление исполнительности и дисциплины в системе государственного управления — все это может положительно воздействовать и на процесс *административного нормотворчества*.

Устанавливая принцип разделения властей, законодатель допускает известное их «соревнование», уравнивание. Мы же имеем в виду «незаконную» и нецелесообразную «борьбу» властей друг с другом, когда при помощи различных средств представители этих властей пытаются разрешить проблему в свою пользу, забывая об общегосударственных и общественных интересах. Ситуация заметно усугубляется, этот процесс сочетается с коррупцией, с желанием реализовать корпоративные интересы, с лоббированием нужных какой-либо стороне нормативных актов. В результате как законодательные органы, так и органы исполнительной власти пытаются принимать соответствующие правовые акты, нередко нарушая при этом установленную компетенцию по их изданию. Так, парламент может принять закон, хотя в соответствии с нормативными актами решение данного вопроса относится к компетенции Президента или Правительства РФ; Правительство не принимает нормативного акта, ожидая соответствующего указа Президента; федеральные органы исполнительной власти принимают правовые акты, противоречащие положениям опеределенного закона.

3. Изменение законодательного акта, являющегося основой соответствующего акта управления, влечет непременно изменение и самого акта управления, т.е. потребуется при-

³⁵ См.: Т и х о м и р о в Ю. А. Коллизионное право. М.: Юринформцентр, 2000.

³⁶ См.: Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Утв. Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 //СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

ведение его в соответствие с новыми положениями закона, поскольку он был принят для исполнения этих законов. При этом необходимо, чтобы изменения закона касались юридического содержания соответствующего акта управления. Вместе с тем сам акт управления или его изменение (обновление) не влечет за собой изменения закона, на базе которого он был издан. Однако внесение изменений в акты управления может быть вызвано и непосредственными управленческими причинами, например необходимостью автоматизации и углубления компьютеризации государственного управления; изменением административных процедур; модернизацией публичного управления; появлением новых методов руководства и координации в системе управления и т.д.

4. Процедура изменения законодательного акта (внесения в него изменений и дополнений) более сложна, чем порядок изменения правового акта управления. Это связано с особенностями как законодательного процесса, так и административного правотворчества.

5. Руководствуясь нормами и положениями законодательных актов, уполномоченные субъекты в порядке оспаривания акта управления могут отменить его или приостановить его действие.

1.4.2. Правовой акт управления и судебные акты

1. По своим правовым свойствам судебный акт (приговор, решение, постановление, определение) является актом государственного органа, осуществляющего правосудие, рассматривающего уголовные и гражданские дела и дела об административных правонарушениях, применяющего нормы действующего права к конкретным лицам, совершившим правонарушения, а также разрешающего споры между различными субъектами права, которые возникают в сфере реализации функций государственного управления. Целью принятия судебного акта является установление вины того или иного лица в совершении правонарушения, законное и обоснованное решение того или иного дела, а также рассмотрение спора; судебное решение — это результат осуществления судебной власти, правовая форма осуществления правосудия. Административный акт — это результат осуществления государственного управления или местного самоуправления, это

правовая форма управления. Административный акт может служить доказательством в судебном процессе по рассматриваемым гражданским, жилищным, трудовым, налоговым и административным делам.

2. Основанием для принятия судебного акта является совершенное правонарушение или возникший между различными субъектами спор о праве; основанием принятия актов управления являются необходимость осуществления положительной управленческой деятельности или возникший в сфере управления спор (дело).

3. Судебный акт всегда выступает индивидуальным правовым актом, решающим конкретное дело или спор; акт управления может быть и нормативным актом управления, в котором устанавливаются нормы права. Судебный акт направлен на выяснение истины по судебному делу между спорящими сторонами и, как правило, решение принимается всегда в пользу одной из сторон, т.е. в данном случае судебный акт принимается в процессе решения возникшего спора, основанного, как это часто бывает, на незаконно совершенных действиях или принятых решениях, т.е. судебные акты порождаются «негативной» практикой деятельности многих субъектов права, в то время как административные акты принимаются, как правило, в рамках осуществления «позитивной» управленческой деятельности, обеспечивая удовлетворение публичных интересов.

4. Порядок принятия судебных актов отличается от порядка принятия актов управления. Во-первых, процедура принятия обоих правовых актов регламентируется различными процессуальными законодательными или иными нормативными актами: судебное решение принимается, например, в рамках уголовного, гражданского, арбитражного или конституционного судопроизводства, правовой акт управления — в рамках установленного административно-процессуального законодательства (в рамках управленческого процесса). Во-вторых, судебные акты принимаются (приговоры выносятся, решения принимаются) судами (независимыми судьями) на основании законов и без всякого кому бы то ни было подчинения, в то время как правовые акты управления принимаются органами управления, с подчинением не только закону и его требованиям, но и распоряжениям вышестоящих органов управления, а также положениям нормативных пра-

зорной деятельности; в них выражается специфическая форма деятельности органов прокуратуры. Акты прокурорского реагирования не содержат норм права, они не создают право, но способствуют обеспечению законности и обоснованности деятельности различных органов государственной власти и должностных лиц. Акты управления принимаются не только в сфере осуществления контрольной деятельности: в большинстве случаев они необходимы для решения задач и функций управления, т.е. задач позитивного государственного управления и обеспечения благосостояния граждан и других субъектов права.

2. Основаниями принятия актов прокурорского реагирования являются выявленные нарушения законности в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления; основаниями принятия актов управления — законодательные акты, возникшие проблемы, требующие разрешения в сфере деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления.

1.4.4. Правовой акт управления и акты общественных объединений, негосударственных и коммерческих организаций

1. Акты общественных объединений, негосударственных и коммерческих организаций не обладают государственно-властным характером и им не присущи черты правового акта управления, издающегося органами исполнительной власти; иногда государство предоставляет (или «делегирует») на основании законодательного или иного правового акта какому-то общественному объединению выполнение государственно-властных полномочий (от имени самого государства). Тогда акты данных организаций могут иметь государственно-властное значение.

2. Акты общественных и других негосударственных объединений и организаций издаются от имени этих организаций с целью регулирования тех или иных вопросов их деятельности.

3. В качестве объектов актов общественных объединений выступают внутренние отношения организации; эти акты распространяют свое действие только на членов данной организации.

4. Обеспечение действия актов общественного объединения основывается на внутренних механизмах и средствах самого объединения.

Целесообразно коротко очертить роль и значение актов органов территориального общественного самоуправления в муниципальном образовании. Данный вид актов принимается органами территориального общественного самоуправления. Уставы муниципальных образований могут содержать положения, предусматривающие принятие определенных решений исключительно на собраниях (сходах) граждан. Общественное самоуправление необходимо отграничивать от самой публичной муниципальной власти, являющейся властью более значимого уровня по сравнению с общественной самодеятельностью. Поэтому акты органов территориального общественного самоуправления, которые создаются населением определенной части муниципального образования для самостоятельного и под свою ответственность осуществления самоуправления и собственных инициатив по вопросам местного значения, являются обязательными для исполнения только для соответствующей части муниципального образования; они не характеризуются признаком общеобязательности и не имеют для этого соответствующей юридической силы (это распространяется и на принимаемый устав органов территориального общественного самоуправления или положение территориального общественного самоуправления). Впрочем, в случае если органы местного самоуправления зарегистрировали акты, принятые частью населения муниципального образования, либо санкционировали (делегировали) принятие соответствующих актов, то последние становятся общеобязательными на всей территории муниципального образования. Следовательно, в отличие от нормативных правовых актов муниципальных образований акты органов территориального общественного самоуправления не входят в систему правовых основ организации и деятельности местного самоуправления.

1.4.5. Правовой акт управления и гражданско-правовые договоры

1. Гражданско-правовой договор (сделка) заключается

конкретными лицами (сторонами) в результате добровольного взаимного волеизъявления; административные акты принимаются во многих случаях вне зависимости от желания и согласия субъектов права, которым они адресуются. Гражданский кодекс РФ в ст. 8 определяет, что правовые акты управления представляют собой одно из оснований возникновения гражданских прав и обязанностей.

2. Неисполнение договорных обязательств влечет ответственность, устанавливаемую нормами гражданского права; неисполнение положений административного акта влечет применение принудительных средств в порядке, определенном административно-правовыми нормами.

1.4.6. Правовой акт управления и документы, имеющие юридическое значение

Правовые акты управления имеют существенные отличия и от *документов, имеющих юридическое значение*, и от *служебных документов*³⁸. Документы, которые имеют важное юридическое значение, составляются, как правило, по установленной форме и содержат сведения, касающиеся конкретного факта (определенного дела): например, протокол о нарушении таможенных правил, диплом об окончании высшего учебного заведения, служебное удостоверение). Эти документы никаким образом не воздействуют на установление, изменение или прекращение правоотношений. Они выполняют лишь констатирующую, подтверждающую функцию, но не влияют на само содержание и динамику правоотношений.

Правовой акт управления, являясь одним из видов *служебных документов*, которые используются в процессе управленческой деятельности, *отличается от большинства из них по своему юридическому значению и правовым свойствам*. Служебные документы (справочный материал, рапорт, служебная записка, докладная, протокол совещания и т.д.) представляют собой важный источник служебной информации, необходимой для осуществления управления или любой другой деятельности в органах публичной власти, однако юридического значения они не имеют. Практическое же их

³⁸ См.: Коренев А. П. Административное право России: Учебник. М., 1996. Ч. 1. С. 170.

значение заключается в том, что на их основе или с их непосредственным использованием могут быть приняты правовые акты управления по различным вопросам управления.

1.5. Основные требования к правовому акту управления

Правовые акты управления только тогда выполняют свое предназначение, когда они находят широкое применение в практической деятельности органов управления и их должностных лиц, когда содержащиеся в них положения исполняются или осуществляются. Для этого правовой акт управления должен обладать *юридической силой*, под которой понимается его способность выступать в качестве административно-правовой формы реализации исполнительной власти, т.е. полностью соответствовать ее задачам, целям и функциям. Важнейшим условием юридической силы правового акта является его соответствие установленным требованиям, предъявляемым как к его юридическому содержанию, так и к порядку принятия и издания³⁹.

Иногда создается впечатление, что вопрос о признаках акта управления и вопрос о требованиях, которые предъявляются к ним, по существу аналогичны. Однако теория административного права различает эти понятия. Признаки акта управления — это его главнейшие свойства, которые характеризуют его сущность и назначение, а требования к акту управления — это некие стандартные условия, при которых акт управления будет являться законным и отвечать публичным интересам. Думается, что даже со временем, когда будут приняты законы о правовых актах управления и об управленческом процессе, в которых будет установлено легальное понятие административного акта, вопрос о признаках и вопрос о требованиях административного акта будут иметь свои особенности.

В литературе можно встретить весьма интересные мнения по проблеме требований к актам управления. Например, Д. Н. Бахрах и С. Д. Хазанов вопрос о требованиях, относящихся к правовым актам управления, рассматривают че-

³⁹ См.: Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. М.: ТЕИС, 1996. С. 238.

рез призму условий эффективности актов государственной администрации и их качества. «Качество самих актов — результат соблюдения их авторами ряда требований, которым должны соответствовать издаваемые ими административные акты»⁴⁰. К таким требованиям, по мнению Д. Н. Бахраха и С. Д. Хазанова, относятся: 1) целесообразность административного акта, его полезность с точки зрения публичных интересов (научная обоснованность, соответствие реальной обстановке, своевременное принятие, комплексность в решении вопроса, квалификация и профессионализм должностных лиц); 2) законность (наличие компетенции у его автора; соответствие акта закону по существу; соответствие цели закона; принятие его в установленный законом срок, соблюдение процессуальных правил издания административного акта); 3) организационно-технические требования (здесь же приводятся и требования к культуре оформления акта: лаконичность, соблюдение правил грамматики, структура и т.д.). В качестве основных требований к актам управления В. М. Манохин выделяет следующие: 1) требования, относящиеся к разработке и принятию актов управления; 2) требования к вступлению их в действие; 3) требования к содержанию и форме акта управления⁴¹.

Главным требованием, относящимся к акту управления, является *его законность*, причем имеется в виду соблюдение не только материальных, но и процессуальных административно-правовых норм в ходе подготовки, принятия и исполнения акта управления. Однако требования к правовому акту управления могут и не носить юридического характера, а касаться его формальной стороны как юридического документа (например, соблюдение правил русского языка). Законность правовых актов управления должна обеспечиваться, т.е. на всех этапах их подготовки и принятия должны создаваться условия для их действия и достижения соответствующих целей управления. Иными словами, акт управления должен

⁴⁰ Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. *Формы и методы деятельности государственной администрации*. С. 28—29.

⁴¹ См.: Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. *Российское административное право*. С. 161—164.

издаваться на основе закона и во исполнение требований законодательных актов. Если акт управления не соответствует закону, то он должен быть отменен в рамках существующих процедур. Понятие *«законность правовых актов управления»* конкретизируется следующими требованиями:

1. Правовой акт должен соответствовать положениям законов и быть направлен на достижение той *цели*, которую ставил перед собой законодатель, принимая тот или иной закон. Административный акт не может противоречить Конституции РФ, международным договорам, конституциям и уставам субъектов Федерации, действующему законодательству, указам Президента РФ, постановлениям Правительства РФ, законодательным актам субъектов Федерации.

2. Правовой акт управления должен основываться на конституционном и дополнительном договорном разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, между федеральными органами исполнительной власти и соответствующими органами исполнительной власти субъектов РФ; акты органов местного самоуправления также должны издаваться в рамках установленных предметов ведения и полномочий. Проблема соблюдения цели закона при издании административного акта всегда интересовала административистов. А. И. Елистратов еще в начале XX в. писал, что *«идея законной цели как особого условия правомерности для административного акта является приобретением французского административного права. Государственный совет в качестве органа административной юстиции отменяет акты, совершаемые должностным лицом в пределах его компетенции и с соблюдением предписанных форм, если этими актами преследуется не та цель, которую имел в виду закон, определяя право подлежащего агента на их совершение»*⁴² (тогда это называлось *«отклонением власти»*⁴³). А.И. Елистратов в идее законной цели административного акта видел возможность и для развития всего пуб-

⁴² Российское полицейское (административное) право: Конец XIX — начало XX века. С. 549.

⁴³ В современной литературе это называется *«превратное осуществление власти»*. См.: Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Формы и методы деятельности государственной администрации. С. 30.

личного права. Он писал: «Судья, призванный к толкованию цели закона, неизбежно поднимается от формул закона к тем общественным интересам, которым должен служить закон. Соответствие административного акта задачам общественного служения становится для него высшим критерием при определении правомерности акта. <...> Если административное право будет развиваться в этом направлении, то в конечном итоге не парламент, а именно суд окажется центральным стержнем правопорядка публичных служб»⁴⁴. Значение проблемы соблюдения цели закона при издании административного акта неизмеримо возрастает в настоящее время, в условиях развития в стране рыночных отношений, углубления кризиса в сфере администрации, отсутствия четких правил администрирования, широкого распространения коррупции среди субъектов публичного управления. В таких обстоятельствах административный акт может издаваться в угоду всевозможных амбиций политических деятелей, в защиту региональных интересов при полном пренебрежении интересами страны. Например, известны многочисленные случаи, когда органы государственного контроля или надзора по «заказу» осуществляют проверки некоторых юридических лиц, когда главы регионов (главы областных и краевых администраций) принимают решения о запрете вывоза с территории соответствующего субъекта Федерации товаров, которые там производятся, причем камуфлируют они свои административные решения конкретными «легитимными» целями: например, поступившая в налоговую полицию информация стала основанием для проверки того или иного юридического лица (на самом деле имела место попытка при «помощи государства» и его органов ликвидировать конкурента); на территории субъекта Федерации был введен карантин в связи с обострением санитарно-эпидемиологической обстановки в регионе (на самом деле преследовалась цель устранения товарооборота и вывоза из региона различных товаров).

3. Правовой акт управления должен учитывать также положения нормативных актов вышестоящих органов испол-

⁴⁴ Российское полицейское (административное) право: Конец XIX — начало XX века. С. 550.

нительной власти, т.е. он не должен им противоречить, а, наоборот, развивать и обеспечивать их реальное действие.

4. Акт управления должен издаваться при соблюдении нормативно установленного порядка его подготовки, издания, государственной регистрации (если это требуется), вступления в силу и опубликования; в данном случае речь идет о соблюдении условий, положений и требований *управленческого процесса*. Правовой акт управления может быть принят и введен в действие при условии соблюдения процедуры подготовки и рассмотрения проекта акта, его принятия и опубликования; при издании коллегиальным органом должны соблюдаться правила коллегиального обсуждения, принятия решения, специального голосования (соблюдения требований при вынесении самого решения). От качества административно-процессуального правового регулирования административных актов в итоге зависит их обоснованность, целесообразность, важность и полезность в процессе обеспечения публичных интересов. Административно-процессуальные нормы (нормы управленческого процесса) играют большую роль в установлении правового режима административных актов, т.е ими устанавливается сама процедура подготовки, обсуждения (коллегиальное обсуждение, участие экспертов и т.д.), принятия (сроки, формы, виды и т.д.) и исполнения актов управления (контроль за исполнением, возможность внесения в акт управления изменений и дополнений и т.д.). Чем лучше процессуальные формы подготовки и исполнения акта управления, тем большего социального эффекта он достигает, тем эффективнее и обоснованнее он является. Процессуальные требования и правила разработки и принятия правовых актов управления обуславливают в итоге правильность и эффективность административных актов.

5. Правовой акт управления издается уполномоченным органом исполнительной власти или должностным лицом только в пределах предоставленной им компетенции; правовой акт управления не должен ограничивать либо нарушать предусмотренную в законодательных и иных нормативных актах компетенцию и оперативную самостоятельность нижестоящих звеньев системы публичного управления; в случае нарушения требования юридической обоснованности админи-

стративного акта возникает формальное несоответствие положений законов и самого акта управления, а также опасность нарушения прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц. Право принимать административные акты имеют только те субъекты управления, которым поручено это делать или которым предоставляется такая возможность законодательством (или возлагается такая обязанность). Требование наличия компетенции субъекта управления в вопросах издания административного акта некоторыми авторами считается главнейшим, так как нормы о компетенции определяют подведомственность дел, объектов и полномочия субъектов публичного управления⁴⁵.

6. Правовой акт управления должен быть юридически обоснованным, т.е. иметь четкие основания для его издания, а также цели и задачи, которые нужно выполнить, средства, необходимые для его реализации; следует предусматривать и последствия принятия акта управления, а также возможные сложности в его осуществлении. При необходимости проекты правовых актов управления должны рассматриваться специалистами, экспертами, специальными коллегияльными образованиями.

7. Правовой акт управления не должен ограничивать либо нарушать гарантированные действующим законодательством права и законные интересы граждан, общественных объединений, негосударственных коммерческих организаций.

8. Должна соблюдаться установленная форма акта управления со всеми его реквизитами (разумная структура акта и его грамотная разбивка на конкретные части, разделы, главы, параграфы, пункты и т.п.; хороший стиль изложения, ясность, четкость и лаконичность текста; отсутствие слов и терминов, допускающих двусмысленное толкование или понимание акта; правильное грамматическое оформление; отсутствие других ошибок; наличие подписей, регистрационного номера, даты принятия; публикация на специальных бланках, содержащих все необходимые атрибуты; четкие печати; установление срока исполнения и ответственных за исполне-

⁴⁵ См.: Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Формы и методы деятельности государственной администрации. С. 30.

ние, а также механизма контроля). Соблюдение формальных требований к акту управления не следует недооценивать, так как от этого зависит дальнейшее действие принятого административного акта. В литературе требования такого рода называют «организационно-техническими», «культурой оформления административного акта».

Установленная форма издания акта управления и соблюдение всех ее реквизитов — это обязательное требование, содержащееся в Типовой инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти⁴⁶ (утв. Приказом Федеральной архивной службы России от 27 ноября 2000 г. № 68). Инструкция определяет, что документ должен иметь следующие обязательные реквизиты: наименование федерального органа исполнительной власти — автора документа; название вида документа или унифицированной формы документа; заголовок к тексту; дата; индекс; текст (его составляющие части); визы, подпись, отметка об исполнении документа и направлении его в дело. В процессе подготовки и оформления состав реквизитов может быть дополнен другими реквизитами⁴⁷, если этого требует назначение документа, его обработка и т.д. Например, ведомственные нормативные акты, подлежащие государственной регистрации, должны иметь реквизит «номер государственной регистрации». В указанной инструкции подробно рассматриваются вопросы оформления реквизитов документа, указываются поисковые системы по документам, приводятся правила подготовки и оформления документов, определяется порядок контроля за их исполнением, передачи дел на архивное хранение и т.д.

9. В случае, если это необходимо, нормативные акты управления должны пройти *государственную регистрацию*.

10. Должен соблюдаться порядок опубликования и вступления в силу правовых актов управления, который устанавливается соответствующими органами в различных положе-

⁴⁶ См.: Бюллетень. 2001. № 4. С. 3—63.

⁴⁷ Например: резолюция; гриф утверждения; отметка о заверении копии; печать; гриф внешнего согласования; отметка о наличии приложения; адресат; почтовый и телеграфный адрес; номер телефона и факсимильного аппарата; фамилия исполнителя и номер его телефона; отметка о поступлении; ссылка на индекс и дату входящего документа; отметка о переносе данных на машинный носитель и т.д.

ниях. В них могут быть определены сроки вступления акта управления в силу, действующие одинаковым образом для всех такого рода актов; могут быть предусмотрены и иные сроки вступления акта в силу. Акты управления должны быть опубликованы в соответствующих изданиях, о чем, как правило, говорится в правовых актах, посвященных процедуре опубликования и вступления актов в силу. Одним из важнейших требований является своевременное доведение административных актов до исполнителей и общественности, заинтересованных лиц. В дальнейшем они должны быть включены в принятый документооборот и делопроизводство.

Если при издании и исполнении актов управления требования, предъявляемые к ним, не выполняются, то законность административных актов может быть поставлена под сомнение. Тогда возникает потребность в приведении акта управления в соответствие с требованиями законов. Несоблюдение требований может повлечь за собой признание акта управления *ничтожным*, т.е. не подлежащим исполнению с момента его издания. В остальных случаях правовой акт управления считается оспоримым, и вопрос об его отмене решается в рамках процедуры административного или судебного обжалования участниками административно-правовых отношений либо прокурором.

Хорошим примером обоснованных требований к акту управления является государственная регистрация административных актов и их юридическая экспертиза на этой стадии. В регистрации нормативного акта управления может быть отказано в случае, если такой акт:

1) ущемляет установленные законодательством права граждан либо возлагает на них не предусмотренные законодательством обязанности;

2) выходит за пределы компетенции органа (или должностного лица), его издавшего;

3) не согласован с заинтересованными министерствами и ведомствами, когда такое согласование в соответствии с законодательством является обязательным.

Улучшению качества подготовки проектов нормативных правовых актов в государственных органах будет способствовать Указ Президента РФ от 8 мая 2001 г. № 528 «О некоторых мерах по укреплению юридических служб государ-

ственных органов», в соответствии с которым юридические службы должны входить в состав федеральных органов исполнительной власти как самостоятельные подразделения, которые подчиняются непосредственно руководителям этих органов или их аппаратов. Руководителям федеральных органов государственной власти, иных государственных органов, образованных в соответствии с Конституцией РФ, или руководителям их аппаратов предоставляется право устанавливать с 1 июня 2001 г. лицам, замещающим в федеральных органах государственной власти, иных государственных органах, образованных в соответствии с Конституцией РФ, должности, в основные служебные обязанности по которым входит проведение правовой экспертизы правовых актов и проектов правовых актов, подготовка и редактирование проектов правовых актов и их визирование в качестве юриста или исполнителя, имеющих высшее юридическое образование.

§ 2. ФУНКЦИИ ПРАВОВОГО АКТА УПРАВЛЕНИЯ

Признаки акта управления достаточно полно раскрывают его сущность и юридическую природу, а также основные направления его воздействия на конкретные общественные отношения. Обратимся теперь к рассмотрению функций правового акта управления.

Функция правового акта управления — это регулирующее воздействие на публичные управленческие отношения, которое обеспечивает достижение целей и решение задач управления посредством издания административного акта. При издании административного акта установленные в нем нормы воздействуют на само публичное управление. В зависимости от характера такого воздействия можно выделить следующие функции административного акта:

1. Функция обеспечения публичных интересов. Институт правового акта управления является центральным в системе административного права, ибо все функции последнего в той или иной степени осуществляются посредством, с одной стороны, издания (принятия) административных актов, а с другой — исполнения содержащихся в них правоустановлений, распоряжений и предписаний. В первом случае речь

идет о позитивной управленческой деятельности, направленной на решение всех задач управления; во втором случае подчеркивается необходимость для всех лиц, которым адресованы административные акты, соблюдать и выполнять их требования. Само административное право в первую очередь призвано выражать, защищать и обеспечивать публичные интересы. Акты управления как главная форма управления предназначены для реализации интересов всего общества, его социальных групп, интересов самого государства и граждан. Принимая административные акты, органы исполнительной власти прежде всего руководствуются интересами граждан, общества и государства в целом. Иными словами, на обеспечение публичных интересов «работает» сам управленческий процесс, т.е. процесс принятия и исполнения административных актов. В системе административно-правового регулирования государственного управления институт правовых актов управления в большей степени, чем другие правовые средства, реализует нормативно-правовые цели и задачи управления, а также функции прогнозирования, программирования, планирования, стимулирования, ограничений и запретов, координирования, организационной поддержки и консультирования⁴⁸.

Текущая административная политика в сфере создания российского законодательства, устанавливающего управленческий процесс и порядок принятия правовых актов управления, должна быть направлена прежде всего на обеспечение публичных интересов, что в результате будет способствовать улучшению правового регулирования отношений исполнительной власти и гражданина и противодействовать принятию непродуманных актов управления, нарушающих права и свободы граждан. Общеизвестно, что многие ведомственные акты административного правотворчества устанавливают приоритет интересов органов исполнительной власти в ущерб интересам государства в целом и его граждан в отдельности⁴⁹. Решая управленческие задачи и функции и принимая

⁴⁸ О роли современного административного права см.: Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы //ГиП. 1998. № 8. С. 5—6 (выступление Ю. А. Тихомирова).

⁴⁹ См.: Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы //ГиП. 1998. № 8. С. 7 (выступление А. П. Шергина).

различные административные акты, органы исполнительной власти в качестве одной из важнейших задач обязаны рассматривать обеспечение прав и свобод граждан. Ограничение прав и свобод граждан допустимо только на основании федеральных законов и в строго ограниченных случаях, когда дело также касается обеспечения публичных интересов, общественного порядка и общественной безопасности.

2. Материально-правовая регулирующая функция (функция регулирования). Как правило, законы регулируют права, свободы и обязанности граждан абстрактно и одинаковым образом для всех субъектов права. Административный акт на основе законов устанавливает конкретные отношения, предоставляет индивидуальным субъектам конкретные возможности и варианты поведения в сложившейся обстановке. Реализуя или применяя конкретные нормы закона, административный акт способствует достижению определенного результата. Регулирующая функция административного акта особенно ярко проявляется тогда, когда, например, администрация (орган управления, должностное лицо) при помощи акта управления налагает на гражданина не предусмотренную законами обязанность. Незаконный административный акт (если он, конечно, не является *ничтожным актом*) считается действующим до того времени, пока гражданин не обжаловал его в суд. При издании административного акта (законного или противозаконного) он автоматически превращается в некую правовую основу, на которой регулируются установленные между администрацией и гражданами права и обязанности. При выявлении незаконности акта управления необходимо сначала приложить усилия по его «исправлению» или отмене и лишь затем прибегать к законодательному регулированию, находящемуся в основе всякого административного акта.

3. Управленческо-процессуальная функция. В административно-правовом регулировании решающая роль принадлежит государственному управлению и процессуальным управленческим процедурам. Соответственно административные акты должны выполнять и управленческо-процессуальную функцию. Российским законодателем в определенной степени уже установлена процедура подготовки, издания, государ-

ленческих отношений, установления специальных норм права, решения конкретных индивидуальных дел и споров, возникающих в системе публичного управления. Таким образом, когда акт управления начинает осуществлять присущие ему функции, будучи направленным на решение тех задач, ради которых он принят, можно говорить о его реальном действии в системе определенных административно-правовых отношений.

Действие актов управления — это правовой режим их практического применения: они начинают устанавливать, изменять или прекращать правоотношения; они применяются при разрешении споров и иных индивидуальных дел в управлении; на них ссылаются при рассмотрении различных дел; они используются в качестве юридических документов и доказательств в государственных органах (например, в судах, органах административной юрисдикции). Действие правовых актов управления всегда связано с необходимостью нормативной регламентации управленческих отношений, формированием новых административно-правовых отношений, решением конкретного спора (дела), появлением конкретных юридических последствий.

3.2. Юридическая сила правового акта управления и презумпция его законности

Действие правового акта управления (т.е. применение его при разрешении споров и регулировании общественных отношений) возможно лишь при наличии у него юридической силы. Под *юридической силой* акта управления понимается реальность практического использования *данной правовой формы управленческих действий* в рамках системы публичного управления. Юридическая сила показывает способность акта управления выступать в роли нормативного регулятора управленческих отношений, а также решать конкретные (или общие) задачи государственного управления и его функции. Она обеспечивает необходимость обязательного исполнения данного акта всеми субъектами, которым он адресован; в случае неисполнения или нарушения акта управления государство и его органы вправе требовать от этих субъектов ис-

полнения данного акта, причем в некоторых случаях могут применяться и меры принудительного воздействия. В этом смысле правовой акт управления отличается от актов управления, принятых различными органами общественных объединений, которые не характеризуются государственно-правовой властной направленностью своего действия.

Правовой акт управления, принятый в рамках соответствующих нормативно установленных процедур, является действительным и вступившим в законную силу; он должен применяться на практике и исполняться всеми, кому он адресован. Каждый административный акт изначально должен быть признан законным и обоснованным, ибо его подготовку и принятие осуществляют уполномоченные органы и должностные лица, которые обязаны законно осуществлять функции управления, применять только эффективные административно-правовые формы, обеспечивать публичные интересы, гарантировать и защищать права, свободы и законные интересы граждан, лиц без гражданства, иностранцев, а также юридических лиц. В государственном управлении существуют *принципы презумпции законности* актов управления (его соответствие требованиям и положениям законов, издание в рамках предоставленной компетенции, соблюдение процессуальных правил), а также *презумпции их правильности и обоснованности*, т.е. предполагается, что акт управления издан с соблюдением всех юридических требований и обязателен для всех лиц, которым он адресован. Правовые акты управления начинают действовать, т.е. приобретать юридическую силу, с момента их *издания* (принятия, утверждения) или *опубликования* в установленном порядке и действуют до момента их официальной отмены (или изменения); они утрачивают силу в связи с истечением срока их действия. В некоторых случаях устанавливается специальный порядок приведения акта управления в действие, т.е. вступление его в силу (например, он приобретает юридическую силу с конкретной даты или устанавливается иной срок и порядок вступления его в силу). Германскими учеными указывается, что административный акт считается противоправным, если обладает формальными недостатками: превышение ведомством своей компетенции при издании акта; несоблюдение ус-

тановленной процедуры при принятии административного акта; несоответствие формы акта правовым предписаниям⁵⁰. Указывается несколько причин нарушения материального права при издании административных актов: отсутствие фактических предпосылок для применения закона; утрата юридической силы лежащей в основе административного акта правовой нормы; неверное истолкование примененного закона; неправильное использование предоставленного законом административного усмотрения; нарушение Основного Закона ФРГ при применении закона к отдельному случаю (в особенности, нарушение основных прав или вытекающих из сущности правового государства принципов определенности, самосвязанности и соразмерности)⁵¹. Под принципом соразмерности понимается, что каждый административный акт должен быть: пригодным и необходимым для достижения поставленной цели из-за отсутствия других подходящих и более мягких правовых средств; приемлемым (подходящим, соразмерным в узком смысле) для затронутого лица, несмотря на вмешательство в его основные права⁵².

Важнейшими условиями вступления акта управления в юридическую силу являются *его подписание* уполномоченным лицом и *официальное опубликование*. Момент вступления акта управления в действие, как правило, определяется при его принятии; может быть установлено, что акт вступает в силу с момента подписания, с момента опубликования, с момента, указанного в самом акте управления (через 10 дней, с 1 января конкретного года, через три месяца после опубликования и т.п.).

Если при издании акта управления имеет место нарушение принципа законности, то его юридическая сила, практическая целесообразность и обоснованность могут быть поставлены под сомнение. В связи с этим следует прибегнуть к процедуре проверки актов управления на соответствие законам. В результате проведенной проверки судебными или административными органами акт управления может быть

⁵⁰ См.: Рихтер И., Шупперт Г.Ф. Судебная практика по административному праву. С. 258.

⁵¹ Там же. С. 266.

⁵² Там же. С. 270—271.

признан недействующим, так как он нарушает принцип законности и обоснованности, а поэтому органам, принявшим его, предстоит работа по отмене или изменению соответствующих актов управления.

Важнейшим элементом режима законности акта управления является презумпция его законности. Незаконность (противоречие требованиям законодательных актов) акта управления также должна быть подтверждена в рамках нормативно установленной процедуры решениями органов публично-го управления или судебными решениями. Однако, по словам А. И. Елистратова, «устойчивости правового порядка грозила бы большая опасность, если бы каждому учреждению и гражданину была предоставлена возможность считать ничтожным, как бы несуществующим, любой акт, в действительности, беспорочности которого у них может возникнуть то или другое сомнение»⁵³.

Современное конституционное законодательство России устанавливает важные положения относительно вступления в силу правовых актов управления. Например, в соответствии с ч. 6 ст. 76 Конституции РФ в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом органов исполнительной власти субъектов РФ, принятым вне пределов ведения РФ или совместного ведения Федерации и ее субъектов, действует правовой акт, принятый региональными органами государственной власти (т.е. органами субъекта РФ). В иных случаях при обнаружении противоречия действует федеральный закон или нормативный правовой акт, принятый федеральными органами исполнительной власти. Другим существенным положением является то, что нормативный правовой акт управления, затрагивающий права, свободы и обязанности граждан, не может действовать (применяться), если он не был опубликован для всеобщего сведения в установленном порядке (ч. 3 ст. 15 Конституции РФ).

3.3. Порядок подготовки, принятия, вступления в силу и опубликования правовых актов управления

Порядок подготовки, вступления в силу и опубликования

⁵³ Российское полицейское (административное) право: Конец XIX — начало XX века. С. 552. См. также: Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Формы и методы деятельности государственной администрации. С. 31.

правовых актов управления устанавливается различными нормативными правовыми актами в зависимости от вида акта и издающих (принимающих) их органов федеральной и региональной исполнительной власти, а также органов местного самоуправления. При этом можно выделить характерные для всех производств по изданию (или принятию) административных актов элементы:

1. Наличие нормативно установленной процедуры издания или принятия актов управления.

2. Виды административных актов, которые вправе издавать те или иные органы исполнительной власти, а также должностные лица.

3. Подготовка проекта правового акта управления. На этой стадии определяется срок подготовки проекта правового акта управления и ведется его разработка одним из органов исполнительной власти (или несколькими органами по согласованию). *Подготовка* акта управления производится тем органом, в компетенцию которого входит его издание, или по его поручению одним или несколькими подчиненными ему органами, организациями или должностными лицами. Инициаторами проекта административного акта могут быть различные организации, структурные подразделения, должностные лица, государственные и муниципальные служащие, которые, основываясь на знании практики, пытаются совершенствовать ту или иную сферу своей управленческой деятельности. В порядке инициативы проекты актов управления могут быть подготовлены любыми заинтересованными органами, организациями и лицами. Однако для соответствующего органа исполнительной власти это не создает юридической обязанности их рассмотрения. Например, проекты актов управления, поступившие от граждан или общественных объединений, могут квалифицироваться как подлежащие обязательному рассмотрению; на них необходимо давать ответы или принимать соответствующие меры.

4. Определение структуры проекта правового акта управления, которая должна обеспечивать логическое развитие темы правового регулирования, и его обсуждение. Важное значение уделяется собственно управленческим вопросам принятия акта управления, т.е. здесь речь идет об анализе конкретной ситуации в том или ином вопросе. Чтобы получить

важнейшие данные для принятия решения, иногда приходится запрашивать мнение многих организаций, специалистов-экспертов, общественных объединений, граждан. В некоторых случаях прорабатываются несколько вариантов будущего административного акта с тем, чтобы наиболее полным образом отразить интересы как публичного управления, так и других субъектов, общества в целом, отдельных граждан.

5. Согласование акта управления с заинтересованными ведомствами и должностными лицами; согласование может являться обязательной стадией разработки акта управления, если это устанавливается в специальном нормативном акте (например, обязательность согласования постановления федеральных органов исполнительной власти, в котором затрагиваются финансово-экономические вопросы, с министерством финансов и министерством экономики). Все проекты нормативных актов органов исполнительной власти, а также проекты иных актов управления, имеющих общее юридическое значение, должны быть согласованы с юридической службой соответствующего органа публичного управления. Проекты некоторых правовых актов должны подлежать обязательной экспертизе в соответствующих органах и учреждениях. Например, проекты правовых актов РФ нормативного и ненормативного характера, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую природную среду, подлежат обязательной государственной экологической экспертизе, проводимой на федеральном уровне (ст. 11 ФЗ от 23 ноября 1995 г. «Об экологической экспертизе»).

6. Подготовка предложений об изменении и дополнении или признании утратившими силу соответствующих ранее изданных актов или их частей в связи с изданием нового административного акта.

7. Издание (подписание, утверждение) правового акта управления. Издание актов управления — это стадия, на которой подготовленный проект приобретает юридическую силу, становится официальным документом. В коллегиальных органах публичного управления моментом издания (принятия) акта является голосование по предложенному проекту и принятие членами данного коллегиального органа решения большинством голосов; в единоначальных органах

моментом принятия акта является момент его подписания (утверждения) руководителем соответствующего органа публичного управления. В принятое коллегиальным органом решение (правовой акт управления) до его официальной публикации нельзя вносить какие-либо изменения или дополнения. Это становится возможным только после нового голосования по данному проекту решения. Если акт управления был принят руководителем органа исполнительной власти в единоличном порядке, то он может изменить его в любое время; при этом важно соблюдать установленную процедуру внесения изменений и дополнений в административный акт и своевременное доведение всех изменений (новшеств) до сведения соответствующего круга лиц. Принятый акт управления должен быть надлежащим образом оформлен, т.е. должны быть соблюдены его формальные признаки и атрибуты.

8. Доведение принятого административного акта до сведения лиц, которые будут его исполнять или соблюдать его требования и положения, является необходимой стадией принятия акта управления. Процедура ознакомления с принятым актом управления сложилась на практике давно и, как правило, проявляется в следующих формах: устное ознакомление; ознакомление «под расписку»; направление по почте соответствующим ведомствам и должностным лицам; опубликование в периодических изданиях; комментирование в средствах массовой информации, по радио и по телевидению; издание специальных сборников как на уровне федеральных органов исполнительной власти, так и в субъектах РФ, а также в муниципальных образованиях.

9. Направление принятого (утвержденного) правового акта управления в Министерство юстиции РФ для его государственной регистрации (если в силу действия специальных нормативных актов это является обязательным).

10. Официальное опубликование правового акта управления и вступление его в силу⁵⁴ имеет особо важное значение, поскольку оно:

1) влечет серьезные правовые последствия, ибо является

⁵⁴ См., например: Абрамова А. И., Рахманина Т. Н. Опубликование нормативных правовых актов: информационно-правовой аспект // ЖРП. 1998. № 10/11. С. 89—100.

важнейшим основанием (предпосылкой) начала юридического действия акта управления;

2) выполняет процессуальную функцию, так как факт опубликования во многих случаях является моментом вступления его в силу;

3) обуславливает правильное применение правовых актов государственными органами, организациями, должностными лицами и гражданами;

4) выполняет важную информационную функцию, ибо только после опубликования субъекты права имеют возможность ознакомиться с административными актами;

5) обеспечивает демократизм, доступность и открытость административного нормативного материала.

Порядок опубликования административных актов устанавливается в различных нормативных правовых актах, т.е. он достаточно четко определяется законодателем как в федеральных и региональных законах, так и в подзаконных нормативных правовых актах.

Акты Президента РФ, имеющие нормативный характер, и акты Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина и устанавливающие правовой статус федеральных органов исполнительной власти, а также организаций, вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования. Любой акт управления (акты федеральных органов исполнительной власти, постановления глав администраций субъектов РФ и других органов публичного управления и должностных лиц вступает в силу с момента его издания (принятия, утверждения, подписания), если в самом акте не оговорено иное, т.е. не указан другой срок введения в действие. В последнем случае он вступает в действие с того срока, который указан в акте.

Порядок опубликования правовых актов управления устанавливается соответствующими законами субъектов Российской Федерации. Например, Закон Воронежской области «О порядке опубликования, вступления в силу нормативных правовых актов органов государственной власти Воронежской области» определяет порядок опубликования не только

законов области, но и других правовых актов, принятых областной Думой и администрацией области.

Принятые административные акты подлежат обязательно опубликованию в установленных нормативными актами изданиях, например: акты Президента РФ и Правительства РФ публикуются в Собрании законодательства РФ, акты федеральных органов исполнительной власти — в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, акты региональных органов исполнительной власти — в соответствующих изданиях этих субъектов РФ, различных периодических изданиях.

Порядок подготовки, принятия (издания, утверждения) правовых актов управления: актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных и региональных органов исполнительной власти рассматривается ниже в специальных параграфах, посвященных этим вопросам.

3.4. Порядок прекращения действия правовых актов управления

На режим *действия правовых актов управления* оказывают решающее влияние два фактора, от которых и зависит их юридическая «судьба»: 1) *соблюдение установленных требований к правовому содержанию акта управления*; 2) *соблюдение порядка их издания и вступления в силу*. При соблюдении указанных требований акты управления являются законными (отвечающими всем установленным требованиям); при несоблюдении они могут быть признаны недействительными (незаконными) и соответственно утрачивают свою юридическую силу.

Правовые акты управления, являясь законными и отвечающими всем требованиям, а также принятые в установленном порядке, могут терять юридическую силу в связи с наступлением определенных обстоятельств, например, в связи с истечением срока действия данного акта, в связи с принятием нового акта, заменяющего старый, и т.д. Таким образом, утрата юридической силы базируется и на законных основаниях. В данном случае можно говорить о *законном фактическом прекращении действия административного акта*. Новый акт по поводу прекращения старого решения уже не принимается.

Однако управленческая практика изобилует примерами признания правовых актов управления незаконными (недействительными) в зависимости от наступления обстоятельств отрицательного характера. В данном случае можно говорить о *правовом прекращении действия актов управления*, т.е. отмена акта управления управомоченным субъектом (органом, должностным лицом), прекращение его действия, внесение в него изменений и дополнений, принятие и опубликование в новой редакции.

3.5. Отмена, приостановление и изменение правовых актов управления

На практике существует несколько способов обеспечения законности правовых актов управления, в случае если они не соответствуют принципу законности и не отвечают требованиям, предъявляемым к ним на этапах подготовки, издания и действия. Такими способами, которые можно использовать для правовой защиты публичных или индивидуальных интересов физических или юридических лиц и которые направлены на утрату юридической силы актов управления, являются: 1) *отмена акта управления* (или внесение в него необходимых изменений или дополнений); 2) *приостановление их действия* или их исполнения.

3.5.1. Отмена правовых актов управления

Российское законодательство и соответствующие административно-правовые нормы определяют, что утрата юридической силы акта управления происходит в *случае его отмены* в порядке, установленном нормативными актами. Отмена правового акта управления может быть осуществлена как органами (должностными лицами), которые приняли данный акт управления (а также вышестоящими органами или должностными лицами), так и органами, имеющими право отмены акта управления в случае обнаружения его несоответствия принципу законности.

В литературе идет дискуссия о том, является ли отмена правового акта мерой юридической ответственности или одним из способов осуществления контроля за их законностью, при помощи которого в итоге обеспечивается соответствие

нормативного правового акта управления положениям законов⁵⁵. Думается, что отмена правового акта управления представляет собой и способ обеспечения его законности, и меру ответственности соответствующего органа исполнительной власти или должностного лица, принявшего незаконный правовой акт. Все в данном случае зависит от конкретного аспекта рассматриваемой проблемы.

Особое значение в системе современного административного права имеет возможность признания административных актов *незаконными* в судах⁵⁶. Главной причиной прекращения актов управления судом и федеральными органами исполнительной власти *общей компетенции* (по отношению к актам нижестоящих органов исполнительной власти) является нарушение принципа законности при их подготовке и издании, а также нарушение законности в самом тексте административных актов. Органы исполнительной власти специальной компетенции вправе отменять акты управления нижестоящих органов или должностных лиц, не только по причине нарушения актом управления законности, но и учитывая его полезность и целесообразность для социальной практики.

Отмена правового акта управления, базирующаяся как на позитивных, так и на негативных основаниях, в любом случае направлена на прекращение действия этого акта. В данном случае прекращается наступление юридических последствий, которые предусматривались, когда акт управления принимался и вступал в юридическую силу. Отмена административного акта является по сути средством превращения ранее действовавшего акта в документ, не влекущий никаких юридических последствий, так как выраженное в данной

⁵⁵ См.: К р а с н о в М. А. Публично-правовая ответственность представительных органов за нарушение закона //ГиП. 1993. № 6. С. 49; М а л е и н И. С. Современные проблемы юридической ответственности // ГиП. 1994. № 6. С. 23.

⁵⁶ Проблема судебного контроля за правовыми актами управления начала обсуждаться в литературе в начале 90-х гг. См.: Ж у й к о в В. Рассмотрение дел по заявлению прокурора о признании незаконными правовых актов //Сов. юстиция. 1992. № 17—18. С. 14—16; К е х л е р о в С. Надзор за исполнением законов и законностью правовых актов //Законность. 1993. № 7. С. 2—8.

правовой форме управления волеизъявление конкретного органа исполнительной власти (должностного лица) признается недействительным.

Вместе с тем даже «очевидное» нарушение тех или иных требований, предъявляемых к акту управления, не влечет автоматического прекращения их действия и утрату юридической силы (если, конечно, мы не имеем дело с *ничтожным актом* управления). Необходимы доказательства того, что акт управления не соответствует требованиям, что он нарушает права и свободы граждан, ограничивает законные интересы юридических лиц, что он является необоснованным и нецелесообразным и что, наконец, ожидаемые результаты его действия не наступили. Таким образом, для отмены акта управления и прекращения его юридической силы необходимо его оспорить, т.е. доказать, что юридическое содержание акта управления страдает определенными недостатками, которые не позволяют говорить о реальном действии данного акта управления. При этом следует обеспечить правовую защиту конкретных общественных отношений от нежелательных последствий действия незаконного акта управления. В некоторых случаях очень трудно доказать «юридическую дефектность» оспариваемых актов управления; тогда они продолжают действовать до следующей попытки официального в рамках установленного порядка оспаривания данного правового акта управления.

Российские федеральные и региональные законы в конкретных случаях устанавливают возможность и порядок обжалования и отмены административных актов. Например, акты Правительства РФ, которые нарушают (или ограничивают) права органов исполнительной власти субъектов РФ, могут быть обжалованы законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ в Конституционный Суд РФ или в Высший Арбитражный Суд РФ в соответствии с установленной процессуальными законами подсудностью и компетенцией.

Граждане, общественные объединения, нижестоящие органы исполнительной власти могут обжаловать в суд решения краевой, областной администрации.

Конституционный Суд РФ рассматривает жалобы упол-

номоченных субъектов права (граждан и других лиц, а также органов государственной власти) и рассматривает дела о соответствии Конституции РФ нормативных актов Президента РФ и Правительства РФ, а также актов органов исполнительной власти субъектов РФ. Постановлениями Конституционного Суда РФ акты управления или отдельные их части и положения могут быть признаны неконституционными; в этом случае они утрачивают свою юридическую силу. Суды общей юрисдикции и арбитражные суды (в случае признания недействительными индивидуальных актов управления) обладают правом отмены правовых актов управления.

Как федеральное законодательство, так и законы субъектов РФ устанавливают возможность и сам порядок отмены правовых актов управления, принятых органами исполнительной власти субъектов РФ.

Акты Правительства РФ (постановления и распоряжения) в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ могут быть отменены Президентом РФ (ч. 3 ст. 115 Конституции РФ). Правительство РФ вправе отменять решения органов исполнительной власти субъектов РФ, если они противоречат нормам российского законодательства (кроме актов органов исполнительной власти республик, входящих в состав РФ). Правительство РФ также вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти. Если федеральные органы исполнительной власти, деятельностью которых руководит Президент РФ (например, органы внутренних дел, органы федеральной службы охраны РФ), приняли противозаконный акт управления, то они могут быть отменены Президентом РФ.

Законодательные (представительные) органы государственной власти края, области и других субъектов РФ в соответствии с действующим федеральным и региональным законодательством могут отменять правовые акты управления соответствующих государственных администраций. Глава администрации субъекта РФ имеет право отменять приказы органов и структурных подразделений данной администрации. Глава администрации при соответствующем обращении к нему руководителей законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта Федерации обязан

отменить не соответствующие законодательству акты органов администрации. Администрация субъектов РФ имеет право внесения в Правительство РФ представления о признании недействительными правовых актов федеральных органов исполнительной власти (федеральных министерств, государственных комитетов, федеральных служб и т.д.). В соответствии с законодательством республик, входящих в состав РФ, главы исполнительной власти этих республик имеют право отменять или приостанавливать действие нормативных и иных правовых актов управления, принятых органами исполнительной власти этих республик.

Правовой акт *утрачивает юридическую силу*, когда он:

1) признан судом (Конституционным Судом РФ, конституционными (уставными) судами субъектов РФ, судом общей юрисдикции, арбитражным судом) *не соответствующим Конституции РФ и иным федеральным законам или признан недействительным (недействующим)*. Например, Верховный Суд РФ признал *недействующим (незаконным)* абз. 2 п. 3.1. Инструкции об организации в органах внутренних дел производства по делам об административных нарушениях Правил дорожного движения и иных норм, действующих в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, утвержденной приказом МВД РФ № 130 от 23 марта 1993 г. (в ред. приказа от 12 октября 1999 г. № 797). Согласно упомянутой норме, временное разрешение дает водителю право на управление транспортными средствами в течение 30 суток после изъятия у него водительского удостоверения при наличии документа, удостоверяющего личность. Данное положение, по мнению заявителя, не соответствует требованиям федерального закона и нарушает его право на пользование принадлежащим ему автомобилем. Признавая незаконным абз. 2 п. 3.1. упомянутой Инструкции, Верховный Суд пришел к правильному выводу о том, что федеральным законом предусмотрены три основания прекращения действия права на управление транспортными средствами, а именно: истечение установленного срока действия водительского удостоверения; ухудшение здоровья водителя, препятствующего безопасному управлению транспортными средствами, подтвержденное

медицинским заключением; лишение права на управление транспортными средствами (ст. 28 ФЗ от 10 декабря 1995 г. «О безопасности дорожного движения»). Установив же в Инструкции 30-дневный срок действия временного разрешения на право управления автомобилем, МВД РФ фактически ввело не предусмотренное ст. 28 ФЗ «О безопасности дорожного движения» дополнительное (четвертое) основание прекращения действия на управление транспортными средствами. Изъятие водительского удостоверения является по существу мерой обеспечения производства по делам об административных нарушениях Правил дорожного движения и может применяться только до уплаты водителем штрафа. После уплаты штрафа водительское удостоверение возвращается владельцу. Таким образом, МВД РФ превысило полномочия, предоставленные ему законом;

2) *отменен органом*, его издавшим или вышестоящим органом, уполномоченным на совершение таких действий. Органы исполнительной власти имеют право пересмотра принятых ими административных актов, их изменения и отмены в связи с их незаконностью, необоснованностью, отсутствием позитивного действия, нецелесообразностью. Вместе с тем следует отметить, что в настоящее время в российском административном праве не существует четких правовых норм, предоставляющих возможность изменения органом (должностным лицом) принятых ими актов управления. Сегодня лишь нарабатывается практика, в соответствии с которой административные акты, предоставившие права или установившие правовой статус физического или юридического лица, могут быть отменены только после принятия судом решения об их незаконности. Сам орган управления (или должностное лицо) может отменить свое решение только в том случае, если будет подтверждено, что принятие этого решения опиралось на незаконные основания (подделаны документы; недостоверная информация о лицах, в отношении которых принимался документ). На наш взгляд, акты управления, которые установили административно-правовой статус лица (и если этот статус уже осуществляется), должны действовать до признания их незаконными полностью или частично судом. Такое положение во многом «дисциплинирует» и орга-

ны исполнительной власти, ибо они должны принимать только позитивно действующие акты управления, учитывать все обстоятельства при разработке проекта решения акта, соблюдать процедуру принятия и вступления в силу актов управления. Например, после издания приказа о назначении на государственную должность государственной службы конкретного лица выяснилось, что не были соблюдены (или нарушены) все требования при поступлении его на государственную службу. Однако должностное лицо, издавшее приказ о назначении на должность, не имеет права уволить государственного служащего по этим основаниям.

Основаниями для отмены акта управления или для внесения в них изменений и дополнений являются:

- 1) незаконность акта управления (противоречие нормам законодательства);
- 2) практическая нецелесообразность; отсутствие положительных результатов действия актов управления;
- 3) необходимость замены устаревшего акта управления новым или внесения в него многочисленных существенных изменений и дополнений;
- 4) истечение срока действия акта управления.

Помимо оснований для отмены актов управления можно выделить *поводы*⁵⁷, в связи с которыми и возникают основания для их оспаривания, рассмотрения вопроса об их юридической силе и значимости. Такими поводами являются: жалобы и заявления граждан или должностных лиц на нарушение их прав и законных интересов, сообщения средств массовой информации, результаты проверок, ревизий и обследований, сообщения правоохранительных органов и т.д. Важной характерной чертой поводов и их правовым значением является то, что они обязывают соответствующих должностных лиц провести проверку акта управления.

В контексте вопроса об отмене правовых актов управления в настоящее время стала актуальной проблема конституционно-правовой ответственности субъектов РФ⁵⁸. Речь в

⁵⁷ См.: М а н о х и н В. М., А д у ш к и н Ю. С., Б а г и ш а е в З. А. Российское административное право. С. 166.

⁵⁸ О конституционной ответственности как самостоятельном виде юридической ответственности см. доклад Т. Д. Зражевской на «круглом столе» журнала «Государство и право» на тему «Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих» (ГиП. 2000. № 3. С. 26—28).

данном случае идет о понимании конституционной ответственности на основе следующих признаков:

1) государственное и (или) общественное осуждение в виде заложенного в правовой норме требования применения или непосредственного использования принудительных мер преимущественно организационного характера, состоящих в лишении властных полномочий, утрате юридической силы акта, остановке (или приостановке) работы государственного органа или прекращении деятельности общественного объединения;

2) факт противоправного деяния, т.е. конституционного правонарушения, с важнейшими его условиями (элементами) — противоправностью и виной;

3) установившаяся между правонарушителем и государством правовая связь в момент совершения противоправного деяния, характеризующаяся возникновением специального охранительного отношения. К правонарушителю могут быть применены государственно-принудительные меры в виде разнообразных ограничений (лишение права, возложение дополнительной правовой обязанности или принуждение к исполнению неисполненной обязанности, восстановление нарушенных прав или правопорядка нарушителем под прямой угрозой использования государственного принуждения)⁵⁹. В свя-

⁵⁹ См.: К о н д р а ш е в А. А. Конституционно-правовая ответственность субъектов Федерации: вопросы теории и проблемы реализации //ЖРП. 2000. № 2. С. 27—28. См. также: А в а к ь я н С. А. Государственно-правовая ответственность // СГП. 1975. № 10; Б о б р о в а Н. А., З р а ж е в с к а я Т. Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1985; Д м и т р и е в Ю. А., И з м а й л о в а Ф. Ш. Проблема контроля и ответственности в деятельности органов государственной власти //ГиП. 1996. № 4. С. 88—96; З р а ж е в с к а я Т. Д. Ответственность по советскому государственному праву. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1980; К о л о с о в а Н. М. Конституционная ответственность — самостоятельный вид юридической ответственности //ГиП. 1997. № 2. С. 86—91; О н а ж е. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. М.: Городец, 2000; Н а р у т т о С. В. Проблемы юридической ответственности субъекта Федерации // Правоведение. 1998. № 4. С. 48—52; У м н о в а И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. М.: Дело, 1998; Ш о н Д. Т. Конституционная ответственность //ГиП. 1995. № 7. С. 35—43.

зи с признанием Конституционным Судом РФ нормативного правового акта субъекта РФ противоречащим Конституции России органы законодательной или исполнительной власти субъекта Федерации обязаны отменить (изменить) эти правовые акты. Отмена незаконного правового акта субъекта РФ, по мнению ученых, является одним из элементов и проявлений юридической ответственности субъекта Федерации⁶⁰.

В литературе используется и другой термин, характеризующий конституционно-правовую ответственность, — «федеративная ответственность». И. Н. Барциц оперирует данным понятием в рамках дискуссии о необходимости выработки критериев правомерности вмешательства Федерации в дела субъектов РФ и применения мер государственного принуждения в отношении субъектов РФ в случае нарушения ими принципов федеративного устройства⁶¹. Учеными в подобных случаях используется и такой термин, как «федеральная интервенция»⁶². Ответственность субъекта Федерации за нарушение федеральной Конституции и федерального законодательства определяется им как следствие нарушения федеральной дисциплины, как ответственность за ненадлежащее осуществление публичной власти. А. И. Умнова, обсуждая проблему публично-правовой ответственности, характеризует ее как более широкое понятие по сравнению с термином «государственно-правовая ответственность» и указывает на две ее особенности: 1) в ней сочетаются политические и правовые меры ответственности; 2) субъекты ответственности несут ее перед основными источниками публичной власти — гражданином, народом, населением⁶³. Конституционная ответственность как особый вид публично-правовой ответственности «наступает за нарушение конституционных норм в виде последствий, определенных в самой

⁶⁰ См.: Н а р у т т о С. В. Проблемы юридической ответственности субъекта Федерации //Правоведение. 1998. № 4. С. 49.

⁶¹ См.: Б а р ц и ц И. Н. Федеративная ответственность: понятие и виды //ЖРП. 1999. № 12. С. 36—47; О н ж е: Федеральное вмешательство: основания и механизмы //Правоведение. 2000. № 4. С. 62—74.

⁶² См.: М а т у з о в Н. И. Коллизии в праве: причины, виды и способы разрешения //Правоведение. 2000. № 5. С. 240—241.

⁶³ См.: У м н о в а И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. М.: Дело, 1998. С. 219—220.

конституции либо в федеральном законе, в том случае, если в конституции имеется на него ссылка»⁶⁴.

К числу мер конституционно-правовой ответственности (федеральной ответственности) предлагается отнести, например:

- 1) использование режима чрезвычайного положения;
- 2) отстранение от должности высшего должностного лица — главы исполнительной власти субъекта РФ (использование процедуры импичмента в субъектах Федерации);
- 3) роспуск или приостановление деятельности законодательных (представительных) органов власти субъекта РФ и назначение новых выборов;
- 4) установление обязанности субъекта Федерации, допустившего систематические нарушения федерального законодательства, перевести все свои финансовые активы в финансовые учреждения, которые определяются федеральными органами государственной власти;
- 5) отмена или приостановление действия незаконных решений (нормативных правовых актов) органов государственной власти субъекта Федерации органами государственной власти Федерации⁶⁵;
- 6) признание недействительными нормативных правовых актов органов власти субъектов РФ федеральными судами по обращениям соответствующих субъектов (например, органов государственной власти Федерации);
- 7) перераспределение полномочий между федеральными органами государственной власти и управления и органами государственной власти и управления субъектов Федерации (в данном случае в пользу органов государственной власти Федерации);
- 8) ликвидация или изменение правового статуса субъекта Федерации;

⁶⁴ Там же. С. 221—222.

⁶⁵ Конституции некоторых субъектов РФ устанавливают прямо противоположные по значению правовые нормы, предоставляющие субъекту Федерации возможность приостанавливать на своей территории действия федеральных нормативных правовых актов в случае, например, противоречия их «суверенным правам и интересам» соответствующих республик. Вряд ли можно признать данные нормы отвечающими основным признакам федеративного правового государства.

9) назначение специального федерального представителя для управления субъектом Федерации («прямое президентское правление», т.е. применение механизмов прямого правления центральной власти). В Послании Президента РФ «Россия на рубеже эпох» от 30 марта 1999 г. указывается на необходимость срочной разработки правовых оснований введения *прямого федерального правления на территории тех субъектов Российской Федерации*, где нарушаются конституционные принципы, попираются права и свободы человека. Кроме того, ставится вопрос и о законодательном закреплении системы инструментов *федерального контроля* за законностью нормативных правовых актов субъектов Федерации, предусматривающей, в частности, ведение федерального Регистра нормативных правовых актов субъектов Федерации и установление санкций за умышленное неподчинение должностных лиц правовым актам федеральных органов государственной власти⁶⁶;

10) перевод в непосредственное подчинение федерального Правительства и федеральных министерств и ведомств милиции, внутренних войск, иных силовых ведомств, которые функционировали в субъекте Федерации в качестве региональных (территориальных) подразделений федеральных органов исполнительной власти;

11) ввод специальных милицейских или военных подразделений в случаях, определенных федеральным законодательством⁶⁷.

В литературе иногда используется и такой термин, как «институт федерального вмешательства» или «институт федеральной интервенции»⁶⁸. А. А. Кондрашев, обосновывая кон-

⁶⁶ См.: РГ. 1999. 31 марта.

⁶⁷ См.: Барциц И. Н. Федеративная ответственность: понятие и виды. С. 36—47; Кондрашев А. А. Конституционно-правовая ответственность субъектов Федерации: вопросы теории и проблемы реализации. С. 29. Автор последней работы рассматривает и вопрос о возможной классификации мер конституционно-правовой ответственности (с. 29—30).

⁶⁸ Для преодоления конфликтных ситуаций между субъектами федеративных правоотношений, способных повлечь угрозу единству и целостности РФ, создания механизма сдержек и противовесов против злоупотребления властью разрабатывается проект федерального закона «О гарантиях государственной целостности Российской Федерации». См.: Иванченко Л. А., Кулина В. Ф. Актуальные проблемы российского федерализма и их отражение в законотворческой деятельности // ЖРП. 1999. № 11. С. 9.

цепцию правового института *федерального принуждения (вмешательства)* и выделяя две группы средств федерального принуждения (средства обязывания и средства прямого принуждения), предлагает установить в Конституции РФ следующие средства федерального воздействия:

издание Президентом РФ обязательных для исполнения указов, регламентирующих соблюдение органами государственной власти субъектов РФ обязанностей по отношению к Федерации, которые вытекают из предметов исключительного ведения Федерации, и исполнения федеральных законов в сфере совместного ведения;

приостановление Указом Президента РФ действия законов субъектов РФ, противоречащих Конституции РФ и федеральному законодательству, одновременно с обращением с запросом в Конституционный Суд РФ о выяснении их соответствия конституционным положениям;

издание Президентом РФ указа о роспуске законодательного органа и отстранения от должности высшего должностного лица — главы исполнительной власти субъекта РФ в случае издания ими нормативных актов, которые противоречат Конституции РФ, федеральному законодательству; указ издается Президентом РФ после установления фактов этих нарушений постановлениями Конституционного Суда РФ и в случае отказа от устранения выявленных нарушений в течение трех месяцев;

введение указом Президента РФ подразделений милиции и внутренних войск в субъект Федерации, где происходят массовые беспорядки, систематически нарушаются федеральные законы⁶⁹.

Таким образом, отмена или приостановление действия правовых актов управления может считаться одним из видов конституционно-правовой ответственности. Современное конституционное законодательство устанавливает, как это уже было отмечено, возможность приостановления действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ Президентом России до решения соответствующего суда (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ) и признания неконституционными (неза-

⁶⁹ См.: К о н д р а ш е в А. А. Конституционно-правовые способы федерального принуждения: Проблемы теории и реализации в Конституции Российской Федерации. С. 14.

конными, недействующими) правовых актов субъекта РФ Конституционным Судом РФ по запросам федеральных государственных органов (ст. 125 Конституции РФ). В Послании Президента РФ «Россия на рубеже эпох» от 30 марта 1999 г. отмечается необходимость разработки механизма реализации решений Конституционного Суда РФ о признании неконституционными нормативно-правовых актов субъектов РФ, противоречащих федеральному законодательству. Особо подчеркивается, что процедуры *федерального принуждения* могут быть использованы в отношении органов государственной власти субъектов РФ, нарушающих федеральные законы и судебные решения. Поэтому «государственный контроль и федеральное принуждение на законной основе — обязательный элемент любой жизнеспособной федерации»⁷⁰. Государственная Дума уже рассмотрела проект федерального закона «Об обеспечении соответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральным законам», в котором содержатся:

нормы о процедуре установления соответствия или несоответствия принятых субъектами Федерации нормативных правовых актов федеральному законодательству;

компетенция органов, уполномоченных принимать решение об отмене или приостановлении действий этих актов в случае их противоречия нормам федерального законодательства.

Одним из практических шагов Президента РФ по реализации идеи федерального принуждения (или федерального вмешательства), по обеспечению законности деятельности исполнительной власти, а также соблюдению российского законодательства всеми государственными органами, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными служащими, должностными лицами, является утверждение Указом от 13 мая 2000 г. № 849 «Положения о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе». Основной задачей представителей Президента РФ в семи образованных федеральных округах будет являться контрольно-надзорная функция за исполне-

⁷⁰ Послание Президента РФ «Россия на рубеже эпох» от 30 марта 1999 г. // РГ. 1999. 31 марта.

нием в регионах РФ Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ.

В июне 2000 г. Государственная Дума приступила к обсуждению в первом чтении представленного Президентом РФ пакета законопроектов, направленных на проведение в России административной реформы, укрепление государственной власти и повышение ее эффективности. Законопроекты, например, предусматривают, что если Конституция РФ и федеральные законы не исполняются региональной государственной властью, а в регионах продолжается практика принятия так называемых «суверенных законов», которые «разрывают» единое правовое пространство⁷¹ страны, то губернатор или президент республики могут быть отстранены от занимаемой должности, а региональный парламент — распущен. Таким образом, одним из важнейших положений предлагаемого Президентом РФ пакета законопроектов является установление порядка отстранения от должности руководителя субъекта РФ (губернатора или главы республики) на основании решения суда, установившего, что изданные в субъекте РФ правовые акты противоречат Конституции РФ и федеральным законам. Судебный контроль над нормотворчеством в РФ (как способ защиты единого правового пространства России) осуществляется в настоящее время Конституционным Судом РФ и судами общей юрисдикции в рамках и пределах установленной конституционными нормами и иными законами компетенции. Другим важным предложением Президента РФ является закрепление нормы, в соответствии с которой высшее должностное лицо субъекта РФ при определенных условиях может отстранять от должности руководителей нижестоящих органов публичной власти⁷².

После непродолжительного обсуждения указанных законопроектов были приняты следующие федеральные законы, которые призваны составить в настоящее время основу для проведения административной реформы и реформирования всей государственной власти в России: ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих

⁷¹ О правовом пространстве см., например: Б а р ц и ц И. Н. Правовое пространство: основные признаки и закономерности развития //ЖРП. 2000. № 5/6. С. 103—114.

⁷² См.: П у т и н В. Власть должна быть работающей //РГ. 2000. 19 мая.

принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁷³ от 29 июля 2000 г., ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁷⁴ от 4 августа 2000 г., ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»⁷⁵ от 5 августа 2000 г., а также Положение о Государственном совете Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1602⁷⁶.

Внесенные изменения в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» устанавливают, что органы государственной власти субъектов РФ несут ответственность в соответствии с Конституцией РФ и ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в случае принятия органами государственной власти субъектов РФ нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам и повлекших за собой массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности РФ, национальной безопасности РФ и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства РФ.

В соответствии с пп. «г» п. 1 ст. 9 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» устанавливается, что полномочия

⁷³ См.: СЗ РФ. 2000. № 31. Ст. 3205.

⁷⁴ См.: СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3330.

⁷⁵ См.: СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3336. В литературе встречается интересная критика указанного федерального закона (см., например: З и н о в ь е в А. В. Концепция первоочередных поправок в Конституцию России // Правоведение. 2000. № 4. С. 48—50).

⁷⁶ См.: СЗ РФ. 2000. № 36. Ст. 3633.

законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ могут быть прекращены досрочно в случае принятия этим органом не соответствующих российскому законодательству конституций (уставов), законов субъекта РФ или иного нормативного правового акта. Роспуск законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ в этом случае осуществляется в определенном порядке: в случае, если соответствующим судом установлено, что законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ приняты конституция (устав), закон субъекта РФ или иной нормативный правовой акт, противоречащие Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам, а законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил нормативный правовой акт, признанный соответствующим судом противоречащим федеральному закону и недействующим, и после истечения данного срока судом установлено, что в результате уклонения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ от принятия в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда были созданы препятствия для реализации закрепленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц, Президент РФ *выносит предупреждение* законодательному (представительному) органу государственной власти РФ. Данное решение Президента РФ принимается в форме указа. Если в течение трех месяцев со дня вынесения Президентом РФ предупреждения законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ указанный орган не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, Президент РФ может внести в Государственную Думу проект федерального закона о роспуске законода-

тельного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, которая обязана рассмотреть указанный проект федерального закона в течение двух месяцев. Со дня вступления в силу федерального закона о роспуске законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ прекращаются его полномочия. Срок, в течение которого Президент РФ выносит предупреждение законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ или вносит в Государственную Думу проект федерального закона о роспуске указанного органа, не может превышать одного года со дня вступления в силу решения суда.

Идею проведения административной реформы в России разделяют не все политики, ученые и должностные лица. Например, Президент Чувашской Республики Н. Федоров говорит о том, что надо уяснить для себя и разъяснить российской общественности опасность увлечения так называемой «исполнительной вертикалью», так как эта опасность — не для чиновников: эта «опасность для российского федерализма и демократии в целом»⁷⁷. По его мнению, исполнительная вертикаль — это возрождение административно-командной системы; он считает, что федерализм и исполнительная вертикаль являются несовместимыми, ибо последняя существенно деформирует и искажает идею федерализма, «делает его фиговым листком на реставрации унитарного государства. Конституционная схема власти не вмещается в прокрустово ложе исполнительной вертикали». Понимая позицию Н. Федорова, думается, можно засомневаться в правильности других его слов: «Влиять на регионы Центр *должен*, но *управлять* ими он не может»⁷⁸. Зададим вопрос: что понимается в данном случае под «управлением»? Не является ли само «влияние» одной из управленческих функций? Да и как можно вообще управлять, не оказывая какого-либо «влияющего воздействия» на субъекта управления. Ведь и

⁷⁷ Федоров Н. Синдром административного восторга //РГ. 2001. 21 марта.

⁷⁸ Там же.

в безупречно построенном на самых демократических принципах федеральном государстве за Центром во многих сферах жизнедеятельности субъектов Федерации (регионов) закрепляются властвующие (регулирующие, запрещающие, принуждающие) функции и полномочия, которые вписываются в нормально понимаемую административно-командную систему управления. В этом смысле административно-командная система (можно использовать и иное название, если кому-то оно не нравится) — неперенный атрибут государственного строительства и государственного управления. Н. Федоров считает, что *оперативное (или административное управление* не подходит для отношений центр — регионы — муниципалитеты, а в качестве приемлемой для России модели федерализма выделяет так называемый *кооперационный федерализм*, т.е. взаимосогласованные компетенции с гарантиями полной ответственности за меру своей компетенции, считая при этом опасными явлениями для России «договорной» или «централизованный» федерализм: «Федерализм — это не децентрализация, а *субординация и координация компетенций* в рамках единой государственной власти в стране. И в пределах компетенции каждый действует *самостоятельно, но в рамках своей компетенционной ответственности* (курсив наш. — Ю. С.). Методологически в определении и разграничении компетенции Центра и субъектов, скорее, надо танцевать от этого тезиса»⁷⁹.

С проблемой отмены незаконного акта управления непосредственно связана и другая: ответственность органов власти за вред, причиненный актами, не соответствующими закону. Статья 16 ГК РФ определяет, что убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания административного акта, не соответствующего закону или иному правовому акту государственного органа или органа местного самоуправления.

⁷⁹ Там же.

подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом РФ или муниципальным образованием. Статья 1069 ГК РФ предусматривает, что вред, причиненный незаконными действиями (бездействием) государственных органов либо должностных лиц этих органов, возмещается за счет соответственно казны РФ, казны субъекта РФ или казны муниципального образования. Ответственность за убытки и вред, причиненные лицам и их имуществу вследствие неправомερных решений, действий (бездействия) органов государственной власти, наступает при наличии следующих условий:

- 1) неправомерность решений органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- 2) наличие вреда или убытков, причиненных лицам или их имуществу;
- 3) причинная связь между неправомерными решениями и наступившим вредом (убытками);
- 4) виновность должностного лица, если вред или убытки наступили вследствие принятия этим лицом не соответствующего закону решения⁸⁰.

3.5.2. Приостановление и изменение правовых актов управления

Приостановление акта управления является официальным временным прекращением действия данного акта до момента рассмотрения и принятия по нему окончательного решения органом, имеющим право отменять или изменять правовой акт управления. Приостановление действия актов управления происходит в тех случаях, когда специальный орган или должностное лицо, обнаружив несоответствие данного акта требованиям законности, обоснованности и целесообразности (т.е. считая акт управления незаконным, необоснованным, нецелесообразным), тем не менее не имеет законного права на его отмену или изменение. Приостановление действия этого акта до рассмотрения его органом, который обладает правом отмены акта. В зависимости от результатов

⁸⁰ См.: Любимов Р. Н. Ответственность органов за вред, причиненный актами, не соответствующими закону, незаконными действиями (бездействием) // Вестник ВАС РФ. 2000. № 3. С. 54—58.

рассмотрения уполномоченным органом акта управления последний либо отменяется, либо продолжает действовать, если устранены все противоречия и дефекты, которые в нем имелись. Акт управления не подлежит применению, т.е. временно не действует (однако он не утрачивает своей юридической силы), например, в случаях, когда:

1) Президент РФ приостанавливает действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ (актов высшего должностного лица субъекта РФ или акта органа исполнительной власти субъекта РФ) в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина — до решения этого вопроса соответствующим судом (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ; ст. 29 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г.). Приостанавливая действие незаконных постановлений, Президент РФ может предложить руководителям органов исполнительной власти, высшим должностным лицам субъектов РФ (губернаторам, Президентам субъектов РФ) отменить и привести незаконные постановления и распоряжения в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством⁸¹. Правительство РФ в соответствии со ст. 44 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» вносит предложение Президенту

⁸¹ См., например: Указ Президента РФ «О нормативных правовых актах губернатора Курской области» от 17 декабря 1997 г. № 1306 (СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5745) или Указ Президента РФ от 18 марта 1999 г. № 362 «О постановлении главы администрации Белгородской области от 16 декабря 1998 г. № 645 «О чрезвычайных мерах по стабилизации рынка продовольствия области» (СЗ РФ. 1999. № 12. Ст. 1455). Отмеченное постановление главы администрации Белгородской области устанавливало незаконные ограничения на отпуск готовой продукции по свободным ценам за пределы области и другие незаконные ограничения. См. также: Указ Президента РФ от 15 мая 2000 г. № 851 «О постановлении главы администрации Смоленской области от 26 июня 1998 г. № 271 «О взимании платежей за загрязнение окружающей природной среды от иностранных юридических лиц и граждан, эксплуатирующих автотранспортные средства на автодорогах Смоленской области» //РГ. 2000. 18 мая; Указ Президента РФ от 12 июня 2000 г. № 1101 «О приостановлении действия постановления губернатора Тверской области от 28 сентября 1999 г. № 856 «О тарифах на электрическую энергию для населения области» //РГ. 2000. 15 июня.

РФ о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина. В соответствии со ст. 15 ФКЗ «О чрезвычайном положении»⁸² от 30 мая 2001 г. Президент РФ вправе приостанавливать действие правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, правовых актов органов местного самоуправления, действующих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, в случае противоречия этих актов указу Президента РФ о введении на данной территории чрезвычайного положения;

2) законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ могут приостанавливать до рассмотрения судом или Правительством РФ действие правовых актов федеральных органов исполнительной власти, противоречащих требованиям федеральных законов. При подтверждении Правительством РФ законности и правомочности приостановленного акта управления он начинает действовать вновь (вступает в законную силу). Однако данное решение Правительства РФ можно обжаловать в Верховный Суд РФ;

3) суд общей юрисдикции приостанавливает по жалобе гражданина на решение органа исполнительной власти или местного самоуправления (или должностного лица) исполнение обжалуемого решения (суд общей юрисдикции может приостановить исполнение акта управления и по собственной инициативе);

4) принесение протеста прокурора на постановление о наложении административного взыскания приостанавливает его исполнение до рассмотрения протеста (ч. 2 ст. 270 КоАП РСФСР). Протест прокурора на постановление по делу об административном правонарушении рассматривается правомочными на то органами (должностными лицами) в десятидневный срок со дня его поступления, и при этом ими проверяется законность и обоснованность вынесенного постановления по делу. Прокурор может опротестовать акт управления, принятый органом исполнительной власти или органом местно-

⁸² См.: СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

го самоуправления, и направляет в орган исполнительной власти или орган местного самоуправления протест, в котором указываются нарушения законности и требование отменить или изменить (привести в соответствие с законами) опротестованный акт управления. Однако в данном случае акт управления продолжает действовать несмотря на протест прокурора. В случае оставления протеста прокурора без удовлетворения прокурор имеет право обратиться в суд с заявлением о признании акта управления незаконным (недействительным). Здесь действуют нормы ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», в соответствии с которыми прокурор вправе обращаться в суд с требованием о признании не соответствующими законам (недействительными) нормативных актов, издаваемых федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами;

5) подача жалобы на постановление по делу об административном правонарушении в течение установленного срока (десять дней со дня вынесения постановления) приостанавливает его исполнение до рассмотрения жалобы.

В принимаемых субъектами РФ законах о нормативных правовых актах содержатся также нормы, определяющие возможность и процедуру приостановления или отмены административных актов. Например, в законе Челябинской области «О законе и ином нормативном правовом акте» (ст. 43) устанавливается, что действие принятых главой администрации нормативно-правовых актов не может быть приостановлено никакими органами и должностными лицами области, кроме суда. Закон Республики Саха (Якутия) «О Государственном Собрании (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)» закрепляет за Палатой Представителей Государственного Собрания право приостанавливать на своей территории действие республиканских и федеральных законов и иных нормативных правовых актов, если они нарушают Федеративный договор, противоречат Конституции или законам Республики Саха (Якутия), а также ограничивают суверенитет Республики. Президент этой республики согласно ее Конституции

вправе отменять правовые акты Правительства республики, министерств и ведомств, других органов, приостанавливать действие актов местной администрации в случае их противоречия законодательству Республики и актам Президента Республики. На уровне местного самоуправления, действующего в республике Саха (Якутия), органы местного самоуправления вправе отменять акты, принятые нижестоящими органами муниципальной власти. Вместе с тем процедура отмены и приостановления административных актов законодателем не устанавливается⁸³.

Некоторые законы субъектов РФ устанавливают, что на уровне муниципальных образований глава местной администрации (глава муниципального образования) имеет право опротестовывать принятые нормативные правовые акты. В других случаях определяется порядок осуществления представительными органами местного самоуправления полномочий по приостановлению действий нормативных правовых актов, принятых главой местной администрации. Существуют и другие формулировки взаимного контроля за качеством нормативных правовых актов представительными органами местного самоуправления и главами местных администраций. Например, ст. 34 Закона Воронежской области «О местном самоуправлении в Воронежской области» предоставляет возможность самому муниципальному образованию определить в его уставе положение, предусматривающее право представительного органа местного самоуправления двумя третями голосов депутатов от числа избранных в этот орган опротестовывать любой правовой акт исполнительного органа местного самоуправления, иного органа местного самоуправления или самостоятельного структурного подразделения органа местного самоуправления, если указанный акт противоречит законам либо недостаточно обеспечен финансовыми или материальными ресурсами. Действие опротестованного правового акта приостанавливается с момента получения органом, издавшим этот акт, протеста представительного органа местного самоуправления. После этого создается согласительная комиссия, которая может выработать взаимоприемлемое решение.

⁸³ См. подробно: М а р ч е н к о в а Е. М. Законодательство субъектов РФ о нормативных правовых актах //ЖРП. 1998. № 6. С. 81.

3.6. Обжалование правовых актов управления

Вопрос обжалования правовых актов управления, выявления их юридической состоятельности является частью более общего вопроса о порядке разрешения административно-правовых споров как одного из видов юридических конфликтов⁸⁴. Одной из важнейших внешних характеристик административно-правового спора выступает такая правовая форма управления, как издание (принятие) административных актов. Для разработки целостной теории административно-правового спора потребуются еще долгие годы исследовательского труда ученых-административистов. Однако сама проблема нуждается в творческом обсуждении, ибо она связывает между собой многочисленные административно-правовые институты, особенно такие, как правовые акты управления, государственная служба, административная юстиция.

Противоправный или незаконный административный акт можно рассматривать и как один из видов *юридической ошибки*, под которой учеными понимается «признанный в установленном законом порядке, объективно противоправный, негативный результат, который препятствует реализации прав, свобод и охраняемых государством интересов личности»⁸⁵. А. Б. Лисюткин указывает в качестве основных черт юридической ошибки следующие:

- 1) представляет негативный результат, следствие неправильно осознанного волевого поведения субъекта права;
- 2) носит непреднамеренный характер;
- 3) имеет объективно-противоправное значение;
- 4) препятствует реализации субъективных прав и охраняемых законом интересов;
- 5) требует юридического разбирательства⁸⁶.

Поэтому незаконный управленческий акт как результат совершенной юридической ошибки необходимо приводить в

⁸⁴ См.: Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы //ГиП. 1998. № 8. С. 29—30 (выступление Н. Ю. Хаманевой); Х а м а н е в а Н. Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора //ГиП. 1998. № 12. С. 29—36.

⁸⁵ Л и с ю т к и н А. Б. Вопросы методологии исследования категории «ошибка» в правоведении. Саратов: СГАП, 2001. С. 129.

⁸⁶ Там же.

соответствие с положениями закона, т.е. нужно исправлять допущенную уполномоченным должностным лицом или органом управления при издании правового акта управления правовую ошибку.

Важными правовыми процессуальными средствами, при помощи которых акты управления могут быть отменены, изменены или действие их приостановлено, являются: 1) *обжалование*; 2) *опротестование*; 3) *проверка акта управления* самим органом управления или соответствующими должностными лицами по своей собственной инициативе в рамках осуществления контроля. Необходимо подчеркнуть, что использование указанных правовых средств обеспечения законности актов управления может и не привести к отмене или признанию недействующими (незаконными) правовых актов управления.

Российское законодательство устанавливает два порядка обжалования актов публичного управления и действий (бездействия) должностных лиц: судебный и административный.

Обжалование или опротестование правового акта управления не влечет за собой автоматического признания их недействительными; это, по сути, способы (или средства), направленные на выяснение соответствия этих актов требованиям и положениям законов и иных нормативных правовых актов, на выявление их целесообразности (при осуществлении общего контроля), юридической силы и нормативной обоснованности (при опротестовании). При удовлетворении жалобы или протеста прокурора обжалуемый (опротестованный) акт управления утрачивает свою юридическую силу. Однако в данном случае активной стороной в процессе деятельности по выяснению соответствия акта управления федеральным законам и его отмене является тот орган (то должностное лицо), который рассмотрел жалобу или протест прокурора и вынес по ним положительное решение (удовлетворил жалобу или протест).

3.6.1. Судебный порядок обжалования

Проблема судебного контроля за законностью правовых актов управления исследуется в нашей стране представителями различных отраслей права уже несколько десятилетий. Известно, что в России (в бывшем СССР) не всегда существо-

вала возможность обжалования в суд правовых актов управления. Учеными отмечалось, что, допуская обжалование в суд актов органов государственного управления, законодатель должен определить и соответствующие полномочия суда. Например, предлагалось в двух вариантах утвердить следующие полномочия суда: 1) суд проверяет законность и обоснованность административного акта и на основании этой проверки получает право отмены административного акта (или признания его недействительным); 2) суд, проверив законность и обоснованность административного акта, получает право на принятие самостоятельного решения по административному делу⁸⁷. Большинство ученых, практикующих юристов и законодатель считали более правильным первый вариант решения этой проблемы, так как закон допускал возможность проверки судом деятельности органа государственного управления (а также отмены судом акта управления, — ст. 273 ГК РСФСР) и, следовательно, возникала необходимость разработать способы, посредством которых защищалось бы нарушенное субъективное право. Однако высказывались и мнения о нецелесообразности наделения суда полномочиями на отмену административного акта или прекращение административного дела⁸⁸. Вместе с тем еще в начале 70-х гг. проблема судебного контроля над административными актами в той или иной степени решалась в русле предоставления суду возможности признать недействительным незаконный административный акт. Например, в п. 5 постановления Пленума Верховного Суда РСФСР «О некоторых вопросах и практике судов РСФСР по гражданским делам, связанных с обслуживанием населения» от 3 сентября 1974 г. устанавливалось: «Если отдельные правила, содержащиеся в

⁸⁷ См.: Чечот Д. М. Судебный контроль за административной деятельностью //СГиП. 1972. № 1. С. 44. См. также: Боннер А. Т., Квиткин В. Т. Судебный контроль в области государственного управления. М., 1973; Малеин Н. С. Судебный контроль за законностью правовых актов //СГиП. 1975. № 5. С. 122—126; Петухов Г. Е. Развитие компетенции суда по обеспечению законности в государственном управлении //СГиП. 1975. № 3. С. 114; Чечот Д. М. Административная юстиция. Л., 1973.

⁸⁸ См.: Каверин А., Корнелюк А. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений //Соц. законность. 1962. № 9. С. 21.

ведомственных нормативных актах, противоречат закону, суду необходимо руководствоваться законом»⁸⁹.

Конституция РФ (ч. 2 ст. 46) устанавливает право граждан обжаловать в суд решения органов государственной власти и должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, если они нарушают права и свободы граждан. Право гражданина обращаться в суд за защитой своих прав и свобод является важнейшим фактором укрепления гарантий прав граждан в области действия органов публичного управления. Роль судебной власти при рассмотрении споров, связанных с актами управления, в перспективе будет неизменно возрастать, так как судебный порядок рассмотрения споров имеет ряд неоспоримых достоинств перед административным порядком рассмотрения спора: суд — это специальный государственный орган, осуществляющий контроль за законностью и обоснованностью решений; он независим ни от одной ветви власти и имеет конституционные гарантии такой независимости; у него нет какой-либо заинтересованности в результате рассмотрения спора; он имеет четкую процессуальную форму рассмотрения спора; принципы судебного рассмотрения демократичны; гражданин и сам орган управления имеют одинаковые процессуальные права и обязанности.

По общему правилу в судах общей юрисдикции рассматриваются все дела об оспаривании нормативных правовых актов, кроме тех, проверка законности которых отнесена законодательством к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ. К делам, подведомственным судам общей юрисдикции, относятся, например, дела о признании противоречащими федеральным законам законов субъектов РФ, иных нормативных правовых актов представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, а также нормативных правовых актов федеральных министерств, государственных комитетов, федеральных служб и иных федеральных органов исполнительной власти.

Вместе с этим, в отличие от общего правила, федераль-

⁸⁹ См.: Бюл. Верх. Суда РСФСР. 1974. № 11. С. 5.

ными законами может специально устанавливаться подведомственность арбитражным судам дел по проверке законности конкретных нормативных актов, регламентирующих деятельность неограниченного круга лиц. Например, в соответствии со ст. 138 части первой Налогового кодекса РФ судебное обжалование организациями и индивидуальными предпринимателями актов (в том числе нормативных) налоговых органов производится путем подачи искового заявления в арбитражный суд. В тех случаях, когда с заявлениями об оспаривании, нормативных актов налоговых органов, регулирующих исключительно деятельность организаций и индивидуальных предпринимателей, обращаются прокуроры, такие дела также подлежат рассмотрению в арбитражных судах. Если же подобные акты касаются неопределенного круга граждан, не имеющих статуса предпринимателя, заявление прокурора подлежит рассмотрению в суде общей юрисдикции в порядке гражданского судопроизводства.

Дела об оспаривании правовых актов, носящих ненормативный характер, в зависимости от субъектного состава участников и характера правоотношений разрешаются судами общей юрисдикции или арбитражными судами.

При оспаривании организациями, гражданами-предпринимателями, а также прокурором ненормативных правовых актов, адресованных организациям и индивидуальным предпринимателям, но не в связи с осуществлением ими предпринимательской деятельности, жалобы должны подаваться в суд общей юрисдикции.

Подведомственные судам общей юрисдикции гражданские дела об оспаривании правовых актов разрешаются Верховным Судом РФ, верховными судами республик, краевыми и им соответствующими судами, районными (городскими) судами. Родовая (предметная) подсудность этих дел зависит от уровня принятия оспариваемого правового акта (объекта оспаривания), т.е. уровня нахождения в системе публичной власти органа или должностного лица, принявшего соответствующий правовой акт. Если, например, гражданин РФ оспаривает нормативный акт, принятый федеральным органом исполнительной власти, то в соответствии со ст. 116 ГПК РСФСР дело будет подсудно по первой инстанции Верховному Суду РФ.

Вместе с тем Верховный Суд РФ может рассматривать в

качестве суда первой инстанции дела об оспаривании нормативных актов, принятых не органами исполнительной власти, например Центральным Банком РФ и Генеральным прокурором РФ, а также действующих в настоящее время на территории РФ некоторых нормативных актов министерств и ведомств бывшего Союза ССР.

Статья 9 ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» предусматривает, что дела об оспаривании ненормативных актов Президента РФ, нормативных актов Правительства РФ, Министерства обороны РФ, иных федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих, граждан, проходящих военные сборы, подлежат рассмотрению по первой инстанции Военной коллегией Верховного Суда РФ.

Следует согласиться с мнением В. Ю. Зайцева, который считает, что с учетом приоритетной конституционной цели правосудия — обеспечение эффективной защиты прав, свобод и охраняемых законом интересов граждан и организаций, а также исходя из смысла и целей ст. 23 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», ст. 9 ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» и ст. 116 ГПК РСФСР, по аналогии закона можно сделать вывод о том, что дела по жалобам на нормативные правовые акты Правительства РФ как более значимые, чем прямо отнесенные ГПК РСФСР к подсудности Верховного Суда РФ дела об оспаривании нормативных актов федеральных министерств и ведомств, также подсудны по первой инстанции Верховному Суду РФ⁹⁰.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. (в ред. ФЗ от 29 июля 2000 г.) (п. 2 ст. 9 и п. 2 ст. 19) определяет, что противоречия закона, иного нормативного правового акта либо иного ненормативного правового акта законодательного органа субъекта РФ, а также исполнительного органа государственной власти

⁹⁰ См.: Зайцев В. Ю. Некоторые вопросы судебной практики по делам об оспаривании правовых актов // Бюл. Верхов. Суда РФ. 2001. № 3. С. 21.

субъекта РФ устанавливаются соответствующим судом, под которым, как правило, понимается суд общей юрисдикции одного уровня с органом, издавшим обжалуемый правовой акт. Пункт 2 ст. 115 ГПК РСФСР закрепляет, что дела об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти и должностных лиц субъектов РФ подсудны по первой инстанции краевым, областным и соответствующим им судам.

Районные (городские) суды рассматривают дела об оспаривании всех остальных индивидуальных и нормативных правовых актов, проверка законности которых не отнесена к компетенции судов субъектов РФ и Верховного Суда РФ (например, дела об оспаривании правовых актов, принятых представительными органами и должностными лицами органов местного самоуправления).

При рассмотрении судом дел об оспаривании нормативных правовых актов не требуется установления конкретных обстоятельств дела, собирания и исследования доказательств. Главной задачей суда является проведение проверки соответствия правового акта положениям и требованиям закона. Как известно, граждане и организации освобождаются от обязанности доказывать незаконность обжалуемых правовых актов; они обязаны доказать факт нарушения принадлежащих им прав и свобод. Суд, рассматривая дело, должен проверить полномочия (компетенцию) органа или должностного лица на принятие оспариваемого правового акта.

Резолютивная часть решения по делу о признании правового акта противоречащим закону должна содержать вывод суда об удовлетворении либо об отказе в удовлетворении жалобы заявителя или требования прокурора. Суд общей юрисдикции в случае признания закона субъекта РФ противоречащим федеральному закону должен указать в резолютивной части решения то, что этот закон признается недействующим и не подлежащим применению со дня вступления решения суда в законную силу. При удовлетворении жалобы (заявления) о признании противоречащим федеральному закону иного правового акта (не являющегося законом субъекта РФ) суд должен отразить в резолютивной части решения, что этот правовой акт признается недействительным и не порождающим правовых последствий со дня его издания.

Это означает также, что последствия признания акта недействительным распространяются на права и обязанности заинтересованных лиц, которые возникли до вступления решения в законную силу.

Решение по делу о признании нормативного правового акта противоречащим закону или сообщение о таком решении должно быть опубликовано в средстве массовой информации, в котором был опубликован данный нормативный правовой акт, о чем нужно указать в резолютивной части решения по делу (ст. 35 Закона РФ «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 г. (в ред. ФЗ от 2 марта 1998 г.)). В необходимых случаях суд в резолютивной части решения вправе обязать редакцию средства массовой информации опубликовать сообщение о признании недействительным правового акта ненормативного характера, если он был опубликован данным средством массовой информации. Решение суда о признании правового акта противоречащим закону должно быть направлено соответствующему органу, должностному лицу не позднее десяти дней после вступления решения суда в законную силу. Орган публичной власти или должностное лицо обязаны сообщить суду и гражданину об исполнении решения суда не позднее чем в месячный срок со дня получения решения. Поэтому суды, принявшие решения по делу об оспаривании правового акта, обязаны постоянно контролировать исполнение своих решений.

Возможность суда проверять нормативные акты и его право признавать некоторые из них (или конкретные положения) *недействующими* (незаконными) позволяет сделать и более общий теоретический вывод о том, что судебная практика все более становится источником права; этот факт почти полностью отрицался советской правовой наукой⁹¹, да и о возможности обжалования в суде нормативных актов вообще не могло быть и речи. Однако в последние годы в связи с преодолением нормативистского подхода как единственного правопонимания, по мере установления конституционного разделения властей, укрепления самостоятельности судебной власти, распространения компетенции суда на нормо-

⁹¹ См., например: Судебная практика в советской правовой системе. М., 1975; Социалистическое право. М., 1973.

творчество все более получает поддержку точка зрения, признающая судебную практику в качестве источника права⁹². Судебное решение, принятое в результате рассмотрения дела о соответствии закону какого-либо нормативного правового акта, становится также *нормотворческим*, так как оно формирует новые права и обязанности субъектов права, устанавливает недействительность, а следовательно, и неминуемую отмену определенных законодательных положений (правил поведения). Таким образом, суд может признать недействующим, например, управленческое решение административного органа, в то время как последний никогда не может признать недействующим судебный акт. А. В. Цихоцкий отмечает, что «признание судебного прецедента в качестве формы (источника) права есть отражение объективных требований современного социального бытия. Направление научной мысли, отстаивающей субъективное право суда на правотворчество, представляет попытку придания судебной системе новой функции: поиска правовой нормы за пределами нормотворчества»⁹³; при этом автор подчеркивает, что правоустановление (правотворчество) не является основной функцией судебной системы, а представляет собой восполнительный характер и осуществляется в строгих законодательных рамках⁹⁴.

Особое значение в современной судебной практике приобретают дела об оспаривании нормативных актов по мотиву несоответствия их закону⁹⁵. Новизной отличается сам характер данной категории дел, так как объектом судебного обжалования является нормативный акт. При этом судебная защита по таким делам затрагивает публичные интересы

⁹² См.: Л и в ш и ц Р. З. Судебная практика как источник права // ЖРП. 1997. № 6. С. 50—51.

⁹³ Ц и х о ц к и й А. В. Теоретические проблемы эффективности правосудия по гражданским делам. Новосибирск, 1997. С. 355.

⁹⁴ Там же. С. 355—356.

⁹⁵ См.: Ж и л и н Г. Признание нормативных актов недействительными // РЮ. 1998. № 7. С. 40—42; У к с о в а Е. Оспаривание законности нормативных актов в судах общей юрисдикции // РЮ. 1998. № 8. С. 43—45; О н а ж е. Процессуальные особенности рассмотрения дел об оспаривании нормативных актов // РЮ. 1999. № 1. С. 11—12; Демин В. Судебный контроль за законностью актов органов местного самоуправления // РЮ. 2001. № 6. С. 25—27.

неопределенного круга лиц, так как сам нормативный акт распространяет свое действие на неограниченный круг лиц. Посредством рассмотрения таких дел суд общей юрисдикции осуществляет судебный контроль за соответствием оспариваемых нормативных актов другому нормативному акту, который имеет большую юридическую силу и значимость в иерархии нормативных актов.

Характер рассматриваемого спора (дела), а также процедура его рассмотрения предопределяют выявление нормативной природы оспариваемого акта управления. Суд сначала определяет «нормативность» оспариваемого акта управления и соответствующие признаки, так как это имеет важнейшее значение для *разграничения компетенции между судами общей юрисдикции и арбитражными судами*. Требование о признании незаконным оспариваемого акта, отвечающего признакам нормативного акта, вне зависимости от того, кем оно заявлено: гражданином или юридическим лицом (или гражданами, имеющими статус индивидуального предпринимателя), рассматривается в суде общей юрисдикции и поэтому неподведомственно арбитражному суду; арбитражному суду подведомственны споры о признании недействительными (полностью или в части) *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, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица и имеющих статус индивидуального предпринимателя, приобретенного в установленном законом порядке (ст. 22 АПК РФ). В соответствии со ст. 24 Арбитражного процессуального кодекса РФ Высший Арбитражный Суд РФ может рассматривать лишь дела о признании недействительными только ненормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ. Таким образом, главным критерием для разграничения компетенции между судами общей юрисдикции и арбитражными судами является выявление нормативной природы оспариваемого акта. Однако необходимо помнить и о существовании других норм, содержащихся в ст. 22 АПК РФ, в которых говорится, что в случаях, предусмотренных федеральными

законами, к подведомственности арбитражного суда могут быть отнесены и другие дела. Например, в соответствии с ФЗ «О государственном регулировании тарифов на электрическую энергию в Российской Федерации» от 14 апреля 1995 г. допускается оспаривание в арбитражных судах в том числе актов нормативного характера по вопросам регулирования тарифов на электрическую и тепловую энергию, принимаемых государственными органами (федеральной и региональными энергетическими комиссиями).

По замыслу авторов административной реформы, приведению в соответствие с федеральным законодательством законов и иных нормативных правовых актов, принимаемых в субъектах РФ, будет способствовать деятельность прокуратур в созданных семи федеральных округах, возглавлять которые станут заместители Генерального прокурора РФ. На необходимость скорейшего приведения регионального законодательства в соответствие с федеральными законами неоднократно указывалось в выступлениях Генерального прокурора РФ⁹⁶.

В соответствии с п. 2 ст. 2, п. 1 ст. 21 и п. 3 ст. 22 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» (в той части, в которой они признаны не противоречащими Конституции РФ постановлением Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 г. № 6-П)⁹⁷ судам подведомственны дела по заявлениям прокуроров о признании противоречащими закону правовых актов, на которые распространяется прокурорский надзор. К таким делам, в частности, относятся дела о признании противоречащими федеральным законам законов субъектов РФ, иных нормативных правовых актов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, а также нормативных правовых актов федеральных министерств, госу-

⁹⁶ См.: К вам едет прокурор //РГ. 2000. 2 июня. Практика последних лет свидетельствует об активизации деятельности прокуратуры в деле защиты законности и правопорядка. См., например: Ш у л ь ж е н к о Ю. Л. Конституционный статус прокуратуры Российской Федерации. М., 1999. С. 39—41; Протопопов А. Л. Функции прокуратуры // Правоведение. 2000. № 6. С. 169—178.

⁹⁷ См.: СЗ РФ. 2000. № 16. Ст. 1774.

дарственных комитетов, служб и иных федеральных органов исполнительной власти.

Судам следует иметь в виду, что, исходя из смысла п. 2 ст. 9, п. 2 ст. 19, п.п. 1 и 3 ст. 29 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», заявление прокурора о признании противоречащим федеральному закону нормативного правового акта субъекта РФ подается в соответствующий верховный суд республики, краевой (областной) суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа, действующий на территории данного субъекта РФ.

Резолютивная часть решения по делу о признании правового акта противоречащим закону должна содержать вывод суда об удовлетворении либо об отказе в удовлетворении заявления прокурора. В случае удовлетворения заявления о признании противоречащим федеральному закону закона субъекта РФ в резолютивной части решения должно быть указано об этом, а также о том, что данный закон признается недействующим и не подлежащим применению со дня вступления решения в законную силу. В случае удовлетворения заявления о признании противоречащим закону иного правового акта (не являющегося законом субъекта РФ) суд признает этот акт недействительным и не порождающим правовых последствий со дня его издания, а если закон, которому противоречит правовой акт, вступил в силу (введен в действие) после издания правового акта — со дня вступления в силу (введения в действие) закона.

Решение по делу о признании противоречащим закону нормативного правового акта или сообщение о таком решении должно быть опубликовано в том же средстве массовой информации, в котором был опубликован данный нормативный правовой акт, о чем следует указать в резолютивной части решения (ст. 35 Закона РФ «О средствах массовой информации»). В необходимых случаях суд в резолютивной части решения вправе обязать редакцию средства массовой информации опубликовать сообщение о признании недействительным иного правового акта, если он был опубликован данным средством массовой информации.

Решение по делу о признании правового акта противоре-

чащим закону может быть обжаловано и опротестовано в кассационном порядке.

Аналогичные изменения и дополнения в соответствии с п. 2 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25 мая 2000 г. № 19 «О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации» были внесены в п. 17 постановления Пленума Верховного Суда РФ «О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан» от 21 декабря 1993 г. № 10 (с изменениями и дополнениями, внесенными постановлениями Пленума от 25 октября 1996 г. № 10 и от 14 февраля 2000 г. № 9).

При разграничении юрисдикции или объема компетенции между судами общей юрисдикции, а также между ними и другими судами (например, арбитражными судами) решающее значение имеют содержание и вид нормативного правового акта, поскольку нормативные акты могут отличаться друг от друга по различным основаниям, например, по субъектам принятия этих актов, по пределам их действия, по предмету правового регулирования. В судах общей юрисдикции оспариваются нормативные акты (в целом или только их части), которые были приняты государственными органами и должностными лицами как на федеральном уровне, так и в субъектах Российской Федерации; общими судами рассматриваются также споры о нормативных актах, принимаемых органами местного самоуправления и их должностными лицами.

Как свидетельствует практика, число нормативных актов, которые могут быть проверены судами общей юрисдикции, весьма велико, т.е. практически невозможно установить полный перечень нормативных актов, подлежащих контролю общими судами при получении ими жалобы и требования о признании таких актов недействительными. Вместе с тем, возможно, существуют и определенные правила разграничения подведомственности судам жалоб на нормативные правовые акты. В каждом случае следует учитывать положения соответствующих законов, которые устанавливают конкретные изъятия из сферы судов общей юрисдикции (например, когда четко устанавливается юрисдикция Конституционного Суда РФ или арбитражных судов).

В сферу юрисдикции Конституционного Суда РФ входит проверка соответствия Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ (п. 2 «а», «б» ч. 2 ст. 125 Конституции РФ; постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. по делу о толковании отдельных положений ст. 125, 126 и 127 Конституции РФ). Проверка конституционности указанных нормативных актов осуществляется по запросам соответствующих субъектов: Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, органов законодательной власти субъектов РФ. В их число не входят граждане, организации и прокуроры, поэтому на практике стал все чаще появляться вопрос: имеет ли право гражданин, считающий, что его права и свободы нарушены соответствующими нормативными правовыми актами (названными в ст. 125 Конституции РФ), обратиться в суд? Самый общий ответ на данный вопрос содержит ч. 2 ст. 46 Конституции РФ: решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Более того, в самой Конституции РФ не содержится никаких изъятий из данной нормы, обеспечивающей судебную защиту прав и свобод граждан.

На практике имеют место случаи, когда прокуроры отказывают гражданину в ознакомлении с непосредственно затрагивающими его права и свободы материалами проводимой прокуратурой проверки, предметом которой является законность действий органов государственного или муниципального управления. Постановлением Конституционного Суда РФ⁹⁸ по делу о проверке конституционности п. 2 ст. 5 ФЗ

⁹⁸ См.: РГ. 2000. 1 марта.

«О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б. А. Кехмана от 18 февраля 2000 г. № 3-П признан не соответствующим Конституции п. 2 ст. 5 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», так как по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, он во всех случаях приводит к отказу органами прокуратуры в предоставлении гражданину для ознакомления материалов, непосредственно затрагивающих его права и свободы, без предусмотренных законом надлежащих оснований, связанных с содержанием указанных материалов, и препятствует тем самым судебной проверке обоснованности такого отказа.

К компетенции судов общей юрисдикции не относится проверка соответствия указанных нормативных актов Конституции РФ (речь идет о федеральных законах, нормативных актах Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, конституциях республик, уставах, а также законах и иных нормативных актах субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ). Вместе с тем едва ли можно исключить необходимость проверки соответствия нормативных актов ниже уровня федерального закона иному, имеющему большую юридическую силу акту, кроме Конституции РФ: например, проверка соответствия федеральным законам постановлений Правительства РФ, региональных законов.

Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии Конституции РФ конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ лишь в случае обращения в этот суд строго определенных в законе субъектов, если заявитель считает указанные нормативные акты не подлежащими действию из-за их неконституционности либо подлежащими действию вопреки официально принятому решению федеральных органов государственной власти, высших государственных органов субъектов РФ или их должностных лиц об отказе применять и исполнять их как не соответствующих Конституции РФ. Основанием к рассмотрению дела в Конституционном Суде является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции РФ нормативный акт.

Если заявитель при соблюдении правил о судебной под-

судности обращается в суд общей юрисдикции с требованием о признании нормативного акта недействительным по мотивам несоответствия его нормативным актам более высокой юридической силы, то суд обязан принять такое заявление.

Инициаторами разрешения дела Конституционным Судом РФ могут являться как граждане, так и организации, подавая свои жалобы на нарушение конституционных прав граждан законом, примененным по конкретному делу. Следует отметить, что несмотря на отсутствие закона, в котором прямо бы устанавливалось право организаций обжаловать в суд нормативные акты органов государственной власти автономных округов и республик в составе РФ, организации также являются субъектами оспаривания нормативных актов в суде. Это можно обосновать конституционными положениями о равенстве всех субъектов РФ, так как законодательством устанавливается право организаций на судебное обжалование нормативных актов их органов государственной власти. Важным основанием являются также ст. 3, 4 ГПК РСФСР, которые определяют право организаций на судебную защиту по подведомственному суду делу.

В соответствии со ст. 13 ГК РФ нормативный акт может быть признан судом недействительным в случаях, предусмотренных законом. Из федеральных нормативных актов, проверка конституционности которых отнесена к компетенции Конституционного Суда РФ, только нормативные акты Правительства РФ в соответствии со ст. 23 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» могут быть обжалованы в суд. Поэтому разрешение дел о проверке конституционности нормативных актов Правительства РФ относится также и к компетенции судов общей юрисдикции. Однако проверка конституционности федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации и Государственной Думы относится к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ.

В отличие от федеральных все нормативные акты органов государственной власти субъектов РФ включая конституции (уставы) этих субъектов Федерации могут проверяться судами общей юрисдикции на предмет их соответствия нормативным актам более высокой юридической силы (в том

числе и Конституции РФ) по инициативе граждан, организаций и прокуроров. Юридическими основаниями для такого понимания являются:

- ст. 5, 46, 125 Конституции РФ;
- ст. 36, 40, 84, 85 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»;
- ФЗ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»;
- ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г.⁹⁹;
- гл. 24¹ ГПК РСФСР.

В указанном постановлении Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. отмечается, что как общие, так и арбитражные суды не имеют права осуществлять проверку соответствия перечисленных в ст. 125 (ч. 2, пп. «а», «б») Конституции РФ нормативных актов ниже уровня федерального закона иному, имеющему большую юридическую силу акту, кроме Конституции РФ, в связи с отсутствием у этих судов установленных федеральным конституционным законом таких полномочий. Следовательно, подобное оспаривание нормативных актов недопустимо в судах общей юрисдикции до принятия соответствующего федерального конституционного закона, в котором будет установлена как возможность их оспаривания в общих судах, так и сама процедура судебного нормоконтроля. В литературе высказывается справедливое мнение¹⁰⁰, что отсутствие такого федерального конституционного закона не должно означать ограничения конституционного права на судебную защиту граждан (или юридических лиц), а также исключения оспаривания соответствия нормативных актов ниже уровня федерального закона иному, имеющему большую юридическую силу акту, кроме Конституции РФ, в судах общей юрисдикции и невозможности проверки их законности в порядке гражданского су-

⁹⁹ См.: СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

¹⁰⁰ См.: У к с у с о в а Е. Оспаривание законности нормативных актов в судах общей юрисдикции //РЮ. 1998. № 8. С. 46.

допроизводства после вступления в силу указанного постановления Конституционного Суда РФ.

Интересно мнение В. Ершова, обосновывающего необходимость действенной защиты прав граждан и юридических лиц путем обеспечения прямого (непосредственного) применения Конституции РФ всеми правоприменителями в процессе разрешения конкретных дел и установления реального контроля судов за всеми без исключения нормотворческими органами и полагающего, что: 1) если права и свободы граждан нарушены нормативным правовым актом, то они должны быть защищены судом; 2) поскольку Конституционный Суд РФ и Арбитражный Суд РФ являются специализированными судами и имеют строго фиксированную компетенцию, постольку все остальные споры должны разрешать общие суды. В противном случае права и свободы граждан судом не защищаются¹⁰¹.

В судах общей юрисдикции могут быть обжалованы нормативные акты федеральных министерств, государственных комитетов, служб, надзоров, агентств и других ведомств, затрагивающие права и интересы граждан (или юридических лиц) как в целом, так и в отдельных положениях. В этих судах могут быть обжалованы различные по виду и содержанию нормативные акты указанных федеральных органов исполнительной власти: приказы, правила, инструкции, постановления, положения, распоряжения.

Проверка законности нормативных актов федеральных органов исполнительной власти осуществляется по различным основаниям, например: по порядку издания и опубликования оспариваемых нормативных актов (нормативный акт не прошел государственную регистрацию); по смыслу и соответствию оспариваемого нормативного акта нормативным актам большей юридической силы (нормативный акт не соответствует смыслу нормативных положений конкретного закона).

ГПК РСФСР (ч. 3 ст. 116) устанавливает подсудность Верховному Суду РФ дел об оспаривании нормативных актов федеральных министерств и ведомств, касающихся прав и свобод граждан. Вместе с тем, учитывая принцип равного

¹⁰¹ См.: Ершов В. Прямое применение Конституции РФ //РЮ. 1998. № 10. С. 2—4.

права на судебную защиту граждан и организаций, Верховный Суд РФ принимает к своему производству и рассматривает такие дела и *по заявлениям организаций*¹⁰². О правильности такой позиции Верховного Суда РФ свидетельствует, например, и положение ст. 23 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», в котором указывается на возможность судебного обжалования нормативных актов Правительства РФ не только для граждан, но и для организаций.

Рассматривая заявление о признании нормативного акта недействительным, суд должен в первую очередь выяснять соответствие (степень, объем соответствия) этого акта закону. В своем решении суд устанавливает либо незаконность (недействительность) нормативного акта, либо отказывает в удовлетворении заявленного требования. Решение суда об удовлетворении заявления о признании нормативного акта недействительным из-за его несоответствия положениям закона означает не только невозможность дальнейшего действия данного нормативного акта (он утрачивает юридическую силу), но и то, что этот акт не порождает правовых последствий с момента его издания. С момента вступления в законную силу решения суда о признании индивидуального или нормативного акта либо отдельной его части незаконными в соответствии с ч. 3 ст. 239⁸ ГПК РСФСР этот акт или его отдельная часть считаются недействующими. До вступления решения суда в законную силу нормативный акт юридически считается действующим. Однако после вступления решения в силу нормативный акт юридически становится недействительным, т.е. не порождающим правовых последствий с момента его издания. Гражданский кодекс РФ (ч. 2 ст. 13) устанавливает, что в случае признания судом акта недействительным нарушенное право подлежит восстановлению и защите. В литературе указывается на типичную судебную ошибку, когда суды вместо вывода в решении о признании акта недействующим (недействительным) указывают на его отмену, так как отмененный акт юридически считается действующим до его отмены¹⁰³.

¹⁰² См.: Ж и л и н Г. Признание нормативных актов недействительными //РЮ. 1998. № 7. С. 41.

¹⁰³ Там же. С. 42.

После вступления решения суда в законную силу для других лиц, которые не были инициаторами судебного обжалования, пути для вторичного обжалования оспоренного нормативного акта в суде общей юрисдикции закрываются. Тем самым повышается роль и значимость судебного решения по спорам о соответствии закону нормативных актов, принимаемых различными органами государственной исполнительной власти.

В судебной практике встречаются и будут встречаться в будущем проблемы оспаривания нормативных актов, которые пока не нашли законодательного регулирования. Например: вправе ли суд при оспаривании только части нормативного акта проверить по своей инициативе законность той части акта, которая заявителем не оспаривается? Связан ли суд при вынесении решения теми основаниями или доводами заявителя, которые им заявлены, или суд по своей инициативе должен выяснять и другие основания, при наличии которых нормативный акт может быть признан недействительным?

При рассмотрении дела суд должен в каждом случае проявлять активность в выяснении степени соответствия оспариваемого акта (части акта) законам. Поэтому суд обязан исследовать и оценить все основания, по которым данный нормативный акт может быть признан незаконным. При рассмотрении вопроса о законности отдельных частей нормативного акта и в случае признания их недействительными суд не должен оставлять без внимания и другие части нормативного акта (хотя они и остаются законными), поскольку в силу признания недействительными некоторых частей нормативного акта реальный практический смысл и значимость всего акта утрачиваются.

Разрешение подобных дел имеет ряд процессуальных особенностей. Прежде всего заметим, что в настоящее время широкое распространение получило мнение о том, что дела об оспаривании в судах общей юрисдикции нормативных актов на предмет их соответствия законам должны основываться на общих правилах гражданского судопроизводства — правилах искового производства¹⁰⁴, которые содержат несколь-

¹⁰⁴ См.: У к с у с о в а Е. Процессуальные особенности рассмотрения дел об оспаривании нормативных актов //РЮ. 1999. № 1. С. 12; См. также: Боннер А. Т. Установление обстоятельств гражданских дел. М.: Городец, 2000; Трубников П. Я. Судебное разбирательство гражданских дел отдельных категорий. М.: Былина, 2001.

ко особенностей процессуального характера, находящихся в различных законодательных актах.

В литературе существует и другой взгляд: указанные споры должны рассматриваться в порядке производства, применяемого при рассмотрении жалоб на действия различных государственных органов, учреждений, организаций, должностных лиц по Закону РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. Данный специальный порядок, включенный в гл. 24¹ ГПК РСФСР, входит в систему производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений, и содержит общие правила Гражданского процессуального кодекса с учетом изъятий и дополнений, установленных Законом РФ от 27 апреля 1993 г. и указанной главой ГПК РСФСР. В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27 апреля 1993 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону» (с изменениями и дополнениями от 25 октября 1996 г.) дела об оспаривании нормативных актов не относятся к делам по жалобам на действия органов власти, управления, должностных лиц по Закону РФ от 27 апреля 1993 г. и на них не распространяется установленный специальный порядок производства.

Действительно, возбуждение производства по делу об оспаривании нормативного акта может осуществляться с целью защиты прав и интересов не только граждан, но и юридических лиц, в отношении которых Закон РФ от 27 апреля 1993 г. не применяется. Более того, при оспаривании нормативного акта речь идет об обеспечении публичных интересов, т.е. интересов как лиц, обратившихся в суд с соответствующим заявлением, так и неопределенного круга лиц, не обратившихся в суд с аналогичными заявлениями, но в отношении которых оспариваемый акт действует совершенно одинаковым образом. Дела же об обжаловании действий и решений органов публичной власти и должностных лиц по Закону РФ от 27 апреля 1993 г. рассматриваются судами с целью обеспечения индивидуальных интересов; данная судебная процедура создана для обжалования конкретных дей-

ствий или решений органов публичной власти и их должностных лиц, нарушающих права и свободы граждан.

Разрешение дел об оспаривании законности нормативных актов в судах общей юрисдикции должно основываться на правилах общего искового производства, так как в указанном постановлении Пленума Верховного Суда РФ (п. 4) определяется, что эти дела рассматриваются в соответствии со ст. 231, 232 ГПК РСФСР единолично по общим правилам ГПК РСФСР с теми изъятиями и дополнениями, которые установлены законами Российской Федерации. Однако Гражданский процессуальный кодекс не предусматривает в отношении дел об оспаривании нормативных актов иного специального порядка, который включал бы указанные специальные изъятия и дополнения в рамках производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений. Более того, в России не приняты и специальные законы, которые устанавливали бы особый порядок производства в судах общей юрисдикции по делам об оспаривании законности нормативных актов.

Гражданский процессуальный кодекс (ст. 116) устанавливает, что дела об оспаривании нормативных актов федеральных органов исполнительной власти рассматриваются по первой инстанции Верховным Судом РФ. Как новое законодательство, так и действовавший ранее Закон РСФСР «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» (ст. 60) определяет, что дела о признании недействительными нормативных актов государственной власти краевого (областного) уровня подсудны краевому (областному) суду. Заявление о признании недействительным нормативного акта городского органа власти или управления должно быть рассмотрено по первой инстанции в судах общей юрисдикции этих субъектов РФ. Таким образом, в некоторых случаях возникает потребность в анализе соответствующих материальных законов, а не законов, содержащих процессуальные нормы.

Важным видом судебного контроля за законностью правовых актов и эффективной формой защиты конституций (или уставов) субъектов РФ является деятельность консти-

туционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации¹⁰⁵. Несмотря на то, что права субъектов РФ на создание конституционных (уставных) судов в соответствующих субъектах РФ законодательно установлены, процесс их формирования идет чрезвычайно медленно. Можно согласиться с мнением, что органы законодательной власти субъектов РФ попросту не желают устанавливать судебного контроля за их законотворческой деятельностью¹⁰⁶. Недооценка важности конституционных (уставных) судов в субъектах РФ может привести к бесконтрольному развитию противоречивого регионального законодательства. Создание конституционных (уставных) судов позволит обеспечить полный судебный контроль за различными правовыми актами, в том числе и за актами, принимаемыми органами местного самоуправления. В настоящее время нормативные акты органов местного самоуправления в области экономики, финансов, управления собственностью находятся вне сферы судебного контроля, так как споры, связанные с этими правовыми актами, неподведомственны судам общей юрисдикции и арбитражным судам. Все это обусловлено конституционным установлением особого статуса местного самоуправления и его органов, которые, как известно, не входят в систему исполнительной власти России. Судебный контроль за соответствием нормативных правовых актов местного самоуправления федеральному за-

¹⁰⁵ О конституционной юстиции см., например: К р я ж к о в В. А. Проблемы становления конституционной юстиции субъектов Российской Федерации // *ГиП*. 2000. № 5. С. 99—102; О в с е п я н Ж. И. Конституционное судебно-процессуальное право: у истоков отрасли права, науки и учебной дисциплины // *Правоведение*. 1999. № 2. С. 196—212.

¹⁰⁶ См.: Ч е п у р н о в а Н. Конституционный (уставный) суд как орган судебного контроля за законностью правовых актов субъекта Федерации // *РЮ*. 1999. № 3. С. 2. См. также: М и т ю к о в М. Конституционные (уставные) суды: от теории вопроса к практике решения // *РЮ*. 2000. № 4. С. 2—4; Р а б к о Т. А. Правотворчество законодательных органов субъектов Федерации: возможен ли превентивный надзор прокуратуры? // *ЖРП*. 2000. № 9. С. 51—55; С т у д е н и к и н а М. С. Некоторые проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации // *ЖРП*. 1997. № 1. С. 59—68; С ы ч е в А. П. Нормотворчество субъекта Российской Федерации (на примере Новосибирской области) // *ЖРП*. 2001. № 1. С. 91—95.

конодательству и законодательству субъектов РФ не может осуществляться федеральными судами, потому что это не закреплено в действующем процессуальном законодательстве (например, в ГПК РСФСР и АПК РФ). Согласно действующему законодательству судебный контроль судов общей юрисдикции может осуществляться лишь в отношении нормативных и индивидуальных актов органов местного самоуправления, которые затрагивают права и свободы граждан; т.е. суды рассматривают жалобы граждан на действия и решения органов местного самоуправления и их должностных лиц. Арбитражный суд может также рассматривать споры, возникающие в связи с изданием органами местного самоуправления индивидуальных ненормативных актов, касающихся экономических вопросов. На сегодняшний день отсутствуют реальные юридические механизмы приведения в соответствие с федеральными и региональными законами многих нормативных правовых актов, принятых органами местного самоуправления. Восполнить такой пробел могли бы конституционные (уставные) суды в субъектах РФ.

Следует согласиться с мнением, согласно которому создание конституционных (уставных) судов в субъектах РФ и отнесение к их компетенции проверки правовых актов органов государственной власти субъекта Федерации, нормативных актов функционирующих в субъектах Федерации территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, уставов муниципальных образований, нормативных актов органов местного самоуправления позволит в судебном порядке в рамках установленной судебной процедуры отменять незаконные акты, противоречащие конституциям и уставам субъектов РФ¹⁰⁷. Вместе с тем Верховный Суд РФ, ссылаясь на ст. 46 Конституции РФ, гарантирующей каждому судебную защиту его прав, в течение нескольких лет расширял сферу подведомственности судов общей юрисдикции, которые принимали к своему производству соответствующие дела. Это происходило при отсутствии правового регулирования порядка рассмотрения споров, связанных с

¹⁰⁷ См.: Ч е п у р н о в а Н. Конституционный (уставный) суд как орган судебного контроля за законностью правовых актов субъекта Федерации. С. 4.

выяснением соответствия нормативных актов органов государственной власти и органов местного самоуправления субъектов РФ законодательству Российской Федерации и законодательству ее субъектов. Суды общей юрисдикции, ссылаясь на руководящие разъяснения Верховного Суда РФ, принимали к своему производству указанные дела. Поэтому в настоящее время можно услышать и мнение, согласно которому в условиях расширительного толкования подведомственным судам общей юрисдикции споров, связанных с выяснением законности нормативных актов органов власти и органов местного самоуправления в субъектах РФ и степени их соответствия конституциям или уставам соответствующих субъектов РФ, нецелесообразно создавать специальные конституционные (уставные) суды. Вместе с тем Конституционный Суд РФ в постановлении от 16 июня 1998 г. по делу о толковании отдельных положений ст. 125, 126 и 127 Конституции РФ указал, что устранение неконституционного закона из системы правовых актов не может быть достигнуто ни путем разрешения дел в порядке гражданского, административного или уголовного судопроизводства, ни путем разъяснений по вопросам судебной практики, которые в соответствии со ст. 126 и 127 Конституции РФ дают Пленумы Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ. Указанные инстанции не вправе определять при разрешении конкретных дел не установленный в Конституции РФ или другом федеральном конституционном законе иной порядок обеспечения применения Конституции РФ. Таким образом, в условиях отсутствия федерального регулирования процедуры судебной проверки соответствия конституциям и уставам субъектов РФ нормативных актов их органов власти, уставов муниципальных образований и нормативных актов органов местного самоуправления наиболее правильным выходом является законодательное регулирование данного вопроса на уровне субъектов РФ, т.е. принятие в них специальных законов о конституционных (уставных) судах субъекта РФ. Создание таких судов будет направлено и на обеспечение судебной защиты местного самоуправления. В Заключении по результатам парламентских слушаний «О ходе реализации концептуальных положений судебной реформы в Россий-

ской Федерации» от 24 декабря 1998 г. Совет Федерации Федерального Собрания РФ рекомендовал органам государственной власти субъектов РФ ускорить создание конституционных (уставных) судов субъектов РФ, предусмотренных ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», а также обобщать и учитывать опыт действующих конституционных (уставных) судов субъектов РФ¹⁰⁸.

3.6.2. Административный порядок обжалования

Многие российские федеральные законы содержат нормы, устанавливающие для граждан и юридических лиц возможность обжалования действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц, нарушающих их права и законные интересы. В настоящее время действуют специальные нормативные акты, детально устанавливающие процедуру административного обжалования, например: «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»¹⁰⁹ (Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. (с изменениями и дополнениями от 4 марта 1980 г. и от 2 февраля 1988 г.); Инструкция о порядке рассмотрения предложений, заявлений, жалоб и организации приема граждан в федеральных органах правительственной связи и информации» (утв. Приказом ФАПСИ при Президенте РФ от 27 марта 2000 г. № 60)¹¹⁰; Инструкция о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан в органах федеральной службы безопасности Российской Федерации» (утв. Приказом ФСБ РФ от 4 декабря 2000 г. № 613)¹¹¹. В специальной литературе можно обнаружить полезные советы и по формированию новых органов и по установлению правового статуса должностных лиц, обеспечивающих права и свободы граждан¹¹².

¹⁰⁸ См.: Как преодолеть кризис правосудия //РЮ. 1999. № 2. С. 5.

¹⁰⁹ См.: Ведомости СССР. 1968. № 17. Ст. 144; 1980. № 11. Ст. 192; 1988. № 6. Ст. 94.

¹¹⁰ См.: Бюллетень. 2000. № 18—19. С. 60—75.

¹¹¹ См.: РГ. 2001. 3 февр.

¹¹² См., например, предложение о создании ювенальной юстиции (защите прав несовершеннолетних, сирот): Бойцова А., Головань А., Шамсутдинов Н. Ювенальная юстиция — защита для сирот // РЮ. 1998. № 8. С. 42.

Большая часть всех административно-правовых споров разрешается в административном (внесудебном) порядке. Гражданин направляет свою жалобу в соответствующий вышестоящий орган управления по отношению к органу (должностному лицу), принявшему неблагоприятное, по мнению гражданина, решение. Данный способ разрешения административно-правового спора представляет собой часть управленческой деятельности, так как вышестоящее должностное лицо, рассматривая жалобу гражданина, осуществляет обычные контрольно-надзорные функции, распространяемые на всю систему и структуру подчиненных ему органов, организаций, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. В результате такого рассмотрения вышестоящий орган (или должностное лицо) принимает по жалобе решение, в котором устанавливается законность, обоснованность и целесообразность обжалуемого решения или действия подчиненного должностного лица или самого органа управления. Здесь также налицо действие важного административно-правового метода регулирования общественных отношений, а именно при рассмотрении спора реализуются правоотношения «власти-подчинения», несмотря на то, что административно-правовой спор возник при реализации отношений «горизонтального» типа (т.е. во взаимоотношениях не подчиненных друг другу субъектов).

Целесообразно обратить внимание и на возможности административного контроля за нормативными правовыми актами, принимаемыми в муниципальных образованиях органами местного самоуправления. Учитывая современную конституционную модель местного самоуправления в России, государство, его органы и должностные лица имеют ограниченные полномочия в области осуществления административного контроля. Государственные органы не вправе отменять принятые органами местного самоуправления нормативные правовые акты, так как органы местного самоуправления не подчиняются государственным органам, и при формировании структуры муниципального управления, а также решения в рамках установленной компетенции вопросов местного значения являются самостоятельными. Только соответствующие суды (суды общей юрисдикции, Конституционный Суд РФ, конституционные (уставные) суды субъектов РФ) могут при-

нять решение о недействительности (незаконности) указанных актов, если в судебном процессе будет доказано наличие норм, противоречащих конституционным положениям или законам. Законность нормативных правовых актов муниципальных образований может обеспечиваться и при осуществлении процедуры государственной регистрации уставов муниципальных образований; в этом случае в регистрации может быть отказано по мотиву противоречия положений устава Конституции, федеральным законам или законам субъекта РФ.

§ 4. ВИДЫ ПРАВОВЫХ АКТОВ УПРАВЛЕНИЯ

4.1. Значение классификации правовых актов управления

Более глубокое понимание сущности правовых актов управления, а также конкретных особенностей их юридического содержания достигается в процессе их классификации. Деление административных актов на определенные группы в зависимости от того или иного критерия производилось на всем протяжении развития теории административно-правовых актов. Так, А. И. Елистратов классифицировал административные акты по трем основаниям¹¹³:

1. В зависимости от субъектов издания ученый делил административные акты на *односторонние и договорные*: «Односторонний акт возникает по воле одного лица, договорный требует для своего возникновения воли двух или нескольких лиц»¹¹⁴. По А. И. Елистратову, административный договор относится к одному из видов административного акта: «...по мере того как идея властвующего государства уступает место представлению о взаимно зависимых людях, договорный акт становится принципиально столь же возможной формой административного акта, как и одностороннее волеизъявление должностного лица»¹¹⁵. Таким образом, в на-

¹¹³ См.: Российское полицейское (административное) право: Конец XIX — начало XX века: Хрестоматия / Сост. и вступит. ст. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 1999. С. 554—556.

¹¹⁴ Там же. С. 554.

¹¹⁵ Там же.

чале 20 в. в русской юридической литературе идея договорного акта в административном праве (или административных актов договорного характера) уже не оспаривалась, хотя споры относительно договорных отношений публичного характера между должностными лицами и гражданами продолжались.

2. В зависимости от формы административного акта ученый выделял акты, которые в большей степени соответствуют принципу законности («требованиям правомерности»), и акты, для которых формальные условия не являются столь важными¹¹⁶.

3. Третья группа административных актов выделялась А. И. Елистратовым в зависимости от их содержания. Поддерживая классификацию немецкого ученого-административиста Кормана, он разграничивал «правосозидающие, правоизменяющие и правополагающие» акты, т.е. акты, направленные на установление, изменение или прекращение правоотношений.

В настоящее время от того, насколько эффективна классификация правовых актов управления, зависит качество как правоприменительного, так и правотворческого процесса, поскольку пользователями информации о правовых актах управления становятся все больше физических и юридических лиц. Информация о правовых актах управления должна быть доступной¹¹⁷ для любого гражданина, поэтому сегодня идет работа по созданию научно обоснованной системы классификации, которая важна для всех специалистов, работающих с правовой информацией. Такая работа требует не только наличия совершенных поисковых инструментов, но и предварительной качественной классификации управленческого нормативного массива¹¹⁸. Система классификации правовых актов в данном случае выступает как поисковый инструмент для работы с массивами правовой информации. В области классификации правовых актов управления необходимо наличие определенных стандартов, в качестве ко-

¹¹⁶ Там же. С. 560.

¹¹⁷ О мерах по обеспечению открытости и общедоступности нормативных актов: Указ Президента РФ от 24 ноября 1995 г. № 1178.

¹¹⁸ См.: Эффективная система классификации правовых актов — важнейший элемент единого информационно-правового пространства //ХиП. 1998. № 7. С. 109—113.

торых обычно выступает наиболее стабильная и общепризнанная часть системы классификации. Проблема введения стандарта, по сведениям специалистов, достаточно сложна. Введение стандарта содержит, как правило, три этапа: 1) непосредственная разработка стандарта классификации; 2) практическая отработка новой концепции на реальном массиве правовых актов; 3) утверждение нового стандарта¹¹⁹. В настоящее время применяются следующие наиболее значимые классификации правовой информации, содержащейся в правовых актах:

1) по органу, принявшему акт (например, акты Президента РФ, акты органов исполнительной власти);

2) по форме (виду) акта (например, приказы, положения, инструкции);

3) по типу акта (например, нормативно-правовые акты, индивидуально-правовые акты);

4) по времени принятия акта (сюда можно отнести и дату государственной регистрации правового акта управления);

5) по номеру акта;

6) по алфавитному признаку (например, перечень юридических терминов, включающий в себя нормативно значимые и употребляемые в наиболее важных актах термины; используемые в законодательстве аббревиатуры и сокращенные слова);

7) классификация по предмету регулирования (например, институт государственной службы; институт административного правового принуждения; судебный контроль за деятельностью органов исполнительной власти).

Указом Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511 одобрен новый классификатор правовых актов¹²⁰, разработанный Главным государственно-правовым управлением Президента РФ совместно с АО «Консультант Плюс». Одновременно признан утратившим силу Указ Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2171 «Об общеправовом классификаторе отраслей законодательства»¹²¹.

¹¹⁹ См.: Эффективная система классификации правовых актов — важнейший элемент единого информационно-правового пространства. С. 110.

¹²⁰ См.: Классификатор правовых актов: Одобрен Указом Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511 //РГ. 2000. 22 марта.

¹²¹ О характеристике классификатора правовых актов см.: М а к о в с к и й А., С и л к и н а А. Новый классификатор правовых актов // РЮ. 2000. № 5. С. 7—9.

Таким образом, классификация правовых актов управления имеет важнейшее значение не только для содержательного познания сущности института правового акта управления, но и для практического применения административных актов, для их поиска и эффективной работы с ними.

4.2. Критерии классификации правовых актов управления и их виды

Основаниями (критериями) классификации правовых актов управления могут служить:

- 1) юридические свойства;
- 2) функциональная роль акта управления;
- 3) область и сфера применения;
- 4) действие в пространстве (территория действия);
- 5) дата начала действия акта;
- 6) действие во времени (срок действия);
- 7) форма выражения акта;
- 8) характер компетенции органов, принимающих правовые акты управления;
- 9) органы, принимающие акты управления и их наименование;
- 10) степень соответствия законам (соблюдение требований принципа законности), юридической значимости и действительности;
- 11) способ охраны актов управления или виды юридической ответственности за нарушение содержащихся в административных актах требований и правил.

Административные акты являются (наряду с другими: федеральные законы, акты Президента и Правительства РФ, постановления судов и т.д.) *источниками административного права*, так как они содержат нормы административного права (за исключением индивидуальных или правоприменительных актов управления, которые не содержат правовых норм). Кроме того, регламентируя сложные управленческие отношения в разных сферах правового регулирования, акты управления могут включать нормы не только административного права, но и других отраслей российского права (таможенного, экологического, земельного и др.).

1. В зависимости от *юридических свойств*¹²² (или по *юридическому содержанию*) правовые акты управления подразделяются на нормативные, индивидуальные и смешанные.

1.1. *Нормативные административные акты* — это акты подзаконного административного нормотворчества (или правоустановительные акты), в которых:

- содержатся нормы права и конкретизируются нормы актов высшей юридической силы, находящиеся в законодательных актах, а также предусматривается механизм их реализации;

- определяются типовые правила поведения в сфере публичного управления (например, правила приватизации; правила проведения контрольно-надзорных мероприятий; порядок наложения административных взысканий);

- устанавливается организационно-правовой статус звеньев и органов исполнительной власти, непосредственно подведомственных Президенту РФ и Правительству РФ;

- реализуется механизм обеспечения конституционного статуса граждан РФ, иностранцев и лиц без гражданства, а также общественных объединений (например, об образовании, социальной защите);

- устанавливаются необходимые запреты и ограничения;

- представляются специальные права и возлагаются специальные обязанности в сфере государственного управления (например, при объявлении чрезвычайного положения, введении карантина);

- формируются условия взаимодействия и координации деятельности различных участников управленческих отношений;

- проводятся в жизнь социально-экономические программы (приватизации, монополизации, конверсии оборонной промышленности и пр.).

Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 27 апреля 1993 г. № 5 (с изменениями и дополнениями от 21 де-

¹²² Иногда в зависимости от юридических свойств акты управления подразделяются на: а) акты верховного управления (акты Президента и Правительства РФ); б) ведомственные акты (отраслевые); в) правовые акты местного самоуправления. См.: М а н о х и н В. М., А д у ш к и н Ю. С., Б а г и ш а е в З. А. Российское административное право. С. 159.

кабря 1993 г. № 11, 25 октября 1996 г. № 10, 25 мая 2000 г. № 19) «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону»¹²³ (п. 2) разъяснил, какие акты носят нормативный характер, и указал признаки, которые отличают их от индивидуальных актов. Таким образом, к нормативным относятся акты:

изданные в установленном порядке уполномоченным на то органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом;

устанавливающие правовые нормы (правила поведения);

обязательные для неопределенного круга лиц;

рассчитанные на неоднократное применение;

действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом.

Нормативные акты являются одним из источников административного права, служат правовой основой возникновения, изменения, прекращения административно-правовых отношений, но сами они их не создают. Нормативные акты управления, включая в себя правовые нормы, рассчитаны на многократное обязательное применение на определенной территории (т.е. это самостоятельный вид правотворчества). К ним относятся: Указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, постановления федеральных министерств и т.д. Нормативные акты могут иметь федеральное, региональное (республиканское, краевое, областное и иное «территориальное» значение), т.е. издаваться федеральными органами исполнительной власти и региональными органами власти. Нормативные акты исполнительных органов Российской Федерации и ее субъектов могут распространяться и на определенные территории, являющиеся предметом их ведения (на-

¹²³ Учитывая изменения законодательства, принятие Конституционным Судом РФ постановления от 11 апреля 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 21 и п. 3 ст. 22 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» (см.: СЗ РФ. 2000. № 16. Ст. 1774) Пленум Верховного Суда РФ внес соответствующие изменения и дополнения в постановление Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону» от 27 апреля 1993 г. № 5. См.: РГ. 2000. 1 июня.

пример, на районы Крайнего Севера, на Калининградскую область, объявленную свободной экономической зоной).

Нормативные акты принимаются для правового регулирования однотипных общественных отношений, применяются в течение длительного срока и не имеют конкретного (персонифицированного) адресата, т.е. они адресуются неопределенному кругу лиц (субъектов права). Кроме того, нормативные акты управления применяются для регламентации управленческих отношений, складывающихся во всех сферах, областях и отраслях государственного управления, на всех уровнях исполнительной власти (т.е. на уровне федеральных и региональных органов исполнительной власти), а также в системе местного самоуправления.

В зависимости от субъектов (адресатов) исполнения требований, содержащихся в нормативных актах управления, их можно разделить:

а) на акты управления, относящиеся к неограниченному кругу субъектов и носящие общий характер (т.е. в них устанавливаются нормы права, регламентирующие вопросы общего характера и распространяющиеся на определенную территорию);

б) межведомственные акты управления (т.е. содержащие нормы, регламентирующие конкретные вопросы и касающиеся нескольких отраслей или сфер государственного управления);

в) внутриведомственные акты управления (т.е. действующие в рамках одного ведомства, например одного федерального министерства).

1.2. *Индивидуальные правовые акты управления*, в отличие от нормативных, носят четко выраженный правоисполнительный (правоприменительный) характер (их иногда называют *правоприменительными актами* управления). Они не содержат норм права, устанавливающих общеобязательные правила поведения для неограниченного круга лиц. *Под правовым актом индивидуального характера понимается акт, устанавливающий, изменяющий или отменяющий права и обязанности конкретных лиц* (ч. 2 п. 2 постановления Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о

признании правовых актов противоречащими закону» от 27 апреля 1997 г. № 5 (в ред. постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25 мая 2000 г. № 19)¹²⁴. Это решения, относящиеся к конкретным вопросам управленческой сферы; они принимаются для реализации нормативных правовых актов. По своему содержанию, индивидуальные правовые акты управления — это распорядительные правовые акты, в которых находит выражение конкретное юридически властное волеизъявление субъекта исполнительной власти, обращенное к конкретному субъекту (т.е. они адресованы отдельным лицам и носят разовый характер правоприменения).

Индивидуальные акты управления издаются органами государственного управления по объектам, в отношении которых они осуществляют, как правило, общее руководство, регулятивную деятельность и оперативное управление.

Конкретность индивидуальных правовых актов проявляется в том, что, во-первых, с их помощью на основе законодательных актов решаются конкретные индивидуальные дела, вопросы и споры; во-вторых, они персонифицированы, т.е. адресованы определенному юридическому или физическому лицу (лицам); в-третьих, они являются юридическими фактами, вызывающими возникновение, изменение, прекращение конкретных административно-правовых отношений (например, приказ о назначении на должность, постановление начальника милиции о наложении административного взыскания).

Индивидуальные правовые акты на практике применяют предписания административно-правовых норм (нормативных актов), используются и для реализации норм ряда других отраслей права (финансового, трудового, земельного, природоохранительного и др.), способствуют оперативному решению вопросов управленческой деятельности, обеспечивают реализацию юрисдикционной функции исполнительной власти.

В зависимости от цели и назначения индивидуальные акты управления могут быть правонаделительными (уполномочивающими), распорядительными, запретительными, поощрительными, взыскательными, «отрицательными» (акты, содержащие отказ в просьбе, заявлении, жалобе) и «положи-

¹²⁴ См.: РГ. 2000. 1 июня.

тельными» (акты, содержащие удовлетворение жалобы, заявления, просьбы). Множество индивидуальных актов управления представляют собой юрисдикционные решения и постановления (правоохранительные акты).

Иными словами, индивидуальный акт является актом ненормативным. Что представляет собой ненормативный акт, законность которого может быть оспорена в суде или арбитражном суде? Каково его отличие от нормативного акта? Как должен быть оформлен такой акт? Какие органы уполномочены принимать ненормативные акты? Эти и многие другие вопросы возникают у арбитражных судов, которые требуют ответа, поскольку в судебной практике по этому предмету допускаются некоторые ошибки¹²⁵.

Ненормативный акт в отличие от нормативного акта:

- 1) не содержит в себе общих норм и правил поведения для неопределенного круга лиц;
- 2) является по существу индивидуальным актом, адресованным одному или нескольким лицам;
- 3) порождает для лица гражданские права и обязанности.

Ненормативный акт принимается государственными органами или органами местного самоуправления, обладающими общей компетенцией (Президентом РФ, Правительством РФ, главой администрации края или области, Президентом республик — субъектов РФ и т. д.). Ненормативные акты могут быть также приняты государственными или муниципальными органами, наделенными в силу закона или иного нормативного правового акта *функциями контроля, учета, распределения*, например налоговыми органами, органами валютного контроля, Банком России, органами, осуществляющими государственную регистрацию, таможенными органами, антимонопольными органами, комитетами по управлению имуществом, комитетами по земельным ресурсам и землеустройству и мн. др. Исходя из структуры органов федеральной исполнительной власти можно перечислить все органы, обладающие компетенцией по принятию ненормативных ак-

¹²⁵ См.: Л ю б и м о в а Р. Н. Некоторые вопросы судебной практики по рассмотрению споров, возникающих из административных правоотношений // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1997. № 7. С. 125—126.

тов. Однако весьма сложно перечислить такие органы, действующие в субъектах Российской Федерации или органах местного самоуправления, которые имеют властные, распорядительные, контрольно-надзорные, учетные и другие управленческие функции.

Действующее законодательство не предусматривает какой-либо унифицированной формы ненормативного акта государственного или муниципального органа. Вопрос о форме акта решается, как правило, в специальных законодательных или нормативных правовых актах, регулирующих конкретные правоотношения.

Отсутствие в законодательстве четкого определения ненормативного акта, его формы и содержания порождает отдельные ошибки в судебно-арбитражной практике. Например, арбитражными судами принимаются к производству и рассматриваются по существу иски о признании недействительными актов проверок, протоколов осмотров или освидетельствования, различных резолюций, указаний и т. д. Названные документы не могут быть предметом рассмотрения арбитражного суда, ибо не влекут никаких юридических последствий для лиц, в отношении которых составлены, не затрагивают их права и охраняемые законом интересы.

Как показывает практика, государственные органы, органы местного самоуправления и иные органы, имеющие властные распорядительные или контрольные функции, в пределах своей компетенции проводят проверки деятельности юридических лиц по соблюдению законодательства, в частности налогового, валютного, таможенного, природоохранительного, антимонопольного, законодательства о соблюдении прав потребителей, по осуществлению лицензирования и других видов деятельности.

По результатам ревизий и проверок составляются акты, протоколы и другие документы, которые отражают нарушения в различных сферах законодательства. В таких актах также могут содержаться предложения о принятии мер ответственности в виде уплаты задолженности перед бюджетом, пени, санкции и т. д.

Сам по себе акт не влечет каких-либо юридических по-

следствий. Однако в том случае, когда такой документ содержит предложения о принятии мер и утвержден руководителем органа, действовавшего в пределах своих полномочий, то он приобретает силу документа, обязательного для лица, которому адресован. Такой акт может быть обжалован в судебном порядке по иску о признании его недействительным.

При рассмотрении административных споров возникает вопрос о юридической силе инкассового поручения, по которому контролирующие органы списывают с юридического лица недоимки по налогам, какие-либо другие платежи или финансовые санкции. В данном случае имеется в виду применение инкассового поручения вместо акта государственного органа или органа местного самоуправления.

Бесспорное списание денежных средств, принадлежащих налогоплательщику либо другому лицу на праве собственности, возможно только на основании правоприменительного акта уполномоченного государственного органа. Законодательная практика свидетельствует, что актом административного органа может быть не только решение, облеченное в письменную форму, но и само действие или бездействие. Если инкассовое поручение является единственным документом, подписанным уполномоченным лицом, и на основании этого поручения списываются денежные средства, то этот документ выступает правоприменительным актом государственного органа. Такой акт может быть оспорен в судебном порядке по иску о признании его недействительным.

1.3. *В смешанных актах* (как, например, в постановлениях Правительства РФ, областной администрации, органов межотраслевого управления) могут содержаться как нормативное предписание, так и индивидуальное, адресованное конкретному субъекту управленческой деятельности, распоряжение (в связи с допущенным, например, им нарушением) или решение по конкретному управленческому делу (спору). Таким образом, смешанные акты управления включают в себя как нормы права (общеобязательные правила), так и индивидуальные конкретные решения (распоряжения, поручения, необходимость соблюдения каких-то особых правил и т.д.), предписания для органов управления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

1.4. Иногда в литературе выделяются *акты управления общего характера*¹²⁶. Эти акты, характеризуясь как нормативностью, так и правоприменительностью (индивидуальным характером), могут быть адресованы неограниченному кругу лиц и принимаются в связи с решением определенной задачи. Как правило, это акты кратковременного (часто однодневного), разового действия (например, о переносе выходного дня, об очередном призыве на военную службу, о демобилизации из Вооруженных Сил РФ, об объявлении дня траура, о праздновании юбилейных дат и т.д.). Вместе с тем общие административные акты могут содержать требования самого общего характера, которые практически невозможно на стадии исполнения акта индивидуализировать (например, требование «совершенствовать нормативную основу», «обеспечить права и свободы граждан», «всемерно способствовать», «гарантировать внедрение в практику» и пр.).

2. В зависимости от *функциональной роли и значения акта управления* (или в зависимости от выполняемой функции) можно выделить следующие акты управления:

2.1. Акты управления, направленные на *информационное обеспечение* деятельности государственных органов, т. е. сбор, получение, обработку, анализ информации, необходимой для осуществления государственной (управленческой) деятельности, т.е. для информационного обеспечения управления.

2.2. Акты управления, в которых устанавливаются режимы *прогнозирования и моделирования* развития системы государственного управления, государственных органов, стандартов государственного управления.

2.3. Акты управления, направленные главным образом на *решение вопросов планирования*, т.е. те, в которых определяются направления, пропорции, темпы, количественные и качественные показатели развития тех или иных процессов в системе государственного управления и, в частности, реализации государственных функций (экономических, социально-культурных, военных, оборонных, борьбы с организован-

¹²⁶ См.: Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Формы и методы деятельности государственной администрации. С. 11—12; Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багшаев З. А. Российское административное право. С. 160.

ной преступностью и коррупцией в системе государственной службы и т.д.); кроме того, эти административные акты в общем плане устанавливают цели, задачи и направления развития и реформы государственной деятельности и государственного управления.

2.4. Акты управления, которые посвящены реализации *функции организации*, т.е. формированию системы государственного управления на основе установленных принципов и подходов, определение структуры управляющей и управляемой систем в государственном управлении.

2.5. Акты управления, содержащие *элементы распорядительства*, т.е. оперативного регулирования управленческих отношений, возникающих по поводу осуществления полномочий государственных органов и должностных обязанностей. Правовые акты управления (приказы, распоряжения, указания, инструкции, правила, руководства и т.д.) направлены на обеспечение режима должной государственной деятельности.

2.6. Акты управления, устанавливающие руководящие правила, т.е. *обеспечивающие руководство* (закрепление правил и нормативов деятельности и отдельных действий государственных органов — государственных служащих, должностных лиц, управляемых объектов), а также общее руководство (определение содержания государственной деятельности, например управленческой).

2.7. Акты управления, имеющие координационный потенциал, т.е. выполняющие в первую очередь *функцию координации* — согласование деятельности различных государственных органов для достижения общих целей и задач государственного управления.

2.8. Акты управления, регламентирующие порядок проведения *надзора и контроля* в различных отраслях или сферах, т.е. устанавливающие соответствие или несоответствие фактического состояния системы государственного управления и ее структуры требуемому стандарту и уровню, изучающие и оценивающие результаты общего функционирования государственных органов, а также конкретных действий субъектов управления.

2.9. Акты управления, выполняющие *регулирующую функ-*

цию, т.е. использующие методы и способы управления в процессе организации системы государственного управления и ее функционирования, а также устанавливающие общеобязательные требования и процедуры для объектов управления и различных субъектов права с целью обеспечения общественного порядка, безопасности, равенства участников экономических отношений, основ демократической конкурентности, прав и свобод граждан. Подобные акты управления могут также издаваться по различным вопросам каждодневной управленческой деятельности (по вопросам образования, культуры, экономики и финансов, налогообложения, антимонопольной деятельности, по решению вопросов государственной службы и т.д.).

3. В зависимости от области или сферы применения акты управления делятся на группы, относящиеся к конкретной сфере, отрасли или подотрасли публичного управления. Традиционно государственное управление подразделяется на несколько сфер: управление в области экономики, в социально-культурной области и в сфере административно-политической. В каждой из этих больших областей могут быть выделены и более мелкие образования, например, управление в области внутренних дел, в области юстиции, в области социальной защиты населения.

4. В зависимости от действия в пространстве (территории действия) можно выделить:

4.1. Административные акты, которые распространяют свое действие в пределах определенной территории:

— на всю территорию Российской Федерации (Постановление Правительства РФ);

— на территорию субъекта РФ (территориальные или региональные; сюда относятся, например, постановления главы администрации Тамбовской области) или нескольких субъектов РФ (межтерриториальные или межрегиональные; сюда относятся, например, акты командования военного округа; акты, принятые на совместном заседании глав администраций Центрально-Черноземного региона России);

— на территорию муниципальных образований (например, акты управления главы администрации района; постановление о введении карантина);

4.2. Административные акты *локального характера* (распространяются на часть территории, на одно административное учреждение, на конкретный трудовой коллектив и т.д.). Локальные правовые акты управления могут приниматься органами исполнительной власти для регламентации *внутриорганизационных отношений*. С этой точки зрения локальные акты можно назвать внутриорганизационными административными актами, т.е. распространяющимися только на сотрудников аппарата какого-то органа исполнительной власти, например, на сотрудников аппарата Администрации Президента РФ, аппарата Правительства РФ, аппарата федеральных органов исполнительной власти. Значение внутриорганизационных актов управления велико, так как они являются, по сути, главными нормативными предпосылками для организации эффективного управленческого труда в соответствующих органах управления; в них устанавливаются общие правила работы, правила подготовки сотрудников для практической деятельности. Локальные правовые акты управления (внутриорганизационные) принимаются также администрацией предприятий, учреждений и организаций, регулируют деятельность подчиненного ей персонала и регламентируют порядок осуществления деятельности, общие требования, индивидуальные поручения или распоряжения, действующие в рамках только данного учреждения, предприятия, организации. Внутриорганизационные (локальные) акты управления характеризуются в меньшей степени в зависимости от своего юридического содержания, целей и задач как акты публичного управления, т.е. их юридическое значение в большей мере сосредоточивается на регламентации внутренних отношений, а не отношений государственного воздействия на внешнюю управленческую среду или на внешние общественные отношения.

5. В зависимости от *даты начала действия* акта их можно разделить на акты, которые:

5.1. Немедленно вступают в силу, т.е. с момента их подписания;

5.2. С указанной в самом акте даты;

5.3. В срок, указанный в другом административном акте;

5.4. С момента государственной регистрации и опубликования в нормативно установленном порядке.

6. В зависимости от *действия во времени (срока действия)* акты управления могут быть:

6.1. *Бессрочные*, т.е. когда срок действия актов точно не установлен, их можно применять в течение неограниченного срока; они действуют до того момента, пока не будут в законном порядке отменены;

6.2. *Срочные*, т.е. акты, в которых установлен срок их действия. По истечении данного срока акт управления утрачивает свою силу;

6.3. *Временные*, т.е. акты управления, действующие в течение неопределенного, но, как правило, непродолжительного времени; при этом в самом названии таких актов указывается их временный характер, т.е. до того момента, пока не будут разработаны новые правила (например, Временное Положение о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации: Утв. Постановлением Правительства РФ от 19 июня 1994 г. № 733 (СЗ РФ. 1994. № 9. Ст. 1019); Временное положение о порядке отпуска ценностей из Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 19 января 1998 г. № 46 (СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 476); Временное положение об авиации общего назначения Российской Федерации: Утв. Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1996 г. № 996 (СЗ РФ. 1996. № 37. Ст. 4289); Временные Правила аудиторской деятельности в Российской Федерации: Утв. Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2263 (САПП РФ. 1993. № 52. Ст. 5069; СЗ РФ. 1994. № 27. Ст. 2902); Временный порядок отнесения муниципальных образований к наукоградам: Утв. Постановлением Правительства РФ от 24 января 1998 г. № 79 (СЗ РФ. 1998. № 5. Ст. 618); Временное положение о порядке уведомления органов исполнительной власти г. Москвы о проведении митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования на улицах, площадях и в иных открытых общественных местах города: Утв. Указом Президента РФ от 24 мая 1993 г. № 765 (в ред. Указа Президента РФ от 20 октября 1998 г. № 1272) (САПП. 1993. № 22. Ст. 2023; СЗ РФ.

1998. № 43. Ст. 5335); Временные правила оформления и выдачи заграничных паспортов гражданам Российской Федерации: Утв. приказом МВД РФ от 17 февраля 1993 г. № 66. Временными актами управления будут считаться и административные акты, изданные в связи с возникновением конкретных обстоятельств, послуживших основаниями для издания акта управления. Например, принятие акта управления в связи с объявлением чрезвычайного положения, возникновением стихийного бедствия. В этих случаях акт управления действует до конца действия режима чрезвычайного положения, прекращения стихийного бедствия.

Нормативные акты управления могут издаваться с указанием или без указания срока действия. При наступлении указанного срока они прекращают свое действие, если не последовало их продление. Акты, не содержащие указания о времени их действия, сохраняют силу до тех пор, пока не отменены или не заменены другими актами.

7. В зависимости от *формы выражения* выделяются:

7.1. *Словесные* (письменные и устные) акты управления;

7.2. *Конклюдентные* акты управления.

Письменный административный акт представляет собой оформленный в соответствии с предъявляемыми требованиями письменный документ, в котором содержатся требования, предписания, положения, правила и т.д. Устные административные акты (ими являются, как правило, приказы, распоряжения, команды, указания и т.п.) не требуют соответствующего письменного оформления, так как они предназначены для быстрого и оперативного вмешательства в текущее управление с целью решения каждодневных управленческих задач и выполнения самых общих функций управления, а также для непосредственного руководства в той или иной сфере управления и деятельности. Устные административные акты должны выполняться всеми, кому они адресованы, за исключением случаев отдачи устных распоряжений, заведомо влекущих вредные для общества, государства и граждан последствия (ничтожные акты). Невыполнение устного распоряжения или приказа, ненадлежащее исполнение или отказ от исполнения может повлечь применение установленных законом мер юридической ответственности (дисципли-

лиарной, административной, уголовной). В Вооруженных Силах в служебных отношениях между командирами и подчиненными правовой акт нередко выражается устно; это вполне объяснимо в военное время, но должно быть ограничено в мирной обстановке, ибо бывает, что замысел руководителя, выраженный кратко в устной форме, не так истолковывается и исполняется его подчиненными. Это может также отрицательно сказываться на воинской дисциплине в целом.

Все большее применение находит *конклюдентная форма* правовых актов: дорожные знаки, специальные сигналы и обозначения, звуковой и шумовые сигналы и т.д. В данном случае волеизъявление властвующего субъекта находит свое выражение в конкретных жестах, знаках, сигналах. Например, к таким актам можно отнести: сигналы и специальные знаки на воздушном, железнодорожном, морском и речном транспорте, которые применяются в целях обеспечения безопасного движения различных транспортных средств; «зеленый коридор» в международных аэропортах, когда пассажир выбирает по своему усмотрению путь таможенного досмотра (в данном случае конклюдентный акт выражен в форме предложения, а не распоряжения, указания или запрета); жесты сотрудника ГИБДД, регулирующего порядок движения транспорта и пешеходов. Все эти и другие конклюдентные административные акты должны быть обязательно исполнены теми, кому они адресованы, так как они влекут юридические последствия в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения этих «указаний» или «запретов». При их осуществлении возникают, изменяются или прекращаются административно-правовые отношения.

8. В зависимости от *характера компетенции органов, принимающих правовые акты управления*, выделяются:

8.1. Акты управления органов *общего управления* (постановления Правительства Российской Федерации, правительств республик — субъектов РФ, областной или краевой администрации). Эти акты всегда издаются органами государственного управления так называемой *общей компетенции*, т.е. они регламентируют важнейшие вопросы государственного управления во всех отраслях и сферах управления, имеют всегда более важное значение, чем акты подчиненных

органам общей компетенции других органов управления (федеральных министерств, других ведомств, отделов и управлений администраций). В этих актах реализуются, как правило, самые общие функции и решаются самые главные задачи публичного управления. Такие административные акты принимаются специальными органами отраслевого и межотраслевого управления с целью конкретизации решений, принятых органами общей компетенции.

8.2. Акты управления *органов отраслевого управления* (приказы федерального министра, председателя государственного комитета, руководителей федеральных служб и федеральных надзоров). Эти административные акты регламентируют общественные отношения или разрешают возникающие в сфере управления споры (дела) только в какой-то конкретной отрасли государственного управления.

8.3. Акты управления *органов межотраслевого* (надведомственного) *управления* (например, приказы Госстандарта России). Эти акты принимаются органами так называемой *межотраслевой компетенции* и направлены прежде всего на решение вопросов, имеющих важнейшее значение для нескольких отраслей или сфер государственного управления. Данные административные акты имеют важное практическое значение и подлежат обязательному исполнению всеми, кому они адресованы: гражданам, федеральным министерствам, другим ведомствам, органам регионального государственного управления и т.д.). Акты межведомственного характера направлены на решение проблем в тех случаях, когда необходимы усилия нескольких государственных органов, когда решаются вопросы надведомственного характера, когда устанавливается одинаковый для всех масштаб отношений контроля и надзора, определяются правила деятельности.

Иногда в понятие компетенции вводится еще такой критерий, как *объем компетенции*. Очевидно, что характер компетенции и объем компетенции — в определенной степени понятия различные. На основании объема компетенции¹²⁷ выделяются:

- 1) *дискреционные акты управления*, которые принимают-

¹²⁷ См.: Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Формы и методы деятельности государственной администрации. С. 12—13.

ся в условиях широкой административной свободы (объемного усмотрения по различным вопросам) органа или должностного лица. В данном случае субъект управления имеет возможность по своему усмотрению, основываясь на требованиях законов и иных нормативных актов, и вместе с тем учитывая многочисленные факторы, влияющие на решение, принять более обоснованное и полезное решение. Однако «ширина усмотрения» имеет границы, установленные законодательством;

2) *акты управления, явившиеся результатом выбора субъектом управления одного из предлагаемых законом или иным нормативным актом решений*, т.е. при рассмотрении данного административного дела субъект управления наделен так называемыми «альтернативными полномочиями» (должностное лицо, рассматривая жалобу, может принять одно из предусмотренных законом решений: оставить жалобу без удовлетворения или удовлетворить ее, при этом отменив обжалуемое решение).

8.4. Акты управления, издающиеся *контрольно-надзорными органами* (инструкции федеральных Госгортехнадзора, Госэнергонадзора, Санитарно-эпидемиологического надзора и т.д.). В этих нормативных правовых актах содержатся важнейшие положения о существовании надзорной деятельности, пределах и задачах осуществления надзора, порядке осуществления контрольно-надзорной деятельности, процедуре применения мер административного принуждения за неисполнение законных предписаний или при совершении административных правонарушений.

Установленная за конкретным органом исполнительной власти компетенция по принятию соответствующих административных актов одновременно подчеркивает *индивидуальный характер* их принятия, т.е. акты управления принимаются только теми органами, которым предоставлен соответствующий объем правотворческой или правоприменительной компетенции.

9. В зависимости *от органов, принимающих акты управления, и их наименования*. В соответствии с действующим административным законодательством каждый орган исполнительной власти или каждое должностное лицо, наделенное полномочиями по принятию актов управления, имеет право

принимать только определенные виды административных актов.

9.1. Акты управления, издаваемые Президентом Российской Федерации. В соответствии с конституционными нормами Президент РФ принимает *указы* (ст. 83 Конституции РФ) и *распоряжения*¹²⁸ (ст. 90 Конституции РФ). Он назначает многих должностных лиц на определенные должности и освобождает их от должности, формирует Администрацию Президента РФ, назначает и освобождает от должности полномочных представителей в субъектах Российской Федерации, должностных лиц высшего командования Вооруженных Сил России, судей и т.д. В указах Президента РФ содержатся важнейшие решения по различным вопросам; они характеризуются нормативным содержанием, установлением общеобязательных правил поведения. В указах могут устанавливаться и конкретные решения по индивидуальным вопросам, например, указы о назначении судей арбитражных судов. В

¹²⁸ Здесь уместно вспомнить ранее действовавшие нормативные акты, устанавливающие право Президента РФ принимать акты управления. В начале 90-х гг. подобные нормы содержались в ст. 8 Закона РСФСР «О Президенте РСФСР», которая устанавливала, что Президент РСФСР мог издавать указы и распоряжения, а также проверять их исполнение. Они не могли противоречить Конституции РФ и российским законам. Указы Президента России являлись обязательными к исполнению на всей территории России. В то время конституционно устанавливалась и должность Вице-президента страны, который мог издавать только распоряжения. В Конституции РФ и Законе РФ «О Президенте РСФСР» не устанавливались правовые акты, которые могли быть приняты Вице-президентом России. В ст. 7 Закона «О Президенте РСФСР» указывалось, что Вице-президент осуществлял по поручению Президента России отдельные полномочия. Однако Указ Президента Российской Федерации от 26 февраля 1992 г. «О поручениях и полномочиях Вице-президента Российской Федерации» (РГ. 1992. 4 марта) определил, что он отвечает за реализацию решений органов государственной власти и Президента РФ по проведению земельной реформы, развитию новых форм хозяйствования на селе, реализации программы конверсии ВПК по выпуску средств механизации для сельского хозяйства. Пункт 1 данного Указа Президента РФ закрепил положение, согласно которому Вице-президент для выполнения этих поручений вправе был издавать соответствующие распоряжения, обязательные для исполнения министерствами, ведомствами, органами исполнительной власти в России. Вице-президент был вправе вносить Президенту РФ предложения о приостановлении действий актов глав исполнительной власти на территории Российской Федерации, если они противоречат законам, указам Президента РФ, постановлениям Правительства Российской Федерации по этим вопросам.

распоряжениях Президента РФ содержатся лишь индивидуальные указания или решения по индивидуальным делам (Положение о Советнике Президента Российской Федерации: Утв. Распоряжением Президента РФ от 25 сентября 1992 г. № 542-рп (Ведомости. 1992. № 40. Ст. 2246); Вопросы Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации: Распоряжение Президента РФ от 23 июня 1994 г. (в ред. Указа Президента РФ от 26 декабря 1995 г.) (СЗ РФ. 1994. № 9. Ст. 1003; РГ. 1996. 4 янв.); Положение о Совете по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте Российской Федерации и его состав: Утв. Распоряжением Президента РФ от 2 августа 1995 г. № 357 (СЗ РФ. 1995. № 32. Ст. 3294); Инструкция о порядке учета и хранения орденов, медалей, знаков отличия, нагрудных знаков к почетным званиям Российской Федерации и бланков документов к ним: Утв. Распоряжением Президента РФ от 14 октября 1997 г. № 417-рп (СЗ РФ. 1997. № 42. Ст. 4763) (в данном случае Распоряжение Президента РФ содержит и нормативные положения, касающиеся порядка учета и хранения орденов и медалей).

9.2. Правительство Российской Федерации издает *постановления и распоряжения* (ст. 15 Конституции РФ). Согласно ст. 23 ФКЗ от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации» Правительство РФ на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ издает постановления и распоряжения (в ранее действовавшем о Правительстве РФ законе говорилось о «принятии» постановлений и «издании» распоряжений), а также обеспечивает их исполнение (ранее: «проверяет» их исполнение). Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ. Акты по оперативным вопросам и другим *текущим вопросам*¹²⁹, не

¹²⁹ Едва ли можно считать используемый законодателем термин «текущие вопросы» совершенным и хорошо объясняющим существо данной управленческой проблемы. Каждый по-разному понимает «текущие вопросы». Думается, что стоило бы либо конкретно определить данное понятие, либо заменить его другим термином, либо в законе указать на круг вопросов, по которым издаются распоряжения Правительства РФ.

имеющим нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства РФ¹³⁰.

9.3. Федеральные органы исполнительной власти (федеральные министерства, государственные комитеты, федеральные службы и надзоры, российские агентства и т.д.) могут издавать: 1) *постановления*, 2) *приказы*, 3) *распоряжения*, 4) *правила*, 5) *инструкции* и 6) *положения* (издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается)¹³¹. Думается, что положения относительно возможно-

¹³⁰ По ранее действовавшему законодательству заместители Председателя Правительства РФ имели также право издавать исполнительно-распорядительные акты, именуемые «распоряжение Заместителя Председателя Совета Министров — Правительства Российской Федерации». Эти распоряжения могли издаваться во исполнение Конституции и законов Российской Федерации, постановлений Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, указов и распоряжений Президента Российской Федерации и постановлений и распоряжений Правительства РФ. Распоряжение издавалось заместителем Председателя Правительства РФ в пределах его компетенции в соответствии с утвержденным распределением обязанностей между заместителями Председателя Правительства РФ (см.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 января 1993 г. //РГ. 1993. 27 янв.). Распоряжения были обязательны для исполнения министерствами, государственными комитетами РФ, другими центральными органами федеральной исполнительной власти, а также органами исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных образований, городов Москвы и Санкт-Петербурга в пределах полномочий РФ, которые были установлены в то время Конституцией РФ и законодательством. Первый Заместитель Председателя Правительства РФ мог в то время издавать обязательные для исполнения распоряжения по вопросам организации деятельности Правительства России и нижестоящих органов государственного управления, за исключением вопросов, находящихся в компетенции Президента РФ и самого российского Правительства.

¹³¹ Если проследить историю развития этого вопроса в начале 90-х гг., можно заметить, что тогда ведомственные административные акты издавались на основе Указов Президента РФ «О системе центральных органов федеральной исполнительной власти» от 30 сентября 1992 г., «О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти» от 30 сентября 1992 г., «О государственных надзорных органах» от 12 ноября 1992 г., которые впервые в истории развития административного законодательства устанавливали, что к организационно-правовым формам центральных органов федеральной исполнительной власти относятся: министерство, государственный комитет, комитет, федеральная служба, российское агентство, федеральная инспекция и федеральный надзор. Важными нормативными актами, которые устанавливали вопросы издания центральными органами исполнительной власти конкретных актов управления, являлись, как и в настоящее время, соответствующие положения о министерствах, государственных комитетах, федеральных службах, комитетах и т.д.

сти принятия конкретных административных актов каждым органом федеральной исполнительной власти должны содержаться либо в соответствующем федеральном законе, либо в положении, устанавливающем правовой статус данного органа. Порядок принятия федеральными органами исполнительной власти таких актов устанавливается соответствующими нормативными актами как Правительства РФ, так и самого органа федеральной исполнительной власти. Правда, на сегодняшний день еще не в полной мере создано федеральное законодательство, посвященное системе и структуре федеральных органов исполнительной власти, их детальной компетенции, основным целям и задачам этих органов, их правам и обязанностям и т.д. В настоящее время готовится проект федерального закона «О федеральных органах исполнительной власти»; учеными предлагаются схемы Положений о различных федеральных органах исполнительной власти¹³².

9.4. Правительства республик, входящих в состав Российской Федерации, издают *постановления* и *распоряжения*. Если в республике введена должность Президента этой республики, то он также издает указы и распоряжения по вопросам, отнесенным конституционными и договорными нормами к его компетенции. В случае несоответствия положений указа Президента какой-либо республики конституционным нормам Президент РФ вправе отменить эти нормы и предложить республиканской исполнительной власти привести свои акты в соответствие с федеративным законодательством. Следует отметить, что президенты, правительства, республиканские министерства и ведомства вправе издавать акты управления, наименования и процедура издания которых сравнима с аналогичными административными актами вышестоящих органов исполнительной власти.

9.5. Главы администраций (председатели правительств) субъектов Российской Федерации издают *постановления* и *распоряжения*. Образованные в структуре областных и краевых администраций органы (отделы, управления, главные управления, департаменты и т.п.) вправе издавать *приказы*,

¹³² См., например: И г н а т ю к Н. А., Т и х о м и р о в Ю. А. Схема Положения о федеральном министерстве Российской Федерации //ЖРП. 1999. № 2. С. 105—108.

распоряжения и т.д.¹³³ Порядок подготовки и издания в субъектах РФ административных актов, как правило, устанавливается принимаемыми в каждом из этих субъектов Федерации Уставами и иными региональными законами (например, Закон Воронежской области от 1 февраля 1995 г. «О правовых нормативных актах Воронежской области»).

Практика деятельности органов исполнительной власти не исключает возможности издания совместных правовых актов двух и более органов государственного управления и их должностных лиц. Такие акты по предметам совместного ведения изданы Правительством Российской Федерации и правительствами различных республик, главами администрации различных областей и краев.

По указанному в п. 9 критерию классификации — субъект принятия акта управления — можно также выделить *коллегиальные* и *единоличные* административные акты. Соотношение коллегиального и единоличного начала при принятии правовых актов управления достаточно четко представлено в Регламенте о Правительстве РФ, законодательных актах о правительствах входящих в нее республик. В то же время в законодательных и иных нормативных актах, определяющих правовой статус администрации других субъектов Российской Федерации, министерств, госкомитетов, федеральных служб и других отраслевых и межотраслевых органов управления этот вопрос практически не разрешен.

Коллегиальные акты управления принимаются коллегиальным органом на специальном заседании в итоге проведенного голосования. Способ и процедура голосования могут устанавливаться нормативными актами и отличаться друг от друга. Как правило, коллегиальные акты управления принимаются в форме *постановлений*, направленных на решение главных, важных и общих вопросов администрирования. Эти же органы управления без коллегиального обсуждения мо-

¹³³ История развития соответствующего законодательства уходит корнями в ныне уже не действующий Закон РФ «О краевой, областной администрации и краевом, областном Совете народных депутатов» от 5 марта 1992 г., который устанавливал положение о том, что глава администрации мог издавать постановления и распоряжения.

гут издавать *распоряжения* по менее сложным вопросам так называемого организационного или текущего управления.

Руководители единоначальных органов исполнительной власти издают, как правило, приказы и распоряжения, которые могут иметь самое различное административное содержание, т.е. могут быть обращены как к подчиненным сотрудникам (государственным и муниципальным органам), так и адресоваться неограниченному кругу лиц (физических и юридических). Соответственно указанные акты могут быть как нормативными, так и индивидуальными.

Единоличные акты встречаются на практике намного чаще коллегиальных, так как само законодательство предусматривает возможность издания должностными лицами актов управления. Следует подчеркнуть, что часто единоличный акт (или постановление, подписанное одним должностным лицом) тем не менее является результатом коллективного обсуждения, анализа, согласования или даже утверждения. Коллегиальная форма принятия акта управления традиционно характеризуется широкими демократическими началами, однако и в случае единолично принятого решения едва ли следует в качестве его «недостатка» указывать на отсутствие демократических начал в его принятии. Сама природа практического публичного управления, построенного на известных демократических принципах, а главное, законодательное установление процедуры принятия акта во многом обеспечивают принятие законного, обоснованного, отвечающего публичным интересам административного акта. Можно еще заметить, что неэффективных коллегиальных решений в практике встречается, к сожалению, не меньше, чем непродуманных и неправильных индивидуальных административных актов.

Среди актов управления часто встречаются акты, которые приняты не одним, а несколькими органами государственного управления. Здесь речь идет о совместных административных актах — приказах или инструкциях, принятых, например, Министерством финансов РФ, Министерством по налогам и сборам и Министерством экономического развития и торговли (или принятых различными федеральными службами России). Совместные административные решения в соответствии с конституционными и договорными нормами могут

приниматься федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

10. В зависимости от *степени соответствия законам (соблюдение требований принципа законности), юридической значимости и действительности* административные акты можно разделить на правомерные, оспоримые и ничтожные:

10.1. *Правомерные, или законные* (правильные, социально значимые, необходимые, обоснованные, приносящие обществу, государству и гражданам социальную пользу) акты управления — это административные акты, отвечающие всем требованиям, которые предъявляются к ним с тем, чтобы обеспечить их законность, обоснованность, целесообразность и эффективность. Несмотря на очевидную правомерность и законность того или иного административного акта, соответствующие субъекты всегда имеют возможность его обжалования в административном или в судебном порядке.

10.2. *Оспоримые акты управления* (акты спорного характера) или *неправомерные (незаконные)*. Иногда в литературе отмечается, что оспоримые акты являются актами дефектными¹³⁴. Едва ли с этим можно согласиться, ибо тогда каждый действующий административный акт с точки зрения какого-либо субъекта управления или гражданина будет являться дефектным, поскольку оценочные категории и стандарты могут быть весьма различны. Дефектность административного акта, установленная судом (который признал его полностью или какую-то его часть незаконным и недействующим) или самой администрацией (которая вправе отменить или изменить данный административный акт), может характеризовать его как акт, изданный при несоблюдении установленного порядка принятия правовых актов управления и неправильно регламентирующий соответствующие управленческие отношения; признаки дефектности (как, например, виновность лица в совершении правонарушения) следует сначала доказать. Дефектность акта управления может привести к признанию его *фиктивным*. Может случиться, что даже после направления жалобы в суд «оспоримый» акт управле-

¹³⁴ См.: Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Формы и методы деятельности государственной администрации. С. 31.

ния будет признан законным, ибо, как уже было отмечено, у каждой стороны имеются собственные представления о законности и обоснованности административных актов. Итак, оспоримые акты управления, как и законы, и иные нормативные правовые акты в обязательном порядке подлежат исполнению. Только в рамках установленной процедуры оспоримые акты могут быть признаны незаконными или недействующими. До признания акта незаконным он продолжает действовать, влечет соответствующие юридические последствия, на него можно ссылаться при разрешении споров. Признание оспоримого административного акта незаконным свидетельствует о недостаточно эффективной работе администрации и несоблюдении ею требований законов. В случае издания органами управления и должностными лицами незаконных актов управления в самой администрации и органах управления, как правило, делают соответствующие выводы. Думается, что в зависимости от избранного критерия оспоримые акты следует называть «незаконными» или «неправомерными», поскольку по своему юридическому характеру они имеют те или иные недостатки. *Оспоримые* административные акты имеют иное правовое содержание. Как писал А. И. Елистратов, «в тех случаях, когда юридическая несостоятельность акта не является очевидной, когда точное установление недостатков акта, поражающих его правовую силу, требует известного исследования, административный акт почитается возникшим и действительным впредь до его отмены в порядке обжалования или по почину самой администрации. В таких случаях говорят об опровержимости или устранимости запятнанного юридическими недостатками акта»¹³⁵. В этой связи автором отмечалась известная *презумпция правомерности* административных актов, исходящих от государственных учреждений. Поэтому для «лишения несовершенного акта юридической силы в большинстве случаев требуется особое постановление компетентного учреждения, констатирующего недействительность дефектного акта»¹³⁶.

10.3. Ничтожные административные акты (противо-

¹³⁵ Российское полицейское (административное) право: Конец XIX — начало XX в. С. 551—552.

¹³⁶ Там же. С. 552.

правные; недействующие) — это акты, которые недействительны и незаконны с момента их «издания» или «принятия», ибо абсурдность, неприемлемость и несоответствие публичным интересам, отсутствие юридической обработки акта настолько очевидны, что не требуют юридической квалификации и специального доказывания этого факта.

По словам А. И. Елистратова, «ничтожность» административного акта имеет место в том случае, когда в волеизъявлении отсутствуют существенные юридические элементы административного акта. «Ничтожный акт юридически недействителен с самого начала: в случае ничтожности никакого административного акта в сущности не возникает. Поэтому ничтожный акт не нуждается ни в какой отмене и не подлежит никакому исправлению»¹³⁷. Таким образом, ничтожные акты управления могут изначально не исполняться теми, кому они адресованы. Наоборот, при их исполнении может наступать юридическая ответственность за их исполнение, ибо иногда исполнение акта управления одновременно означает совершение преступления или иного правонарушения (например, начальник РОВД отдает распоряжение об административном аресте гражданина Х., заведомо зная о его невиновности; глава администрации области подписывает постановление о введении в области не предусмотренного федеральными и региональными законами налога; министр внутренних дел издает Инструкцию о порядке изъятия у некоторых граждан паспортов и пр.). Подчиненные несут предусмотренную законом ответственность за исполнение ничтожного акта в случае, если наступили негативные последствия. В дисциплинарном порядке служащие могут отвечать и при отсутствии серьезных негативных последствий. В соответствии с п. 4 ст. 14 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» государственный служащий в случае сомнения в правомерности полученного им для исполнения распоряжения обязан в письменной форме незамедлительно сообщить об этом своему непосредственному руководителю, руководителю, издавшему распоряжение, и вышестоящему руководителю. Если вышестоящий

¹³⁷ Российское полицейское (административное) право: Конец XIX — начало XX в. С. 551.

руководитель, а в его отсутствие руководитель, издавший распоряжение, в письменной форме подтверждает указанное распоряжение, государственный служащий обязан его исполнить, за исключением случаев, когда его исполнение является административно либо уголовно наказуемым деянием. Ответственность за исполнение государственным служащим неправомерного распоряжения несет подтвердивший это распоряжение руководитель.

По германскому административному праву ничтожным признается административный акт, для которого характерны *тяжесть и очевидность ошибки*: «особо тяжкой» является ошибка, которая приводит к тому, что административный акт является «безусловно невыносимым», т.е. «несовместимым с основными конституционными принципами или существенными ценностными представлениями, имманентными правовому порядку»¹³⁸.

С формальной точки зрения, ничтожными будут являться те административные акты, которые:

- нарушают правовые нормы, ясно и недвусмысленно устанавливающие соответствующие правила поведения, общезначимые положения или требования;
- не имеют законных оснований и предпосылок для издания административного акта, т.е. сама его социальная значимость и необходимость не вытекает не из каких документов или нормативных актов;
- были приняты лицом или органом публичной власти, не имеющими на то полномочий и компетенции;
- содержат требования о совершении правонарушения.

В случае несоблюдения процессуальных правил и требований управленческого процесса при издании административных актов едва ли возможно говорить об их изначальной «ничтожности», так как по своему юридическому содержанию они могут быть и законными, и социально значимыми, и обоснованными. Более того, с формальной точки зрения признаются ничтожными и ведомственные административные акты, подлежащие государственной регистрации, но по тем или иным причинам не зарегистрированные в Министерстве юстиции РФ.

¹³⁸ Р и х т е р И., Ш у п п е р т Г. Ф. Судебная практика по административному праву. М.: Юристь, 2000. С. 277.

11. В зависимости от *способа охраны актов управления*¹³⁹ (или в зависимости от видов юридической ответственности за нарушения содержащихся в административных актах требований, предписаний и правил) выделяются:

11.1. Акты управления, охраняемые *мерами дисциплинарной ответственности*. В данном случае речь идет об актах, которые устанавливают возможность и пределы применения дисциплинарной власти (дисциплинарного принуждения) руководителя по отношению к подчиненным государственным и муниципальным служащим. За неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей исполнительным органом или соответствующим должностным лицом на виновное лицо могут быть наложены дисциплинарные взыскания в порядке, установленном нормативными актами.

11.2. Акты управления, охраняемые *мерами административной ответственности*. Как правило, такого рода административные акты содержат общеобязательные правила поведения в различных сферах государственного управления и адресуются специальным субъектам. Ныне действующий КоАП РСФСР и другие законодательные акты устанавливают административную ответственность за нарушение многочисленных общеобязательных правил, определяемых различными федеральными органами исполнительной власти, а также органами местного самоуправления (например, в области учета и статистики, стандартизации, сертификации, качества продукции, пограничного режима, таможенных режимов, безопасности движения, правил воинского учета, пожарной безопасности и т.д.). Такие правила содержатся обычно в *нормативных актах управления*, предусматривающих административные санкции и издаваемых соответствующими органами исполнительной власти. Эти нормативные акты должны исполняться всеми субъектами — как физическими, так и юридическими лицами независимо от их ведомственной подчиненности и формы собственности. Как правило, нормативные акты с административными санкциями могут изда-

¹³⁹ См.: Административное право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М., 1999. С. 273—274.

ваться органами так называемой общей компетенции — правительствами и администрациями. Однако следует помнить, что административная ответственность за нарушение содержащихся в указанных нормативных актах правил, устанавливается, в основном, органами законодательной власти. Субъекты Российской Федерации также имеют право на установление административной ответственности за нарушение правил, содержащихся в нормативных актах, регламентирующих многие вопросы отраслевого и межотраслевого государственного управления. Таким образом, способ охраны административных актов дает возможность детально проанализировать сущность таких актов с точки зрения их возможного нарушения.

12. В зависимости от определения ответственности за нарушения содержащихся в правовых актах управления предписаний можно выделить также акты, предусматривающие как дисциплинарную, так и административную ответственность. Если административные акты охраняются дисциплинарными и административными санкциями, то нельзя исключить и возможность охраны таких актов управления при помощи *уголовно-правовых санкций* и установлений, ибо применение уголовной ответственности в отличие от административной ответственности за нарушение одних и тех же нормативных актов управления разграничивается лишь по степени общественной опасности правонарушения и причиненного вреда охраняемым общественным отношениям.

Иногда в литературе разграничиваются акты управления, действующие по кругу лиц: акты общего значения (федеральные, республиканские, областные, краевые и т.д.); межведомственные акты; внутриведомственные акты¹⁴⁰. Данная классификация представляется нам противоречивой, ибо критерий, который положен в основу классификации, — круг лиц — не соответствует содержанию различных групп: в актах общего значения критерий разграничения — не круг лиц, а само значение акта; межведомственные акты — это акты, которые действуют в системе управления между различными

¹⁴⁰ См.: Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Формы и методы деятельности государственной администрации. С. 11.

ведомствами; то же самое относится и к внутриведомственным актам. Иными словами, «круг лиц» как критерий разграничения актов противоречив, ибо тогда в этот круг могли бы также войти, например, физические и юридические лица.

§ 5. ПРАВОВЫЕ АКТЫ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

5.1. Нормативная основа

Порядок издания, опубликования и вступления в силу правовых актов Президента РФ устанавливается в Конституции РФ¹⁴¹, а также в Указе Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 (в ред. Указов Президента РФ от 16 мая 1997 г. № 490, 13 августа 1998 г. № 963) «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»¹⁴².

5.2. Порядок опубликования и вступления в силу

Указы и распоряжения Президента РФ (акты Президента РФ) подлежат обязательному официальному опубликованию кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Акты Президента РФ подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» и Собрании законодательства Российской Федерации в течение десяти дней после дня их подписания, что считается официальным опубликованием их текстов. Официальными являются также тексты актов Президента РФ, распространяемые в машиночитаемом виде научно-техническим центром правовой информации «Система».

¹⁴¹ См., например: Л у ч и н В. О., М а з у р о в А. В. Указы Президента Российской Федерации. М.: ЮНИТИ, 2000. См. также рецензию на указанную работу, написанную профессором Н. И. Матузовым (Правоведение. 2000. № 4. С. 246—251).

¹⁴² См.: СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663; 1997. № 20. Ст. 2242; 1998. № 33. Ст. 3967. См. также: О к у н ь к о в Л. А. Правовые акты Президента: их статус, направленность, содержание // ЖРП. 1997. № 2. С. 14—22.

Акты Президента РФ могут быть опубликованы в иных печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения по телевидению и радио, разосланы государственным органам, органам местного самоуправления, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи.

Контроль за правильностью и своевременностью опубликования актов Президента РФ осуществляет Главное государственно-правовое управления Президента РФ, актов Правительства РФ — Аппарат Правительства РФ.

Акты Президента РФ, имеющие *нормативный характер*, вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования. Иные акты Президента РФ, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания.

В актах Президента РФ может быть установлен другой порядок вступления в силу.

Наряду с достаточно четкими и недвусмысленными нормативными положениями относительно актов Президента РФ существуют и нерешенные вопросы. Например, проблема принятия Президентом РФ нормативных указов. В настоящее время он принимает их практически по всем отраслям государственной и общественной жизни: государственно-правовая сфера, экономика, промышленность, социально-культурная сфера, экология, борьба с преступностью и т.д. Очевидно, что такие широкие полномочия должны базироваться на конкретной законодательной основе. Однако Конституция РФ не устанавливает конкретного перечня вопросов, по которым Президент РФ мог бы принимать нормативные указы. В ней (ч. 3 ст. 80) лишь записано, что Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами «определяет основные направления внутренней и внешней политики государства». Кажется сомнительным, что это положение можно толковать слишком широко, а именно как предоставление Президенту РФ права на осуществление правотворческой деятельности по всему спектру отношений в Российском государстве. Оно носит слишком общий характер и едва ли может служить достаточным юридическим осно-

ванием для расширительного понимания нормотворческих полномочий Президента РФ¹⁴³. Поэтому в будущем целесообразно внести в Конституцию РФ соответствующие изменения с тем, чтобы указать точные полномочия и границы правотворческой деятельности органов законодательной власти и Президента РФ. Другим путем решения такой задачи является принятие закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации».

На сегодняшний день можно выделить три направления правотворческой деятельности Президента РФ:

1) издание указов в пределах собственной компетенции, которая предусмотрена Конституцией РФ (например, создание и изменение аппарата Администрации Президента РФ, а также установление в этой сфере норм права, относящихся к этим органам и подразделениям; вопросы гражданства; создание консультативных органов и т.д.);

2) принятие указов, которые противоречат положениям Конституции РФ и федеральным законам; такие акты принимались Президентом РФ всегда под важнейшим социальным предлогом, например, «с целью усиления борьбы с преступностью», «впредь до принятия федерального закона». Однако с точки зрения теории права подобные акты являются незаконными;

3) издание указов, формально не противоречащих Конституции РФ и федеральным законам, однако касающихся предмета ведения законодательного органа, т.е. такого вопроса, по которому должны быть приняты федеральные законы, а не указы Президента РФ. Эти президентские указы как бы восполняют пробелы в законодательном регулировании тех или иных процессов и общественных отношений. Однако это не соответствует положениям Конституции РФ, и едва ли это можно назвать легитимной формой осуществления управленческой деятельности Президента РФ в сфере исполнительной власти. Конституционные положения четко устанавливают процедуру ликвидации пробелов в законодательстве: Президент РФ может внести в Государственную Думу соответствующий законопроект в порядке реализации права законодательной инициативы. Указание на «длительную процедуру

¹⁴³ См.: Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы // ГиП. 1998. № 8. С. 20 (выступление А. С. Пиголкина).

рассмотрения и принятия парламентом закона» представляется малоубедительным основанием. Думается, Президент РФ не должен принимать актов законодательного характера, т.е. фактически заменять своим указом конкретный закон. Но поскольку сама Конституция РФ не позволяет четко провести границы между законотворческим процессом парламента и правотворческой деятельностью Президента РФ, то в нее следует внести необходимые поправки.

§ 6. ПРАВОВЫЕ АКТЫ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

6.1. Нормативная основа

Порядок издания, опубликования и вступления в силу правовых актов Правительства РФ устанавливается в следующих нормативных актах:

- 1) Конституция РФ;
- 2) ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. (в ред. ФКЗ от 31 декабря 1997 г.)¹⁴⁴;
- 3) Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 (в ред. Указов Президента РФ от 16 мая 1997 г. № 490, 13 августа 1998 г. № 963) «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»¹⁴⁵;
- 4) Регламент Правительства Российской Федерации: Утв. Постановлением Правительства РФ от 18 июня 1998 г. № 604 (в ред. Постановления Правительства РФ от 5 октября 2000 г. № 760)¹⁴⁶;
- 5) Положение об Аппарате Правительства Российской Федерации: Утв. Постановлением Правительства РФ от 18 июня 1998 г. № 604 (в ред. Постановления Правительства РФ от 5 октября 2000 г. № 760)¹⁴⁷.

Особенно детально порядок издания постановлений и распоряжений, иных актов Правительства устанавливается Рег-

¹⁴⁴ См.: СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; 1998. № 1. Ст. 1.

¹⁴⁵ См.: СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663; 1997. № 20. Ст. 2242; 1998. № 33. Ст. 3967.

¹⁴⁶ См.: СЗ РФ. 1998. № 27. Ст. 3176; 2000. № 41. Ст. 4091.

¹⁴⁷ Там же.

ламентом Правительства Российской Федерации и его постановлениями в соответствии с законом. Акты Правительства РФ по вопросам, подлежащим решению исключительно на заседаниях Правительства, издаются только после их рассмотрения на заседании. Акты Правительства РФ подписываются Председателем Правительства, вступают в силу и подлежат опубликованию в порядке, установленном федеральным законодательством. Акты Правительства, протоколы заседаний и совещаний, поручения Председателя Правительства и его заместителей оформляются и рассылаются Аппаратом Правительства.

Руководители органов и организаций, на которые возложена подготовка соответствующих материалов, несут персональную ответственность за их качество и своевременность представления. Материалы по вопросам, включенным в план заседания Правительства РФ, представляются не позднее чем за 15 дней до даты, определенной планом. Вопросы, связанные с рассмотрением проектов актов Правительства, решения по которым принимаются исключительно на заседаниях Правительства РФ, включаются в проект повестки дня заседания по мере готовности таких проектов с учетом времени, необходимого для их подготовки к рассмотрению в соответствии с Регламентом Правительства РФ.

Решения, принятые на заседании Правительства РФ, оформляются протоколом. В случае необходимости доработки проектов постановлений и распоряжений Правительства РФ, иных рассмотренных на заседании актов, по которым высказаны предложения и замечания, Правительство дает поручения соответствующим федеральным органам исполнительной власти и при необходимости образует в установленном порядке рабочие группы. Руководители федеральных органов исполнительной власти или лица, возглавляющие указанные рабочие группы, организуют и обеспечивают доработку проектов и их внесение в Правительство РФ в установленные сроки. Если эти сроки специально не оговариваются, то доработка проектов осуществляется в срок до 10 дней.

Правительство РФ на основании и во исполнение Консти-

туции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ издает *постановления* и *распоряжения*. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме *распоряжений* Правительства. Правительство РФ принимает также обращения, заявления и иные акты, не имеющие правового характера. Правительство РФ рассматривает проекты актов Президента РФ и проекты федеральных законов, которые вносятся Правительством Президенту РФ или в Государственную Думу.

Предложения федеральных министров, руководителей государственных органов об издании постановлений и распоряжений Правительства РФ, разработке иных актов, по которым требуется решение Правительства РФ, рассматриваются Председателем Правительства РФ или его заместителями (в соответствии с распределением обязанностей).

Правительство РФ в срок не более одного месяца рассматривает внесенные в установленном порядке законодательными (представительными) или исполнительными органами государственной власти субъектов РФ предложения по предметам ведения РФ и по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ и информирует указанные органы о результатах рассмотрения. Проекты актов Правительства РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ направляются исполнителями в органы государственной власти субъектов РФ до внесения их в Правительство РФ. Предложения органов государственной власти субъектов РФ по таким проектам подлежат обязательному рассмотрению в Правительстве РФ.

Проекты постановлений и распоряжений Правительства РФ и иных актов, по которым требуется решение Правительства РФ, вносятся членами Правительства РФ, федеральными органами исполнительной власти и иными органами государственной власти. В письме о внесении проекта указывается основание внесения, сведения о содержании и согласовании проекта. Оно подписывается членом Правительства РФ, руководителем государственного органа или лицом, его замещающим. Предложения о принятии решений Правитель-

ства РФ, поступающие от граждан и организаций, направляются Аппаратом Правительства РФ для предварительного рассмотрения в федеральные органы исполнительной власти.

Проекты постановлений Правительства РФ и других актов, имеющих нормативный характер, подготавливаемые по поручениям, содержащимся в актах Правительства РФ, поручениям Председателя Правительства РФ и его заместителей, разрабатываются, как правило, с участием Министерства юстиции РФ.

Проекты постановлений и распоряжений Правительства РФ и иных актов, требующих решения Правительства РФ, вносятся в Правительство РФ после проведения необходимой экспертизы с приложением пояснительной записки, содержащей необходимые расчеты, обоснования и прогнозы социально-экономических и иных последствий реализации предлагаемых решений.

Если подготавливаемый акт Правительства РФ влечет за собой изменения или дополнения других актов Правительства РФ, эти изменения или дополнения включаются в проект подготавливаемого акта или представляются одновременно с ним в виде отдельного акта.

Проекты постановлений и распоряжений Правительства РФ и иных актов, по которым требуется решение Правительства РФ, до их внесения в Правительство РФ подлежат обязательному согласованию с заинтересованными органами государственной власти, а при необходимости — с государственными и другими организациями. Проекты всех нормативных актов после их согласования с заинтересованными органами и организациями и до внесения в Правительство РФ представляются на согласование в Министерство юстиции РФ, которое согласовывает проекты указанных актов не более чем в пятидневный срок с даты их поступления.

Проекты постановлений и распоряжений Правительства РФ и иных актов, представленные руководителями органов государственной власти с отступлением от установленных Регламентом Правительства РФ правил, подлежат возврату. Если такой проект представлен во исполнение поручения Правительства РФ, Председателя Правительства РФ или его Заместителя, то он возвращается на доработку по решению Председателя Правительства РФ или его Заместителя, либо

может быть возвращен Руководителем Аппарата Правительства РФ или его заместителем по договоренности с представившим проект руководителем органа государственной власти. Если такой проект представлен органом государственной власти по собственной инициативе, он возвращается Аппаратом Правительства РФ без доклада Председателю Правительства РФ и его заместителям для внесения в установленном порядке. Проекты, поступившие от органов государственной власти за подписью лиц, которым такое право не предоставлено, не принимаются к рассмотрению и направляются Аппаратом Правительства РФ руководителям указанных органов.

Подготовка к рассмотрению внесенных в Правительство РФ проектов постановлений и распоряжений Правительства РФ и иных актов, по которым требуется решение Правительства РФ, осуществляется Аппаратом Правительства РФ. При подготовке указанных проектов к рассмотрению в Правительстве РФ Аппарат Правительства РФ руководствуется федеральным законодательством, Регламентом Правительства РФ, Положением об Аппарате Правительства РФ, а также Инструкцией по делопроизводству в Аппарате Правительства РФ. Аппарат Правительства РФ проводит экспертизу проектов постановлений и распоряжений Правительства РФ и их обоснований, а также необходимую проработку и редактирование текста.

Подготовленный проект постановления или распоряжения Правительства РФ, иного акта, по которому требуется решение Правительства РФ, визируется Заместителем Председателя Правительства РФ (в соответствии с распределением обязанностей) и передается Руководителю Аппарата Правительства РФ для доклада Председателю Правительства РФ.

Руководитель Аппарата Правительства РФ (лицо, его заменяющее) проставляет дату в подписанных Председателем Правительства РФ постановлениях и распоряжениях Правительства РФ, подтверждает их подлинность своей визой и организует их выпуск.

6.2. Порядок опубликования и вступления в силу

В соответствии со ст. 23 ФКЗ от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации» постановления и распо-

ряжения Правительства РФ подписываются Председателем Правительства РФ и обязательны к исполнению в Российской Федерации. Порядок принятия актов Правительства РФ устанавливается Правительством РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, нормативными указами Президента РФ.

Датой официального опубликования постановления или распоряжения Правительства РФ считается дата первой публикации его текста в одном из официальных изданий Российской Федерации. Контроль за правильностью и своевременностью опубликования актов Правительства РФ осуществляет Аппарат Правительства РФ.

Постановления Правительства РФ, 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. Акты Правительства РФ подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» и Собрании законодательства Российской Федерации.

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. Распоряжения Правительства РФ вступают в силу со дня их подписания.

Важным положением ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» является установление возможности обжалования актов Правительства РФ в суд.

Правительство РФ вправе принимать обращения, заявления и иные акты, которые не имеют правового содержания.

Правительство рассматривает проекты актов Президента РФ и проекты федеральных конституционных и федеральных

законов, вносимых Правительством Президенту РФ или в Государственную Думу.

Для решения оперативных вопросов Правительство РФ образует по предложению Председателя Правительства РФ Президиум Правительства РФ, заседания которого проводятся по мере необходимости. Решения Президиума Правительства РФ принимаются большинством голосов от общего числа членов Президиума Правительства РФ; они не должны противоречить актам, принятым на заседаниях Правительства РФ, которое вправе отменить любое решение Президиума Правительства РФ.

Постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам и указам Президента РФ могут быть отменены Президентом РФ. Правительство РФ может вносить предложения Президенту РФ о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Правительство РФ вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов (ч. 7 ст. 12 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

§ 7. ПРАВОВЫЕ АКТЫ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

7.1. Нормативная основа

Порядок подготовки, издания, государственной регистрации, вступления в юридическую силу и опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти устанавливается следующими нормативными актами:

- 1) Конституция Российской Федерации;
- 2) ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. (в ред. ФКЗ от 31 декабря 1997 г.);
- 3) Регламент Правительства Российской Федерации: Утв. Постановлением Правительства РФ от 18 июня 1998 г. № 604

(в ред. Постановления Правительства РФ от 5 октября 2000 г. № 760)¹⁴⁸;

4) Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: Утв. Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (в ред. постановлений Правительства РФ от 11 декабря 1997 г. № 1538 и 11 февраля 1999 г. № 154)¹⁴⁹;

5) Разъяснения о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: Утв. приказом Министерства юстиции РФ от 14 июля 1999 г. № 217¹⁵⁰.

7.2. Подготовка нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти

Нормативные правовые¹⁵¹ акты федеральных органов исполнительной власти издаются на основе и во исполнение федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также по инициативе самих федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции.

Нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде: 1) постановлений, 2) приказов, 3) распоряжений, 4) правил, 5) инструкций и 6) положений. Издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается.

1. *Постановление* — документ, содержащий решение по важнейшему вопросу, принятое в рамках установленной процедуры и компетенции. Оно является, как правило, *нормативным* по своему правовому содержанию. Обычно постановлениями утверждаются различные инструкции, положения, правила, действующие в различных отраслях, сферах управ-

¹⁴⁸ См.: СЗ РФ. 1998. № 27. Ст. 3176; 2000. № 41. Ст. 4091.

¹⁴⁹ См.: СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895; № 50. Ст. 5689; РГ. 1999. 24 февр.

¹⁵⁰ См.: Бюллетень. 1999. № 31. С. 28—38.

¹⁵¹ См. также: Тихомиров Ю. А., Петухов В. Н., Игнатюк Н. А. Законопроектная деятельность федеральных органов исполнительной власти //ЖРП. 1997. № 5. С. 9—17.

ления, в межотраслевом управлении. Постановления принимаются по наиболее сложным и важным вопросам, когда необходимо четко и кардинально решить тот или иной вопрос, когда нужно ввести новый порядок отношений, когда необходимо установить процедуру осуществления контрольно-надзорной деятельности специальных органов и должностных лиц, когда требуется установить правовой статус различных субъектов управления или субъектов, которым адресуются те или иные предписания. Постановления принимаются Правительством РФ. Среди других федеральных органов исполнительной власти постановления часто принимаются органами межотраслевой компетенции (органами надведомственного управления) — государственными комитетами Российской Федерации.

2. *Приказ* — распорядительный документ федерального органа исполнительной власти. Проекты приказов разрабатываются структурными подразделениями ведомств по поручению руководства или по собственной инициативе. Текст приказа состоит, как правило, из констатирующей и распорядительной частей. В констатирующей части излагаются цели и задачи предписываемых действий. Если основанием к изданию приказа является законодательный, иной нормативный акт или поручение вышестоящих органов, то в констатирующей части указываются его вид, дата, номер, заголовок и передается содержание той его части, которая непосредственно касается данного министерства. Распорядительная часть документа начинается словом «ПРИКАЗЫВАЮ». В пунктах распорядительной части приказа указываются исполнители, конкретные действия и сроки исполнения предписываемых действий. Если приказ дополняет, отменяет или изменяет ранее изданные приказы или их отдельные пункты, это оговаривается в его тексте. В последнем пункте распорядительной части приказа указывается должностное лицо, на которое возлагается контроль за исполнением приказа в целом. Проекты приказов представляются на подпись руководителем службы документационного обеспечения управления. Приказ подписывает руководитель федерального органа исполнительной власти или по его поручению его заместитель. Приказы нумеруются порядковыми номерами в

пределах календарного года. Таким образом, приказ содержит обязательное для исполнения соответствующими субъектами предписание руководителя органа государственного управления. Приказы могут быть как нормативными, т.е. устанавливать общеобязательные нормы поведения, так и индивидуальными, относящимися только к одному субъекту или решающими лишь специальный вопрос (индивидуальное дело и спор).

3. *Распоряжение* — распорядительный документ, принимаемый руководителем органа исполнительной власти по несложным (обычным) текущим вопросам практической управленческой деятельности. Распоряжения издаются без коллегиального обсуждения, как правило, по вопросам осуществления государственной службы, по вопросам информационно-методического характера, по вопросам, связанным с организацией выполнения приказов, инструкций, положений, правил как данного органа управления, так и вышестоящих органов управления и должностных лиц. Распоряжения подписывает руководитель органа исполнительной власти или по его указанию (поручению) его заместитель. Распоряжения при наличии соответствующей компетенции могут принимать также руководители структурных подразделений органа государственного управления. Распоряжения имеют так называемую распорядительную часть, которая начинается обычно словами «Обязываю», «Предлагаю» и пр.

4. *Правила* — документ, в котором определяется порядок (процедура) осуществления специального вида управленческой деятельности, в частности контрольной деятельности (например, Правила осуществления государственного экологического контроля должностными лицами Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации и его территориальных органов от 17 апреля 1996 г.). В правилах обычно устанавливаются цели и задачи специальной управленческой деятельности, правовой статус лиц (органов и должностных лиц), осуществляющих эту деятельность, их права, обязанности, ответственность, порядок принятия административных мер, виды процессуальных актов и их основное содержание, ссылки и указания на законодательные и иные нормативные правовые акты, на

основе которых приняты и действуют правила. Правила как документ утверждаются руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти или по его распоряжению его заместителем. Правила обычно принимаются с целью конкретизации процедуры проведения тех или иных мероприятий, в них устанавливаются статус, права, обязанности субъектов права (например, Санитарные правила для предприятий продовольственной торговли: Утв. Постановлением Госкомэпиднадзора России от 30 декабря 1994 г. № 14). Часто правила издаются в сфере юрисдикционной деятельности тех или иных органов и должностных лиц (например, Правила рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства: Утв. приказом ГКАП России от 25 июля 1996 г.). Правила утверждаются также и постановлениями Правительства РФ, в которых определяется порядок проведения различных действий и принятия решений (например, Правила проведения обязательного медицинского освидетельствования на выявление вируса иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции): Утв. Постановлением Правительства РФ от 13 октября 1995 г. № 1017; Правила продажи товаров по образцам: Утв. Постановлением Правительства РФ от 21 июля 1997 г. № 918; Правила распространения периодических печатных изданий по подписке: Утв. Постановлением Правительства РФ от 2 августа 1997 г. № 976; Правила дорожного движения Российской Федерации: Утв. Постановлением Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090 (в ред. Постановления Правительства РФ от 8 января 1996 г. № 3, 31 октября 1998 г. № 1272); Правила бытового обслуживания населения в Российской Федерации: Утв. Постановлением Правительства РФ от 15 августа 1997 г. № 1025; Правила по кинообслуживанию населения: Утв. Постановлением Правительства РФ от 17 ноября 1994 г.

В начале 90-х гг. наряду с правилами, приказами соответствующих федеральных органов исполнительной власти утверждались и так называемые «порядки» (например, Порядок выдачи предписаний и применения штрафов Госстандартом России при проведении государственного контроля и надзора за соблюдением обязательных требований государственных стандартов: Утв. приказом Госстандарта России от 24 июня 1994 г.). По сути правила и порядок представляли

собой аналогичные документы нормативно-правового характера. В настоящее время такая форма акта, как порядок, не используется в правотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти. Однако Правительство РФ принимает нормативные акты управления и с наименованием «Порядок» (например, Порядок внесения платы за проведение ежегодных обследований организаций на наличие условий для осуществления лицензируемых видов деятельности в области производства и оборота этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции: Утв. Постановлением Правительства РФ от 21 августа 1998 г. № 987; Порядок применения оружия и боевой техники при защите государственной границы Российской Федерации: Утв. Постановлением Правительства РФ от 8 января 1998 г. № 20.

5. *Инструкция* — документ, в котором излагаются правила, регулирующие специальные стороны деятельности федерального органа исполнительной власти. Инструкция принимается руководителем органа исполнительной власти и устанавливает порядок исполнения законодательных актов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ. Таким образом, инструкция является нормативным актом, который детализирует положения законов, устанавливает процедуру исполнения тех или иных дел, порядок совершения действий и принятия решений. Текст инструкции состоит из разделов, внутри которых делится на пункты и подпункты. В тексте инструкции используются слова: «должен», «следует», «необходимо», «запрещается», «не допускается» и т.д. Инструкция визируется руководителем структурного подразделения — разработчика и утверждается руководителем ведомственного органа или по его поручению заместителем этого руководителя путем издания приказа об утверждении инструкции или проставления грифа утверждения. Инструкции принимаются по многообразным вопросам деятельности органа исполнительной власти, посвящаются различным сферам правоприменения и правоустановления (например, Инструкция о порядке лицензирования и осуществления органами внутренних дел контроля за частной детективной и охранной деятельностью: Утв. Приказом Министерства внутренних дел РФ от 22 августа 1992 г.; Инструкция

по организации в органах внутренних дел производства по делам об административных нарушениях правил дорожного движения и иных норм, действующих в сфере обеспечения безопасности дорожного движения: Утв. Приказом МВД России от 23 марта 1993 г. № 130 (в ред. Приказа МВД РФ от 26 декабря 1994 г. № 430); Инструкция об организации работы органов внутренних дел Российской Федерации при рассмотрении вопросов гражданства Российской Федерации: Утв. Приказом МВД РФ от 30 июня 1994 г. № 330). Инструкции могут носить временный характер, затем они заменяются новыми инструкциями (например, Временная инструкция о порядке обеспечения государственной защиты судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов: Утв. Приказом МВД России от 20 декабря 1995 г. № 483).

6. *Положение* — документ, в котором органами федеральной исполнительной власти устанавливаются статус органа исполнительной власти, его полномочия, компетенция, функции, задачи, права, обязанности, ответственность, взаимоотношения с другими органами, а также порядок осуществления как позитивной управленческой деятельности, так и юрисдикционного принуждения. В зависимости от содержания положений можно выделить следующие их группы:

а) Положения, устанавливающие правовой статус того или иного федерального органа исполнительной власти (например, Положение о Государственном комитете Российской Федерации по охране окружающей среды: Утв. Постановлением Правительства РФ от 26 мая 1997 г. № 643);

б) Положения о порядке прохождения государственной службы (например, Положение о прохождении службы в органах налоговой полиции Российской Федерации: Утв. Постановлением Верховного Совета РФ от 20 мая 1993 г. № 4991-1);

в) Положения о порядке рассмотрения дел об административных правонарушениях (например, Положение о порядке наложения штрафов за правонарушения в области строительства: Утв. Постановлением Совета Министров — Правительства РФ от 27 июля 1993 г.; Положение о Порядке выдачи предписаний и наложения штрафов Госстандартом России за

нарушение обязательных требований государственных стандартов и правил обязательной сертификации: Утв. Постановлением Госстандарта России от 2 сентября 1997 г. № 293);

г) Положения о специальных создаваемых федеральными органами исполнительной власти комиссиях или инспекциях (например: Положение о Государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей Министерства внешних экономических связей и торговли Российской Федерации: Утв. Постановлением Совета Министров РФ от 27 мая 1993 г. № 501 (в ред. Постановления Правительства РФ от 14 июля 1997 г. № 866); Положение о контрольно-ревизионном управлении Министерства финансов Российской Федерации в субъекте Российской Федерации: Утв. Постановлением Правительства РФ от 6 августа 1998 г. № 888);

д) Положения, устанавливающие специальный административно-правовой статус граждан (например, Положение о порядке признания лиц вынужденными переселенцами, их регистрации и учета на территории Российской Федерации: Утв. Федеральной миграционной службой России 25 ноября 1993 г. № 2775);

е) Положения о введении определенных правил в ту или иную систему государственного управления, о проведении лицензионной, регистрационной и иной деятельности (например, Положение о бухгалтерском учете и отчетности в Российской Федерации: Утв. Приказом Министерства финансов РФ от 26 декабря 1994 г. № 170; Положение о проведении экспертизы некачественных и опасных продовольственного сырья и пищевых продуктов, их использовании и уничтожении: Утв. Постановлением Правительства РФ от 29 сентября 1997 г. № 1263; Положение о порядке лицензирования образовательных учреждений: Утв. Приказом Министерства образования РФ от 17 ноября 1994 г. № 442); Положение о проведении государственного технического осмотра автотранспортных средств и прицепов к ним Государственной инспекцией безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации: Утв. Постановлением Правительства РФ от 31 июля 1998 г. № 880;

Кроме положений, принимаемых ведомственными феде-

ральными органами исполнительной власти, существуют положения, утверждаемые указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ (например, Положение о реестре организаций Российской Федерации, имеющих право осуществления внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения: Утв. Постановлением Правительства РФ от 21 февраля 1998 г. № 244; Положение по применению контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением: Утв. Постановлением Правительства РФ от 7 августа 1998 г. № 904; Положение о лицензировании космической деятельности: Утв. Постановлением Правительства РФ от 2 февраля 1996 г. № 104; Положение о лицензировании деятельности по производству, розливу, хранению и обороту алкогольной продукции: Утв. Постановлением Правительства РФ от 9 июля 1998 г. № 727; Положение о военной торговле: Утв. Постановлением Правительства РФ от 31 июля 1998 г. № 873).

Иногда статус положений определяется как временный (например, Временное положение о государственной поддержке наукоградов: Утв. Постановлением Правительства РФ от 24 января 1998 г. № 79). В некоторых случаях положения носят примерный характер (например, Примерное положение об учреждении юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: Утв. Постановлением Правительства РФ от 6 марта 1998 г. № 288).

Положение может быть и типовым, т.е. на его основе уполномоченные субъекты принимают свои собственные положения (например, Типовое положение о кадетской школе (кадетской школе-интернате): Утв. Постановлением Правительства РФ от 15 ноября 1997 г. № 1427; Типовое положение о пункте первичного приема миграционной службы: Утв. Федеральной миграционной службой России 25 ноября 1993 г. № 2776).

Важным процессуальным документом в системе публичного управления является *протокол*.

Структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не вправе издавать *нормативные правовые акты*. Нормативный правовой акт — это письменный официальный документ, приня-

тый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. Под правовой нормой понимается общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение¹⁵².

Нормативный правовой акт может быть издан совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти или одним из них по согласованию с другими. Проект нормативного правового акта подлежит согласованию с заинтересованными министерствами и ведомствами, если такое согласование является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также если в нормативном правовом акте содержатся положения, нормы и поручения, касающиеся других министерств и ведомств. Согласование нормативного правового акта оформляется визами. *Виза* включает в себя наименование должности руководителя министерства (ведомства) или его заместителя и личную подпись визирующего, расшифровку подписи и дату. Визы проставляются в нижней части оборотной стороны последнего листа подлинника нормативного правового акта.

Подготовка проекта нормативного правового акта возлагается на одно или несколько структурных подразделений федерального органа исполнительной власти с учетом их функций и компетенции. При этом определяются круг должностных лиц, ответственных за подготовку указанного проекта, срок его подготовки, а при необходимости — организации, привлекаемые к этой работе. В подготовке проекта нормативного правового акта участвует юридическая служба федерального органа исполнительной власти. *Срок подготовки проекта* и издания нормативного правового акта во исполнение федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, как правило, не должен превышать одного месяца, если не установлен другой срок. Для подготовки проектов наиболее важных и сложных нормативных правовых

¹⁵² См. Постановление Государственной Думы от 11 ноября 1996 г. «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации» //Бюллетень. 1998. № 10. С. 76.

актов, а также актов, издаваемых совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти, могут создаваться рабочие группы.

По просьбе федеральных органов исполнительной власти и в соответствии с заключенными с ними договорами Министерство юстиции РФ может осуществлять юридическую экспертизу проектов подготовленных ими нормативных правовых актов.

В процессе работы над проектом нормативного правового акта должны быть изучены относящиеся к теме проекта законодательство РФ, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, практика применения соответствующих нормативных правовых актов, научная литература и материалы периодической печати по рассматриваемому вопросу, а также данные социологических и иных исследований, если таковые проводились.

Проекты нормативных правовых актов, затрагивающих социально-трудовые права работников, рассматриваются и принимаются органами исполнительной власти с учетом мнения соответствующих профсоюзов¹⁵³.

Проекты правовых актов Российской Федерации нормативного и ненормативного характера, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую природную среду, нормативно-технических и инструктивно-методических документов, утверждаемых органами государственной власти Российской Федерации, регламентирующих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказывать воздействие на окружающую природную среду, в том числе использование природных ресурсов и охрану окружающей природной среды, подлежат обязательной государственной экологической экспертизе, проводимой на федеральном уровне¹⁵⁴. Антимонопольные органы применяют меры, на-

¹⁵³ См.: ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» от 12 января 1996 г. (ст. 11) //СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 148.

¹⁵⁴ См.: ФЗ «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 г. (ст. 11) //СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556. См. также: Б р и ч у к М. М. Правовой механизм подготовки и принятия экологически значимых решений // ГиП. 2000. № 9. С. 38—52.

правленные на пресечение актов и действий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, направленных на ограничение конкуренции (ст. 7 Закона РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»). В целях предупреждения принятия актов, ограничивающих конкуренцию, антимонопольные органы ввели в практику предварительное согласование проектов нормативных актов. Кроме того, проводится экспертиза принятых актов с отменой последних в случае их несоответствия антимонопольному законодательству. Как известно, принимаемые нормативные акты и действия органов исполнительной власти существенно влияют на рыночную ситуацию. Всего в 1999 г. было рассмотрено 2234 проекта актов органов исполнительной власти; почти на половину из них даны отрицательные заключения¹⁵⁵. Антиконтурентные действия органов исполнительной власти занимают по масштабам третье место после нарушений ст. 17 и 18 указанного закона. Заявления о фактах таких нарушений составили в 1999 г. более трети общего количества заявлений. В большинстве из них сообщалось о препятствовании осуществлению хозяйственной деятельности, о необоснованном предоставлении льгот, запрете на продажу товаров, совмещении функций органов власти с функциями хозяйствующих субъектов¹⁵⁶.

Структура нормативного правового акта должна обеспечивать логическое развитие темы правового регулирования. Если требуется разъяснение целей и мотивов принятия нормативного правового акта, то в проекте дается вступительная часть — *преамбула*. Положения нормативного характера в преамбулу не включаются. Нормативные предписания оформляются в виде пунктов, которые нумеруются арабскими цифрами с точкой и заголовков не имеют. Пункты могут подразделяться на подпункты, которые могут иметь буквенную или цифровую нумерацию. Значительные по объему нормативные правовые акты могут делиться на главы, которые

¹⁵⁵ См.: Ю ж а н о в И. Практика применения антимонопольного законодательства //РЮ. 2000. № 5. С. 13.

¹⁵⁶ См.: Там же.

нумеруются римскими цифрами и имеют заголовки. При необходимости для полноты изложения вопроса в нормативных правовых актах могут воспроизводиться отдельные положения законодательных актов РФ, которые должны иметь ссылки на эти акты и на официальный источник их опубликования (Российскую газету, СЗ РФ и др.). В случае ссылки на акты законодательства Российской Федерации без воспроизведения их отдельных положений указание на официальный источник опубликования также является необходимым. В случае воспроизведения в нормативном правовом акте отдельных положений иных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, подлежащих государственной регистрации, либо ссылки на них необходимо указывать их наименование, полное наименование федерального органа исполнительной власти, издавшего (принявшего) акт, дату издания (принятия), номер, а также регистрационный номер, присвоенный им Министерством юстиции РФ при государственной регистрации, и дату государственной регистрации.

Ссылка в поступившем на государственную регистрацию акте на нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти, иного органа (организации), не прошедший государственную регистрацию, не допускается.

Если в нормативном правовом акте приводятся таблицы, графики, карты, схемы, то они, как правило, должны оформляться в виде приложений, а соответствующие пункты акта должны иметь ссылки на эти приложения. На приложении указывается, каким документом оно утверждено. Нормативный правовой акт с приложениями должен иметь сквозную нумерацию страниц.

Одновременно с разработкой проекта нормативного правового акта должны быть подготовлены предложения об изменении и дополнении или признании утратившими силу соответствующих ранее изданных актов или их частей. В случае отмены федеральным органом исполнительной власти нормативного правового акта, зарегистрированного в Министерстве юстиции РФ, соответствующий документ об отмене должен быть представлен на государственную регистрацию в установленном порядке.

Нормативные правовые акты, изданные совместно или по

согласованию с другими федеральными органами исполнительной власти, изменяются, дополняются или признаются утратившими силу по согласованию с этими федеральными органами исполнительной власти. Положения об изменении, дополнении или признании утратившими силу ранее изданных актов или их частей включаются в текст нормативного правового акта (с указанием отменяемых глав, пунктов, подпунктов и абзацев) либо оформляются как приложение к акту.

При необходимости внесения изменений и дополнений в несколько нормативных правовых актов, зарегистрированных в Министерстве юстиции РФ, изменения и дополнения в каждый акт оформляются отдельным документом.

Изменения и дополнения, вносимые в нормативный правовой акт, оформляются, как правило, нормативным правовым актом того же вида, в каком издан основной документ, за исключением случаев, когда акт был издан в виде, не предусмотренном п. 2 Правил. В таком случае необходимо вносить изменения в нормативный правовой акт приказом. Изменения в нормативные правовые акты, изданные в виде правил, инструкций и положений, также необходимо вносить приказом.

Если при подготовке нормативного правового акта выявилась необходимость внесения существенных изменений и дополнений в ранее изданные нормативные правовые акты или наличие по одному и тому же вопросу нескольких актов, а также если в акт неоднократно вносились изменения, которые затрудняют чтение и применение нормативного правового акта, то в целях упорядочения разрабатывается новый единый акт. В проект такого акта включаются новые, а также содержащиеся в ранее изданных актах нормативные предписания.

При необходимости внесения изменений и дополнений в нормативный правовой акт, изданный до введения государственной регистрации, если он содержит признаки, указанные в п. 12 «Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» от 14 июля 1999 г. № 217, разрабатывается единый новый акт.

Подготовленный проект нормативного правового акта до

его подписания (утверждения) должен быть проверен на соответствие законодательству РФ, а также правилам русского языка и завизирован руководителем юридической службы федерального органа исполнительной власти. Нормативные правовые акты подписываются (утверждаются) руководителем федерального органа исполнительной власти или лицом, исполняющим его обязанности. Возложение исполнения обязанностей руководителя федерального органа исполнительной власти в случае его временной нетрудоспособности, отпуска или отсутствия по другой причине должно быть предусмотрено распорядительным документом, подписанным (утвержденным) руководителем федерального органа исполнительной власти.

Подписанный (утвержденный) нормативный правовой акт должен иметь следующие реквизиты:

- 1) наименование органа (органов), издавшего акт;
- 2) наименование вида акта и его название;
- 3) дата подписания (утверждения) акта и его номер;
- 4) наименование должности и фамилия лица, подписавшего акт.

Нормативный правовой акт, изданный совместно с другими федеральными органами исполнительной власти, должен иметь соответствующие номера и единую дату.

7.3. Государственная регистрация

Впервые государственная регистрация¹⁵⁷ ведомственных правовых актов была введена в Российской Федерации в 1992 г. Правительство Российской Федерации утвердило 8 мая 1992 г. «Положение о порядке государственной регистрации ведомственных нормативных актов»¹⁵⁸. Государственная регистрация актов управления вводилась с 15 мая 1992 г. во исполнение Указа Президента РФ от 5 декабря 1991 г. «О Министерстве юстиции РСФСР». Это федеральное министерство стало вести Реестр государственной регистрации

¹⁵⁷ Об истории развития государственной регистрации ведомственных административных актов см.: Ж е в а к и н С. Н. Государственная регистрация ведомственных нормативных актов: Краткий комментарий и обзор практики применения //ГиП. 1995. № 5. С. 30—38.

¹⁵⁸ См.: Бюллетень нормативных актов Российской Федерации. 1992. № 5. С. 78—82.

ведомственных нормативных актов. Государственной регистрации подлежали все нормативные акты министерств и ведомств Российской Федерации, которые затрагивали права и законные интересы граждан или носили межведомственный характер независимо от срока их действия (постоянные или временные) и характера содержащихся в них сведений, в том числе с грифами «Для служебного пользования», «Не для печати» и «Секретно». Указанное положение содержало важнейшие установления о порядке регистрации административных актов; во многом они действуют и по сей день (правда, уже в редакции нового нормативного правового акта, посвященного государственной регистрации): субъект подготовки правового акта управления; прилагаемая к административному акту справка; основания издания; ответственность; срок регистрации; присвоение регистрационного номера; вступление в силу; опубликование. Таким образом, с 1992 г. государственная регистрация актов управления стала неотъемлемой частью механизма правового регулирования процедуры принятия актов управления и важнейшим элементом практической управленческой деятельности.

Целесообразно также вспомнить и Указ Президента Российской Федерации от 21 января 1993 г. «О нормативных актах центральных органов государственного управления Российской Федерации»¹⁵⁹, в соответствии с которым нормативные акты министерств и ведомств Российской Федерации, затрагивающие права, свободы и законные интересы граждан или носящие межведомственный характер, принятые после 1 марта 1993 г., подлежали официальной публикации только после прохождения ими государственной регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации.

В специальной литературе, посвященной разработке законопроекта о нормативных правовых актах, также предусматривался вопрос о необходимости государственной регистрации в Министерстве юстиции РФ нормативно-правовых актов федеральных министерств и ведомств, затрагивающих права и законные интересы граждан или носящих общеобязательный (межведомственный) характер, независимо от срока их действия (постоянные или временные) и характера

¹⁵⁹ См.: САПП РФ. 1993. № 4. Ст. 301.

содержащихся в них сведений. В качестве процессуального механизма государственной регистрации предлагалось разработать соответствующее положение, которое утверждалось бы Правительством РФ¹⁶⁰.

В настоящее время государственная регистрация ведомственных нормативных правовых актов проводится в соответствии с «Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» (утв. Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (в ред. Постановлений Правительства РФ от 11 декабря 1997 г. № 1538 и 11 февраля 1999 г. № 154)¹⁶¹. В дополнение к этим Правилам были изданы «Разъяснения о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» (утв. Приказом Министерства юстиции РФ от 14 июля 1999 г. № 217)¹⁶². Указанный приказ отменил действие аналогичных Правил, утвержденных 17 апреля 1998 г. № 42¹⁶³. В литературе можно встретить мнение о целесообразности утверждения нового положения о порядке подготовки и принятия правовых актов в системе исполнительной власти, а также утверждения таких же по характеру и правовому содержанию положений на региональном и местном уровнях¹⁶⁴.

В настоящее время осуществляется также процедура государственной регистрации нормативных правовых актов, которые содержат условия эмиссии ценных бумаг субъектов РФ или муниципальных ценных бумаг. Государственная регистрация указанных актов осуществляется Министерством финансов РФ (см.: Правила государственной регистрации нормативных правовых актов, содержащих условия эмиссии

¹⁶⁰ См., например: По л е н и н а С. В., Л а з а р е в Б. М., Л и в ш и ц Р. В., К о з л о в А. Е., Г л у ш к о Е. К. Инициативный проект федерального закона о законах и иных нормативно-правовых актах РФ // ГиП. 1995. № 3. С. 68.

¹⁶¹ См.: СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895; № 50. Ст. 5689; РГ. 1999. 24 февр.

¹⁶² См.: Бюллетень. 1999. № 31. С. 28—38.

¹⁶³ См.: Бюллетень. 1998. № 10. С. 75—83.

¹⁶⁴ См.: Т и х о м и р о в Ю. А. Об административной реформе в России // Исполнительная власть: организация и взаимодействие /Отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 2000. С. 21.

ценных бумаг субъектов Российской Федерации или муниципальных ценных бумаг: Утв. Постановлением Правительства РФ от 30 сентября 2000 г. № 754)¹⁶⁵.

Государственная регистрация ведомственных нормативных актов играет важную роль в обеспечении законности административных актов. Тем самым ограничивается ведомственный произвол, пресекается бесконтрольность в осуществлении органами исполнительной власти своих нормотворческих функций. По мнению С. Н. Жевакина, глубоко исследующего этот вопрос и с социологической точки зрения, государственная регистрация оказывает положительное влияние и на формирование сознания граждан, ибо контроль за ведомственным нормотворчеством «препятствует размыванию отраженных в законе социальных ориентиров и целей, играя таким образом прогрессивную роль по отношению к сознанию отдельной личности»¹⁶⁶. В современной литературе авторами, исследующими проблему федерального вмешательства (федеративной ответственности) указывается также и на *регистрационно-контрольную функцию государственной регистрации*. Например, И. Н. Барциц предлагает установить ответственность руководителей федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ за исполнение нормативно-правовых актов, не прошедших государственную регистрацию в органах юстиции, и за уклонение от регистрации¹⁶⁷.

На государственную регистрацию нормативные правовые акты направляют:

а) федеральные органы исполнительной власти (министерства РФ, государственные комитеты РФ, федеральные службы, федеральные комиссии, российские агентства, органы федерального надзора);

б) иные органы и организации, нормативные правовые

¹⁶⁵ См.: СЗ РФ. 2000. № 41. Ст. 4084.

¹⁶⁶ Ж е в а к и н С. Н. Государственная регистрация ведомственных нормативных актов: Краткий комментарий и обзор практики применения //ГиП. 1995. № 5. С. 38.

¹⁶⁷ См.: Б а р ц и ц И. Н. Федеральное вмешательство: основания и механизмы //Правоведение. 2000. № 4. С. 67.

акты которых в соответствии с законодательством РФ подлежат государственной регистрации в Министерстве юстиции РФ¹⁶⁸ (например, Центральный Банк РФ).

Министерство юстиции РФ обладает полномочиями по осуществлению *нормоконтроля* в связи с государственной регистрацией нормативных правовых актов органов федеральной исполнительной власти. Однако оно не имеет права признавать противоречащие нормам Конституции РФ и иным федеральным законам нормативные акты управления недействующими (или незаконными).

Государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты:

1) *затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина*. Эти нормативные правовые акты должны содержать нормы, которые регламентируют: гражданские, политические, социально-экономические и иные права, свободы и обязанности граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства; гарантии их осуществления, закрепленные в Конституции РФ и иных законодательных актах РФ; механизм реализации прав, свобод и обязанностей;

2) *устанавливающие правовой статус организаций* (типовые, примерные положения (уставы) об органах (например, территориальных), организаций, подведомственных соответствующим федеральным органам исполнительной власти, а также организаций, выполняющих в соответствии с законодательством РФ отдельные наиболее важные государственные функции);

3) *имеющие межведомственный характер*, т.е. содержащие правовые нормы, обязательные для других федеральных органов исполнительной власти и (или) организаций, не входящих в систему федерального органа исполнительной власти, утвердившего (двух или более федеральных органов исполнительной власти, совместно утвердивших) нормативный правовой акт;

¹⁶⁸ Все современные государственные функции и полномочия органов и учреждений юстиции (в т.ч. функция регистрации, контроля, правовой информации, правовой статистики) устанавливаются в разработанном Минюстом России проекте Федерального закона «О юстиции». См.: Каким быть Федеральному закону «О юстиции» //ХиП. 2001. № 1. С. 3—6.

4) *независимо от срока их действия* (постоянно действующие или временные, т.е. принятые на определенный срок);

5) в том числе акты, *содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.*

При этом на государственную регистрацию направляются нормативные правовые акты, обладающие как одним из вышеуказанных признаков, так и несколькими.

Федеральные органы исполнительной власти¹⁶⁹, иные органы и организации направляют на государственную регистрацию указанные выше подписанные (утвержденные) нормативные правовые акты. В случае возникновения сомнений относительно соответствия указанных актов перечисленным выше критериям такие акты подлежат направлению на государственную регистрацию в Министерство юстиции РФ, которое после проведения юридической экспертизы принимает окончательное решение вопроса о необходимости их государственной регистрации.

Направлению на государственную регистрацию подлежат:

1) нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина или имеющие межведомственный характер, принятые федеральными органами исполнительной власти после 14 мая 1992 г.;

2) нормативные правовые акты, устанавливающие правовой статус организаций, принятые начиная с 4 июня 1996 г.¹⁷⁰;

3) нормативные правовые акты Центрального Банка РФ,

¹⁶⁹ Поскольку Главное управление специальных программ Президента РФ относится к «иным федеральным органам исполнительной власти», то приказы начальника указанного органа также должны быть зарегистрированы в Министерстве юстиции РФ. См., например: Приказ начальника Главного управления специальных программ Президента РФ от 21 ноября 2000 г. № 73 «О порядке возмещения в Службе специальных объектов при Президенте Российской Федерации расходов, связанных с перевозкой военнослужащих и членов их семей, а также их личного имущества» //РГ. 2001. 25 янв.

¹⁷⁰ См.: Со дня вступления в силу Указа Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» //СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663.

непосредственно затрагивающие права, свободы или обязанности граждан, принятые с 4 мая 1995 г.¹⁷¹;

4) нормативные правовые акты Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг, принятые начиная со 2 декабря 1998 г., т.е. с момента вступления в силу ФЗ от 26 ноября 1998 г. «О внесении изменения и дополнения в статью 43 ФЗ «О рынке ценных бумаг»¹⁷².

Нормативные правовые акты, изданные до вступления в силу Постановления Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации», которые не соответствуют перечню видов нормативных правовых актов, указанному в Правилах, до представления их на государственную регистрацию подлежат переподписанию (переутверждению).

Не подлежат представлению на государственную регистрацию:

1) *индивидуальные правовые акты:*

- акты персонального характера (о назначении или освобождении от должности, о поощрении или наложении взыскания и т.п.);
- акты, действие которых исчерпывается однократным применением;
- акты, срок действия которых истек;
- акты оперативно-распорядительного характера (разовые поручения);

2) *акты, которыми решения вышестоящих государственных органов доводятся до сведения органов и организаций системы федерального органа исполнительной власти;*

3) *акты, направленные на организацию исполнения решений вышестоящих органов или собственных решений федеральных органов исполнительной власти и не содержащие новых правовых норм;*

4) *технические акты* (ГОСТы, СНИПы, СанПиНы, тарифно-квалификационные справочники, формы статистического наблюдения и т.п.), если они не содержат правовых норм;

5) *акты рекомендательного характера.*

¹⁷¹ Со дня вступления в силу ФЗ от 25 апреля 1995 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О Центральном банке РСФСР (Банке России)».

¹⁷² См.: РГ. 1998. 2 дек.

Государственная регистрация нормативных правовых актов осуществляется Министерством юстиции РФ, которое ведет Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Государственная регистрация нормативного правового акта включает в себя:

- 1) юридическую экспертизу соответствия этого акта законодательству РФ;
- 2) принятие решения о необходимости государственной регистрации данного акта;
- 3) присвоение регистрационного номера;
- 4) занесение в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Руководитель (заместитель руководителя) федерального органа исполнительной власти представляет в Министерство юстиции РФ подлежащие государственной регистрации нормативные правовые акты не позднее десяти дней со дня их подписания (утверждения) в шести экземплярах (подлинник и пять копий, одна из которых может быть представлена на магнитном носителе). Нормативные правовые акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, представляются в двух экземплярах (подлинник и одна копия).

Представление на государственную регистрацию нормативного правового акта, изданного совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти, возлагается на орган, который указан первым в числе подписавших (утвердивших) акт.

В случае если нормативный правовой акт утвержден совместно федеральными органами исполнительной власти и органами (организациями), акты которых не подлежат государственной регистрации в Министерстве юстиции РФ, и данные органы (организации) указаны первыми, нормативный правовой акт представляется на государственную регистрацию федеральным органом исполнительной власти, следующим за указанными органами (организациями).

В случае если нормативный правовой акт подписан (утвержден) лицом, исполняющим обязанности руководителя федерального органа исполнительной власти, иного органа (организации), копия распорядительного документа о возложении соответствующих обязанностей прилагается к нормативному правовому акту. Копии нормативных правовых ак-

тов должны быть заверены в установленном порядке, быть четкими для прочтения, текст должен располагаться на листе без оборота и без уменьшения масштаба.

На обороте каждого листа оригинала нормативного правового акта проставляется виза руководителя юридической службы федерального органа исполнительной власти.

К нормативному правовому акту прилагается справка (в одном экземпляре), которая подписывается руководителем юридической службы федерального органа исполнительной власти, иного органа (организации), представляющего нормативный правовой акт на регистрацию.

Справка, прилагаемая к нормативному правовому акту, подписанному (утвержденному) руководителями нескольких федеральных органов исполнительной власти, иных органов (организаций), подписывается руководителями юридических служб всех федеральных органов исполнительной власти, иных органов (организаций).

В справке должно быть отражено следующее:

1) *основания издания нормативного правового акта.* Здесь содержатся сведения об актах законодательства РФ (наименование, дата, номер, официальный источник опубликования, номера статей, пунктов), которыми федеральному органу исполнительной власти (федеральным органам) поручается разработать нормативный правовой акт, а также номер и дата поручения Президента РФ или Правительства РФ (копия поручения прилагается к справке), сведения об актах законодательства РФ (наименование, дата, номер, официальный источник опубликования, номера статей, пунктов), определяющие компетенцию федерального органа исполнительной власти, иного органа (организации) в случае издания нормативного правового акта по инициативе федерального органа исполнительной власти, иного органа (организации);

2) *сведения о всех действующих нормативных правовых актах,* изданных федеральным органом исполнительной власти (федеральными органами исполнительной власти), иным органом (организацией) по данному вопросу, в том числе о зарегистрированных в Министерстве юстиции РФ с указанием регистрационных номеров и даты регистрации, *и информация о сроках их приведения в соответствие с принятым актом.* При отсутствии необходимости внесения изменений в действующие акты это также должно быть отражено в справке;

3) *сведения о согласовании акта с заинтересованными*

федеральными органами исполнительной власти и другими государственными органами, если такое согласование является обязательным;

4) *перечень актов законодательства РФ, использованных при разработке нормативного правового акта* (наименование, дата, номер, официальный источник опубликования, номера статей, пунктов).

При наличии в нормативном правовом акте ссылок на акты федеральных органов исполнительной власти, иных органов (организаций), не нуждающиеся в государственной регистрации, в справке указываются номер и дата письма Министерства юстиции РФ, которым акт признан не нуждающимся в государственной регистрации.

В сопроводительном письме либо в справке необходимо указать телефон и фамилию специалиста и руководителя структурного подразделения федерального органа исполнительной власти, ответственного за прохождение государственной регистрации акта в Министерстве юстиции РФ.

В случае если нормативный правовой акт направляется на государственную регистрацию повторно, а также если он издан взамен акта, в регистрации которого было отказано, в справке необходимо указать дату и номер письма Министерства юстиции РФ об отказе в государственной регистрации либо возвращении нормативного правового акта без государственной регистрации.

Государственная регистрация нормативных правовых актов производится Министерством юстиции РФ *в срок до пятнадцати дней с даты получения акта*. Если окончание указанного срока приходится на нерабочий день, то срок государственной регистрации продлевается до первого следующего за ним рабочего дня. В случае необходимости срок регистрации может быть продлен Министерством юстиции РФ, но не более чем на десять дней, а в исключительных случаях — до одного месяца.

Подлинники нормативных правовых актов, в государственной регистрации которых отказано, после проставления на них соответствующего штампа возвращаются Министерством юстиции РФ издавшему их федеральному органу исполнительной власти, иному органу (организации) с письменным указанием причин отказа.

В течение десяти дней с момента получения отказа в государственной регистрации руководитель федерального органа исполнительной власти или лицо, исполняющее его обязанности, издает соответствующий документ об отмене нормативного правового акта, в регистрации которого отказано, и направляет его копию в Министерство юстиции РФ. Данный документ не должен содержать правовых норм и нуждаться в государственной регистрации.

В сопроводительном письме, с которым направляется документ об отмене нормативного правового акта, необходимо указывать дату и номер письма Министерства юстиции РФ об отказе в государственной регистрации.

В регистрации нормативного правового акта может быть отказано, если при проведении юридической экспертизы будет установлено несоответствие этого акта законодательству Российской Федерации.

Нормативный правовой акт может быть возвращен Министерством юстиции РФ федеральному органу исполнительной власти без регистрации по просьбе федерального органа исполнительной власти, представившего этот акт на государственную регистрацию. В этом случае федеральный орган исполнительной власти направляет в Министерство юстиции РФ соответствующее письмо, подписанное руководителем или заместителем руководителя федерального органа исполнительной власти.

Нормативный правовой акт может быть также возвращен Министерством юстиции РФ федеральному органу исполнительной власти без регистрации, если нарушены установленный порядок представления акта на государственную регистрацию или Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009. В этом случае Министерство юстиции РФ возвращает нормативный правовой акт с указанием в письменной форме конкретных причин.

В случае возвращения нормативного правового акта без регистрации одна его копия остается в Министерстве юстиции РФ.

Нормативный правовой акт должен быть повторно представлен на государственную регистрацию в течение месяца либо в Министерство юстиции РФ должна быть направлена копия документа об отмене нормативного правового акта. Данный документ не должен содержать правовых норм и нуждаться в государственной регистрации.

В сопроводительном письме, с которым направляется документ об отмене нормативного правового акта, необходимо указывать дату и номер письма Министерства юстиции РФ о возвращении без государственной регистрации.

После проведения юридической экспертизы представленный на государственную регистрацию нормативный правовой акт может быть признан Министерством юстиции РФ не нуждающимся в государственной регистрации (не требующим государственной регистрации). В этом случае такой акт возвращается федеральному органу исполнительной власти, который представил его на государственную регистрацию, с указанием в письменной форме оснований для принятия данного решения и проставлением соответствующего штампа на подлиннике акта. При этом одна копия акта остается в Министерстве юстиции РФ. Если в такой акт будут внесены изменения, он подлежит представлению в Министерство юстиции РФ для проведения юридической экспертизы.

При принятии решения о государственной регистрации нормативный правовой акт заносится в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти с присвоением ему регистрационного номера.

В течение суток после государственной регистрации подлинник нормативного правового акта с присвоенным ему регистрационным номером направляется Министерством юстиции РФ в федеральный орган исполнительной власти, представивший акт на государственную регистрацию.

Подлинник нормативного правового акта выдается сотруднику федерального органа исполнительной власти под расписку после присвоения ему регистрационного номера, занесения в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и проставления соответствующего штампа. Если в течение суток после государственной регистрации акт не будет получен, он может быть направлен Министерством юстиции РФ по по-

кте в федеральный орган исполнительной власти, представивший акт на государственную регистрацию.

Нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, подлежат официальному опубликованию в установленном порядке, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Копии актов, подлежащих официальному опубликованию, в течение дня после государственной регистрации направляются Министерством юстиции РФ в «Российскую газету», в Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти издательства «Юридическая литература» Администрации Президента РФ, в научно-технический центр правовой информации «Система» и в Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. При опубликовании и рассылке нормативного правового акта указание на номер и дату государственной регистрации является обязательным.

При опубликовании и рассылке нормативного правового акта указание на номер и дату государственной регистрации является обязательным.

В исключительных случаях приложения к нормативным правовым актам, содержащие таблицы, графики, карты, схемы (носящие вспомогательный или дополнительный характер), по согласованию федерального органа исполнительной власти, иного органа (организации) с Министерством юстиции РФ могут не публиковаться, но с обязательным указанием в печати, какое приложение не приводится.

Акт, признанный Министерством юстиции РФ не нуждающимся в государственной регистрации, подлежит опубликованию в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, утвердившим акт, в определенном соответствующими органами исполнительной власти источнике¹⁷³. При этом порядок вступления данного акта в силу так-

¹⁷³ См.: О порядке опубликования и вступления в силу постановлений Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг, признанных Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимися в государственной регистрации: Постановление Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг от 27 декабря 2000 г. № 22 //РГ. 2001. 23 янв.

же определяется федеральным органом исполнительной власти, издавшим акт.

После опубликования акта, признанного не нуждающимся в государственной регистрации, федеральный орган исполнительной власти информирует Министерство юстиции РФ об источнике опубликования (наименование издания, его номер и дата). Один экземпляр данного издания направляется в Министерство юстиции РФ.

Изменения и дополнения, вносимые в нормативные правовые акты, прошедшие государственную регистрацию (независимо от того, содержат они правовые нормы или нет), а также акты о признании зарегистрированных нормативных правовых актов утратившими силу (отмене) подлежат регистрации в порядке, установленном «Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

Федеральные органы исполнительной власти направляют для исполнения нормативные правовые акты, подлежащие государственной регистрации, только после их регистрации и официального опубликования. При нарушении указанных требований нормативные правовые акты как не вступившие в силу применяться не могут.

В случае обнаружения несоответствия действующего нормативного правового акта, а также акта, содержащего правовые нормы и не прошедшего государственную регистрацию, Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента РФ, постановлениям и распоряжениям Правительства РФ Министерство юстиции РФ представляет в Правительство РФ предложение об отмене или приостановлении действия такого акта с обоснованием и проектом соответствующего распоряжения.

В соответствии со ст. 12 ФКЗ от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации»¹⁷⁴ Правительство РФ вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов.

Правительством РФ установлено, что руководители федеральных органов исполнительной власти несут персональную ответственность за несоблюдение «Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполни-

¹⁷⁴ См.: СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

тельной власти и их государственной регистрации». Министерство юстиции РФ вправе:

- осуществлять в федеральных органах исполнительной власти проверку работ по отбору нормативных правовых актов, подлежащих государственной регистрации, и при необходимости запрашивать нормативные правовые акты на государственную регистрацию;
- передавать сведения о нормативных правовых актах, применяемых без государственной регистрации, а также об актах, признанных Верховным Судом РФ не соответствующими законодательству, в средства массовой информации.

7.4. Порядок опубликования и вступления в силу

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» в течение десяти дней после дня их регистрации, а также в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти издательства «Юридическая литература» Администрации Президента РФ, который издается не реже двух раз в месяц¹⁷⁵. Официальным также считается указанный Бюллетень, распространяемый в машиночитаемом виде научно-техническим центром правовой информации «Система».

В соответствии с Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера¹⁷⁶, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубли-

¹⁷⁵ Хотя в Указе Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 предусматривалось еженедельное издание этого Бюллетеня, начиная с 1998 г.

¹⁷⁶ В Указе Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» Правительству РФ давалось поручение в двухмесячный срок подготовить и представить на утверждение Президента РФ перечень сведений конфиденциального характера. См.: СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663.

ликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий как не вступившие в силу и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров.

Однако иногда встречаются факты применения министерствами и ведомствами нормативных актов, не прошедших правовую экспертизу в Министерстве юстиции РФ, а также актов, в государственной регистрации которых было отказано¹⁷⁷. В связи с этим в соответствии с Указом Президента РФ от 6 июня 1996 г. № 810 «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы» нарушение федеральных законов, указов Президента РФ, их неисполнение или ненадлежащее исполнение являются однократным грубым нарушением дисциплины в системе государственной службы, влекущим применение к виновным должностным лицам и работникам федеральных органов исполнительной власти мер дисциплинарной ответственности вплоть до освобождения от занимаемой должности.

Контроль за правильностью и своевременностью опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти осуществляет Министерство юстиции РФ.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении десяти дней после их официального опубликования, если самими актами не установлен другой порядок вступления в силу.

§ 8. ПРАВОВЫЕ АКТЫ УПРАВЛЕНИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Система исполнительных (и законодательных) органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими в соответствии с основами конституционного строя РФ и ФЗ от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации

¹⁷⁷ См. адресованное федеральным органам исполнительной власти Письмо Министерства юстиции Российской Федерации от 17 сентября 1996 г. // Бюллетень. 1996. № 7. С. 29.

законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. ФЗ от 29 июля 2000 г.)¹⁷⁸. Образование, формирование и деятельность законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ регулируются Конституцией РФ, федеральными законами, а также конституцией республики, уставом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Правовые акты управления в субъектах Федерации принимаются органами исполнительной власти этого субъекта Федерации. Федеральный законодатель использует как равнозначные термины «исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации» и «органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации».

Деятельность органов исполнительной власти осуществляется в соответствии с установленными в законах принципами:

- государственная и территориальная целостность РФ;
- распространение суверенитета РФ на всю ее территорию;
- верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории РФ;
- единство системы государственной власти;
- разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица;
- разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ (действует ФЗ от 24 июня 1999 г. «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»)¹⁷⁹;

¹⁷⁸ См.: СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2000. № 31. Ст. 3205.

¹⁷⁹ См.: СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3176.

- самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов РФ принадлежащих им полномочий;
- самостоятельное осуществление органами местного самоуправления своих полномочий.

Принцип самостоятельного осуществления органами исполнительной власти субъекта РФ принадлежащих им полномочий проявляет свое действие при использовании в публично-правовой практике различных форм управленческой деятельности и прежде всего в подготовке и издании правовых актов управления.

В субъекте РФ устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, возглавляемым руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Конституцией (уставом) субъекта РФ может устанавливаться должность высшего должностного лица субъекта РФ. Высшее должностное лицо субъекта РФ возглавляет высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, который является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта РФ и обеспечивает исполнение Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ на территории субъекта РФ.

Правовые акты субъектов Российской Федерации имеют важное значение для регламентации общественных отношений, возникающих в сфере деятельности органов публичной власти в субъекте Федерации, а также во всей общественной и государственной жизни региона (республики, края, области и т.д.).

Акты субъектов РФ по своим признакам, предъявляемым к ним требованиям, юридическому значению, роли в процессе регулирования общественных отношений можно сравнить с уже рассмотренными актами управления, принимаемыми на уровне федеральной исполнительной власти, поскольку цель и назначение института правовых актов управления на уровне как Российской Федерации, так и ее субъектов практически одинаковы. Функционирование государственного механизма в субъекте Федерации во многом зависит от качества и эффективности правовых актов управления, кото-

рые принимаются (издаются) многочисленными государственными органами и их должностными лицами.

Акты высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, принятые в пределах их полномочий, обязательны к исполнению в субъекте РФ.

Акты высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ не должны противоречить Конституции РФ, федеральным законам, принятым по предметам ведения РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, указам Президента РФ, постановлениям Правительства РФ, конституции (уставу) и законам субъекта РФ.

Правовые акты управления субъектов РФ направлены в первую очередь на установление порядка осуществления управленческих действий (или самой исполнительной власти) на территории данного субъекта Федерации. При этом они должны соответствовать и развивать (конкретизировать) федеральное законодательство (федеральные законы) и законы, принимаемые законодательными (представительными) органами государственной власти соответствующего субъекта РФ. Таким образом, главное назначение и основная роль региональных актов управления заключаются в обеспечении полного, объемного и эффективного государственного управления на территории всего субъекта Федерации.

Правовые акты управления субъекта Российской Федерации устанавливают правовое регулирование многочисленных общественных и государственных отношений в различных сферах и областях управления, в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, прав, свобод и законных интересов как физических, так и юридических лиц. Многие административные акты субъектов Федерации определяют и внутреннюю организацию, и функционирование органов государственного управления, их административно-правовой статус.

В субъектах Российской Федерации приняты специальные законы этих субъектов, посвященные нормативным правовым актам, процедуре их подготовки, издания, вступления в за-

конную силу и порядку опубликования¹⁸⁰. В таких региональных законах устанавливаются понятие нормативных правовых актов субъекта РФ, их виды, порядок (процедура) подготовки и принятия, правовой режим их действия, опубликования и вступления в юридическую силу. Анализ нескольких региональных законов о нормативных правовых актах субъектов РФ показывает, что во многом они похожи, часто дословно повторяют друг друга. В принципе, в федеративном государстве, которое организует и осуществляет свою государственную власть и деятельность на принципе разделения властей, законы субъектов Российской Федерации неизбежно будут дублировать основные положения соответствующего «рамочного» федерального закона (однако федеральный закон о нормативных правовых актах пока не принят); вместе с тем в нем в той или иной степени будут устанавливаться и некоторые особенности административно-правового регулирования, свойственного именно тому или иному субъекту РФ. Хотя правовая материя правовых актов управления должна оставаться одинаковой как на уровне Федерации, так и в ее субъектах, ибо акты управления — важнейшие регуляторы общественной и государственной жизни, а потому они должны базироваться на самых высоких принципах, пронизывающих их правовое содержание и правотворческие характеристики.

Следует отметить, что некоторые субъекты РФ пошли, на наш взгляд, по неправильному пути, а именно, они принимают общие законы о нормативных правовых актах¹⁸¹, в ко-

¹⁸⁰ Например, в Воронежской области приняты законы «О правовых нормативных актах Воронежской области» от 1 февраля 1995 г. (Коммуна. 1995. 5 апр.), «О порядке опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов государственной власти Воронежской области» от 21 ноября 1994 г. (Коммуна. 1994. 7 дек.). Региональные законы о нормативных правовых актах, принимаемых в субъектах РФ, могут иметь различные наименования. Например, в Амурской области принят Закон «О правовых актах органов местного самоуправления Амурской области» (в ред. закона от 1 июля 1996 г.; в Калужской области — Закон «О нормативных правовых актах органов государственной власти и местного самоуправления Калужской области» (в ред. закона от 22 июня 1997 г.).

¹⁸¹ Анализ некоторых региональных законов о нормативных правовых актах, принимаемых в субъектах Российской Федерации, см.: М а р ч е н к о в а Е. М. Законодательство субъектов РФ о нормативных правовых актах //ЖРП. 1998. № 6. С. 76—82; С т у д е н и к и н а М. С. Некоторые проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации //ЖРП. 1997. № 1. С. 59—68; Ш у б е р т Т. Э. Региональные нормативные акты: как обеспечить их соответствие Конституции и законам России //ЖРП. 1997. № 4. С. 49—53.

торые наряду с типично административными актами входят и такие нормативные акты, как уставы края или области, областные законы, постановления областной Думы. Нерешенность этого вопроса на федеральном уровне неминуемо порождает аналогичные проблемы и на региональном уровне. Таким образом, четкого разграничения между нормативными актами и административными актами в субъекте Федерации, как правило, пока не происходит. В основе такого недоразумения лежат, конечно, и теоретические проблемы, т.е. неясность и неопределенность в том, какие законы, действующие в данной сфере, нужно принимать: то ли вообще законы о нормативных актах, то ли законы об управленческом процессе или законы, определяющие именно правовой статус административных актов (актов государственного управления). Указанные неясности порождают сложности при выяснении судами законности и обоснованности принятых государственными органами правовых актов. Как правило, в литературе правовые акты и правовые акты управления обозначаются одним и тем же термином: «правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁸². По нашему мнению, правовые акты управления и законодательные акты, принятые представительными государственными органами субъекта Федерации, отличаются друг от друга в первую очередь по издавшим их органам: органам исполнительной власти или органам законодательной власти.

Анализ современных региональных законов о правовых актах управления выявляет сравнительно невысокий уровень их качества; как правило, все они скопированы с соответствующих «модельных» законов; в некоторых имеются и «недоразумения»: например, закон Воронежской области в этой сфере называется законом «О правовых нормативных актах Воронежской области» вместо того, чтобы именоваться законом «О нормативных правовых актах Воронежской области». Иногда на необходимость учета «модельных» законов указывается в самих региональных законах, посвященных норма-

¹⁸² См.: Толмачева Н. Н. О применении судами законодательства при рассмотрении дел об обжаловании правовых актов субъектов РФ // ЖРП. 1998. № 6. С. 68—75.

тивным правовым актам. Например, в Законе Воронежской области «О правовых нормативных актах Воронежской области» в ст. 18 устанавливается, что органы государственной власти Воронежской области могут принимать к рассмотрению и возможному использованию в своей правотворческой деятельности разработанные федеральными законодательными и исполнительными органами государственной власти, а также иными компетентными органами «модельные» нормативные акты — типовые акты рекомендательного характера, содержащие принципы правового регулирования, юридические стандарты, формулировки наиболее важных норм, требующих единообразного решения.

Признаки акта управления, принимаемого органами и должностными лицами в субъектах РФ, не отличаются от главнейших признаков, присущих правовым актам управления вообще, ибо они устанавливают модель важнейшей правовой формы осуществления исполнительной власти. Это понятно: на уровне Федерации и ее субъектов акты управления должны служить важнейшим регулятором осуществления исполнительной власти.

Коротко укажем главные признаки правового акта управления, принимаемого (издаваемого) в субъектах Российской Федерации:

- 1) правовой акт управления *законен* (подзаконен);
- 2) правовой акт управления — *юридически властное волеизъявление* органа публичного управления, в котором проявляются его государственно-властные полномочия;
- 3) правовой акт представляет собой *управленческое решение*, подготовленное и принятое (утвержденное) по установленным правилам *управленческого процесса* для решения конкретных задач управления и реализации управленческих функций;
- 4) правовой акт управления принимается уполномоченным субъектом публичного управления (органом государственного управления, органом местного самоуправления, должностными лицами) в пределах предоставленной законом и иными нормативными актами компетенции;
- 5) принятие правового акта управления имеет односторонний характер;
- 6) правовой акт управления устанавливает обязательные

правила поведения, нормы права в сфере публичного управления либо регламентирует конкретные (единичные) управленческие отношения;

7) правовой акт управления создает юридическую основу для возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений либо служит юридическим фактом.

Нормативной основой разработки проекта и принятия в субъекте Федерации административного акта являются:

- Конституция РФ и федеральные конституционные законы;
- федеральные законы;
- международные договоры, а также договоры, заключаемые государственными органами субъекта РФ (например, областной администрацией) с федеральными государственными органами;
- законы соответствующих субъектов РФ;
- указы Президента РФ;
- постановления Правительства РФ;
- акты федеральных органов исполнительной власти;
- акты управления, обладающие более высокой юридической силой.

В некоторых субъектах РФ приняты законы, в которых устанавливается требование указывать правовые основания их принятия; при нарушении данного требования принятые акты признаются ничтожными. Думается, что с точки зрения федерального законодательства и принципов права такое установление региональных законов является, мягко говоря, противозаконным.

Весьма характерным признаком действия региональных актов управления является их *территориальная ограниченность*: как правило, их действие распространяется на субъектов права, находящихся на территории соответствующего субъекта РФ. Вместе с тем если федеральные законы или федеральные акты управления, либо договоры, либо нормы международного права устанавливают иные правила, чем те, которые установлены в региональном законе, то будут действовать федеральные правовые нормы, нормы договоров или международно-правовые нормы.

В соответствии со ст. 22 ФЗ от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представи-

тельных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта РФ издает указы (постановления) и распоряжения.

Однако правовые акты управления издают и другие органы исполнительной власти субъекта РФ и их должностные лица. К таковым относятся:

1) акты главы исполнительной власти (Президента, губернатора, главы администрации): указы, постановления и распоряжения;

2) акты высшего исполнительного органа государственной власти общей компетенции в субъекте Федерации — постановления и распоряжения образованного правительства субъекта Федерации;

3) акты органов исполнительной власти, обладающие специальной компетенцией: постановления, распоряжения, приказы, регламенты, правила, положения, указания региональных министерств, государственных комитетов, департаментов, главных управлений, управлений, отделов;

4) акты территориальных органов исполнительной власти: постановления, распоряжения, приказы администраций городов, районов, административных округов;

5) внутриорганизационные акты руководителей иных государственных органов, созданных на основе федеральных и региональных законов: приказы и распоряжения председателя окружной избирательной комиссии, председателя уставного (конституционного) суда, контрольно-счетной палаты)¹⁸³.

Так же как и акты управления федеральных органов исполнительной власти, акты управления субъектов РФ можно классифицировать по различным основаниям, о которых уже говорилось в предыдущих разделах; мы же ограничимся самыми общими вопросами их классификации. В каждом субъекте РФ наблюдается отличие принимаемых актов уп-

¹⁸³ См.: Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Формы и методы деятельности государственной администрации. С. 25.

правления по органам, правовому содержанию, по наименованию и по другим критериям разграничения правовых актов управления.

Органы исполнительной власти субъектов РФ издают как *нормативные, так и индивидуальные акты управления*. Нормативными актами, принимаемыми, например, главами администраций областей, являются акты, регламентирующие общественные отношения, рассчитанные на длительное или постоянное применение и адресованные неопределенному кругу лиц. Например, в законе Челябинской области «О законе и ином нормативном правовом акте» решение главы администрации области, которое имеет нормативный характер или важное значение, принимается в *форме постановления*. Если глава администрации принимает *распоряжение*, то, как правило, оно носит индивидуальный характер и направлено на организацию той или иной стороны деятельности самой администрации и ее органов (должностных лиц), т.е. распоряжение представляет собой решение по оперативным и другим текущим вопросам ненормативного характера. Вопросы, по которым может быть издано распоряжение главы администрации области, могут носить различный характер: организационный, финансовый, контрольный, кадровый, координационный, плановый и т.д.

Указы Президентов республик, входящих в состав Российской Федерации, могут также быть нормативными и индивидуальными. Распоряжения этих Президентов носят индивидуальный характер, ибо направлены, как правило, на решение конкретного организационного или иного вопроса.

Постановления главы администрации характеризуются нормативностью регламентируемых ими отношений и неограниченным кругом лиц, которым они адресуются. Постановления администрации области принимаются по вопросам, отнесенным федеральным и областным законодательством к ведению органов исполнительной власти субъекта Федерации. Постановлениями администрации могут быть утверждены регламенты, положения, правила, которые принимаются (или утверждаются) органами исполнительной власти в пределах предоставленной им компетенции. *Регламентом*, с точки зрения регионального законодателя, является нормативный акт, регулирующий внутренний порядок деятельности органов го-

сударственной власти. *Под положением* понимается нормативный акт, детально регламентирующий правовой статус и организацию деятельности государственных и иных органов, порядок организации и процедуру какого-либо вида деятельности. *Правила* — это нормативный акт, определяющий порядок какого-либо вида деятельности, устанавливающий или запрещающий определенное поведение.

По поручению главы администрации постановление может подписать его первый заместитель. Распоряжения издаются не только главой администрации, но и его заместителями в пределах предоставленных им полномочий и только в рамках их управленческой деятельности. Некоторые законы субъектов РФ устанавливают порядок вступления в силу постановлений, изданных главой администрации, сроки их публикации, иные формы обнародования. Особый правовой режим вступления в силу определяется для нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина. К сожалению, в субъектах Федерации, как правило, не устанавливаются регистрационные механизмы актов управления, принимаемых органами государственной власти и их структурными подразделениями. Вместе с тем некоторые субъекты РФ приняли законы, в которых определяется процедура государственной регистрации актов органов управления соответствующего субъекта РФ действующему законодательству. Например, такие правила действуют в Республике Карелия и устанавливаются Законом этого субъекта Федерации «О нормативных правовых актах Республики Карелия и иных актах нормативного характера» (СЗ РК. 2000. № 5. Ст. 661)¹⁸⁴.

В отдельных субъектах Федерации действует положение, с соответствии с которым руководители структурных подразделений администрации области разрабатывают проекты актов самой администрации и вносят их на рассмотрение главы администрации или правительства соответствующего субъекта Федерации.

Правительство в субъекте РФ, обсуждая в коллегиальном порядке на своих заседаниях тот или иной важный вопрос общего значения, принимает по нему постановление, кото-

¹⁸⁴ См.: К и н е р А. И. Единство — в многообразии // ЖРП. 2001. № 1. С. 85.

рое подписывается либо председателем правительства, либо по его поручению первым его заместителем. Решения по оперативным, организационным или другим текущим вопросам принимаются в форме распоряжений, которые подписываются как председателем правительства, так и его первыми заместителями или заместителями председателя правительства в зависимости от решаемых вопросов, т.е. в зависимости от сферы деятельности того или иного заместителя председателя правительства. Правовые акты правительств субъектов РФ различаются по своему содержанию и юридической силе в зависимости от статуса правительства. Например, если правительство является совещательным органом при областной администрации, то его решения носят рекомендательный характер.

Правовые акты высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, иных органов государственной власти субъекта РФ, а также правовые акты должностных лиц указанных органов, противоречащие Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта РФ, подлежат *отротестованию соответствующим прокурором или его заместителем* в установленном законом порядке.

Глава исполнительной власти субъекта РФ может своим решением приостановить действие того или иного акта управления, принятого правительством этого субъекта РФ, если будет установлено противоречие акта федеральным и региональным законам, а также имеющим большую юридическую силу правовым актам управления.

Как уже было отмечено, Президент РФ *может приостановить действие актов* правительства (органов исполнительной власти субъекта РФ) и актов глав исполнительной власти субъектов РФ (высшего должностного лица субъекта РФ)¹⁸⁵, если будет обнаружено их противоречие Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам

¹⁸⁵ См., например: Указ Президента РФ от 12 августа 2000 г. № 1500 «О приостановлении действия постановления губернатора Тульской области от 12 апреля 2000 г. № 137 «Об упорядочении лицензирования деятельности по заготовке, переработке и реализации лома цветных и черных металлов» //СЗ РФ. 2000. № 34. Ст. 3436.

РФ или выявлены нарушения прав и свобод человека и гражданина, причем сделать это он может *до решения этого вопроса соответствующим судом*. В этом случае вмешательство Президента РФ приобретает важное значение, поскольку главы исполнительной власти субъектов РФ, зачастую неверно истолковывая интересы своего региона, принимают постановления, ведущие к нарушению прав, свобод и законных интересов как граждан, так и юридических лиц.

В период действия указа Президента РФ о приостановлении данных актов высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и (или) органом исполнительной власти субъекта РФ не может быть издан другой акт, имеющий тот же предмет регулирования, за исключением акта, отменяющего акт, действие которого приостановлено Президентом РФ, либо вносящего в него необходимые изменения. При этом высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) вправе обратиться в соответствующий суд для решения вопроса о соответствии изданного им или органом исполнительной власти субъекта РФ акта Конституции РФ федеральным законам и международным обязательствам РФ.

Правовые акты органов исполнительной власти субъекта РФ и правовые акты их должностных лиц, нарушающие права и свободы человека и гражданина, права общественных объединений и органов местного самоуправления, могут быть обжалованы в судебном порядке.

Как правило, региональное законодательство практически никаким образом не устанавливает правотворческий процесс в структурных подразделениях (органах исполнительной власти специальной компетенции) органов исполнительной власти субъектов РФ, в связи с чем в нашем распоряжении имеется мало информации о порядке принятия, формах, видах, порядке опубликования и вступления в силу актов управления указанных органов. Как правило, руководители этих органов издают приказы и распоряжения в рамках регионального законодательства, а также актов управления, принимаемых в субъекте Федерации органами общей компетенции (например, главой администрации области, правитель-

ством края). Изданные акты подлежат исполнению должностными лицами подведомственных организаций или подразделений. Ведомственные акты, принимаемые в субъекте Федерации, издаются органами отраслевой и межотраслевой компетенции; они могут также издаваться совместно несколькими такими органами и носить характер либо общего действия, либо межведомственный характер, либо иметь только внутриведомственное значение и применение.

Правовые акты управления, принимаемые органами исполнительной власти специальной компетенции, в случае их несоответствия федеральным и региональным законам, а также актам большей юридической силы и значимости, могут отменяться либо приостанавливаться по решению главы исполнительной власти субъекта Федерации или его правительства.

Немаловажным свойством региональных законов, посвященных актам управления, является возможность распространить действие нормативного акта на отношения, возникшие до его введения в действие (обратная сила). Решение о придании обратной силы формулируется в самом акте или в акте о введении его в действие. Придание нормативному правовому акту обратной силы не допускается, если акт предусматривает введение или ужесточение ответственности за действия, которые на момент их совершения не влекли указанной ответственности или влекли более мягкую ответственность (например, ст. 30 Закона Воронежской области «О правовых нормативных актах Воронежской области»). Очевидно, что в данном случае речь идет о таком нормативном акте, как закон субъекта РФ.

Правовые акты высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъекта РФ направляются в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ в сроки, установленные конституцией (уставом) и (или) законом субъекта РФ.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ вправе обратиться к высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти РФ) или в органы

исполнительной власти субъекта РФ с предложением о внесении изменений и (или) дополнений в правовые акты высшего должностного лица субъекта РФ или нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъекта РФ либо об их отмене, а также вправе обжаловать указанные акты в судебном порядке или в установленном порядке обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии Конституции РФ указанных нормативных правовых актов.

Как известно, Государственная Дума уже дважды¹⁸⁶ обсуждала проект федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации», который закрепляет порядок подготовки законов и иных нормативно-правовых актов РФ, их принятия, издания, действия, толкования и систематизации. Окончательное принятие данного закона, который определит концепцию нормативных правовых актов и соответствующие процессуальные основы нормотворчества (в том числе и административного нормотворчества)¹⁸⁷, требует внесения необходимых коррективов в уже принятые субъектами РФ собственные законодательные акты о нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации.

Учитывая, что большое количество нормативных правовых актов в субъектах РФ противоречит правовым нормам Конституции РФ и федеральным законам¹⁸⁸, целесообразно

¹⁸⁶ См.: Законопроектные приоритеты Правительства России: Предложения ИЗИСП //ЖРП. 2000. № 2. С. 15.

¹⁸⁷ См., например: К а з ь м и н И.Ф., П о л е н и н а С.В. «Закон о законах»: Проблемы издания и содержания //СГП. 1989. № 12. С. 3—9; П и г о л к и н А.С., К а з ь м и н И.Ф., Р а х м а н и н а Т.Н. Инициативный проект закона «О нормативно-правовых актах Российской Федерации» //ГиП. 1992. № 7. С. 76—86; П о л е н и н а С.В., Л а з а р е в Б.М., Л и в ш и ц Р.З., К о з л о в А.Е., Г л у ш к о Е.К. Инициативный проект федерального закона о законах и иных нормативно-правовых актах РФ //ГиП. 1995. № 3. С. 57—68; К о з у л и н А.И. Законодательство о нормативных актах как средство обеспечения единства их системы //Рос. юридический журнал. 2000. № 3. С. 82—89.

¹⁸⁸ По сведениям министра юстиции России, за 9 месяцев 2000 г. с учетом экспертных заключений Министерства юстиции РФ отменено или изменено более 200 нормативных правовых актов в 50 субъектах РФ. См.: И на двух жен найдется один закон //РГ. 2000. 21 окт. О проблемах регионального нормотворчества и законодательства см. также: К р я ж к о в В. А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика). М.: Формула права, 1999. С. 162—180; С е р г е в н и н С. Л. Региональное законодательство: правовые и социально-политические аспекты. СПб, 1998.

осуществление государственными органами юстиции (управлениями Министерства юстиции РФ в субъектах РФ) государственной регистрации нормативных правовых актов, принимаемых органами исполнительной власти и должностными лицами в субъектах РФ. Для этого в составе центрального аппарата Министерства юстиции РФ создано специализированное структурное подразделение — Управление законодательства субъектов РФ; аналогичные подразделения создаются в управлениях Минюста России в субъектах РФ. Территориальные органы Минюста России включены теперь в процесс регионального нормотворчества с самой начальной стадии этого процесса. По мнению министра юстиции РФ, выполняя функцию по созданию единого правового пространства, Министерство юстиции РФ разграничило с прокуратурой сферу деятельности в области осуществления контроля за принятием в субъектах РФ нормативных правовых актов: органы прокуратуры анализируют конституции и уставы субъектов РФ на предмет их соответствия Конституции РФ и федеральным законам, а Министерство юстиции РФ — общую нормативную базу, т.е. иные нормативные правовые акты, принимаемые в субъектах РФ. Возможно, и в дальнейшем Министерству юстиции РФ потребуются дополнительные полномочия по осуществлению в стране государственного надзора за соответствием регионального законодательства федеральному¹⁸⁹.

Достоверную информацию о принятых в субъектах РФ нормативных правовых актах необходимо направлять для сведения и для необходимого контроля в Министерство юстиции РФ. В соответствии с Указом Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации»¹⁹⁰ Постановлением Правительства РФ от 29 ноября 2000 г. № 904 было утверждено «Положение о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации»¹⁹¹. Это Положение опре-

¹⁸⁹ См.: И на двух жен найдется один закон (Беседа Т. Шкель с министром юстиции России Ю. Чайкой) //РГ. 2000. 21 окт.

¹⁹⁰ См.: СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 3356.

¹⁹¹ См.: СЗ РФ. 2000. № 49. Ст. 4826.

деляет порядок ведения федерального банка нормативных правовых актов субъектов РФ — *федерального регистра нормативных правовых актов субъектов РФ*, высшие должностные лица которых должны обеспечивать направление в Министерство юстиции РФ через его территориальные органы копий нормативных правовых актов субъектов РФ в 7-дневный срок после их принятия, а также официальных изданий, в которых публикуются указанные акты.

Федеральный регистр ведется в целях обеспечения контроля за соответствием нормативных правовых актов субъектов РФ Конституции РФ и федеральным законам, конституционного права граждан на получение достоверной информации, создания условий для получения информации о нормативных правовых актах субъектов РФ органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, организациями.

В федеральный регистр должны включаться конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты органов законодательной (представительной) власти субъектов РФ, нормативные правовые акты высших должностных лиц субъектов РФ (руководителей высших органов исполнительной власти субъектов РФ), органов исполнительной власти субъектов РФ (государственных советов, правительств, кабинетов министров, администраций, мэрий, министерств и иных органов), затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер. В случае установления при проведении юридической экспертизы указанных актов Министерством юстиции РФ их несоответствия Конституции РФ или федеральному закону экспертные заключения Министерств юстиции РФ включаются в федеральный регистр в качестве дополнительных сведений.

Федеральный регистр ведется с использованием автоматизированной подсистемы единой системы информационно-телекоммуникационного обеспечения Министерства юстиции РФ. Информационно-технологическое обеспечение ведения федерального регистра осуществляется Научным центром пра-

вовой информации при Министерстве юстиции РФ и центрами правовой информатизации Министерства юстиции РФ в субъектах РФ. Внесение сведений в федеральный регистр осуществляют территориальные органы Министерства юстиции РФ.

В федеральный регистр включаются: номера государственной регистрации нормативных правовых актов субъектов РФ; реквизиты нормативных правовых актов субъектов РФ (вид акта и наименование принявшего его органа, дата принятия (подписания) акта, его номер и заголовок); источники официального опубликования нормативных правовых актов субъектов РФ; тексты нормативных правовых актов субъектов РФ; дополнительные сведения, перечень которых определяется Министерством юстиции РФ.

Непосредственно работать над созданием федерального регистра будут Управление законодательства субъектов РФ, Департамент правовой информации и Научный центр правовой информации (как структурные подразделения Минюста России).

Очевидно, что в будущем возникнет потребность в установлении административных процедур в сфере подготовки и принятия правовых актов управления субъектов РФ. В некоторых субъектах Федерации уже сегодня действуют соответствующие нормативные акты. Например, губернатор Нижегородской области утвердил подготовленные Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ «Правила подготовки, принятия и реализации правовых актов в системе исполнительной власти Нижегородской области»¹⁹², которые определяют региональный нормотворческий процесс с целью его упорядочения и обеспечения эффективности.

¹⁹² См.: Исполнительная власть: организация и взаимодействие /Отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 2000. С. 39—47.

§ 9. ПРАВОВЫЕ АКТЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ (ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ)

Процесс формирования в России системы местного самоуправления и законодательства о нем в начале 90-х гг. принявший весьма активную форму, с закономерностью высветил ряд проблем, связанных с нормативными правовыми актами, принимаемыми органами местного самоуправления в муниципальных образованиях¹⁹³. Местное самоуправление, согласно основным положениям Конституции РФ 1993 г., является одной из основ российского конституционного строя; это такая форма осуществления народом власти, которая опирается на нормативные положения и на принятые в муниципальных образованиях правовые акты управления.

На федеральном уровне нормативная правовая база для организации и функционирования местного самоуправления в настоящее время в основном создана¹⁹⁴. В развитие конституционных норм принят главнейший в этой сфере Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также ряд федеральных законов, регламентирующих вопросы проведения муниципальных выборов и местных референдумов, финансово-бюджетной деятельности местного самоуправления, организации муниципальной службы, деятельности муниципальных образований как субъектов гражданско-правовых отношений.

¹⁹³ Об истории развития местного самоуправления в России см.: Е р е - м я н В. В., Ф е д о р о в М. В. Местное самоуправление в России (XIX—начало XX в.). М.: Новый Юрист, 1998. Перечень современной литературы по проблемам местного самоуправления см., например: Федеральные правовые акты о местном самоуправлении /Л. В. Гильченко, А. А. Замотаев, В. В. Пашенцев и др. М.: МОНФ, 2000. С. 177—208.

¹⁹⁴ См.: Федеральные правовые акты о местном самоуправлении /Л. В. Гильченко, А. А. Замотаев, В. В. Пашенцев и др. О проблемах развития российского законодательства о местном самоуправлении см., например: Доклад «Актуальные проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере местного самоуправления» // Местное право. 2001. № 1. С. 3—41; Гильченко Л. В., Замотаев А. А., Пашенцев В. В., Лазебная Н. В. Доклад «Актуальные проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере местного самоуправления» // Местное право. 2001. № 2—3. С. 83—119.

Российской Федерацией ратифицирована Европейская хартия местного самоуправления. Поскольку правовое регулирование местного самоуправления должно осуществляться также на региональном¹⁹⁵ и муниципальном уровнях власти, в субъектах РФ и в муниципальных образованиях начался активный процесс формирования нормативной правовой базы местного самоуправления. В субъектах РФ постепенно складывается законодательство, являющееся органической частью законодательства РФ и вместе с тем относительно самостоятельной системой нормативных правовых актов, принятых либо органами государственной власти субъекта РФ либо в установленном порядке, т.е. на референдуме, в пределах ведения субъекта РФ и по предметам совместного ведения (вне полномочий РФ), которые призваны урегулировать общественные отношения в субъекте РФ¹⁹⁶.

Местное самоуправление — это *местная (или публичная) муниципальная власть*, которая формируется и осуществляется на *правовых основах местного самоуправления*. Реализация муниципальной власти основывается на законах и иных нормативных правовых актах, принимаемых в самом муниципальном образовании. В сфере местного самоуправления можно обнаружить множество административно-правовых отношений¹⁹⁷. Формой осуществления муниципаль-

¹⁹⁵ См., например: Д о б р ы н и н Н. М. Региональное законодательство: от количества — к качеству //ГиП. 1999. № 10. С. 115—119; Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации: Научно-методическое пособие. М., 1998; С е р г е е в А. А., С к р ы н н и к о в Б. М. Законы субъектов Российской Федерации в системе правовых основ местного самоуправления //ЖРП. 1999. № 9. С. 69—77; С о ф р и н а З. Ф. Пять лет региональному законодательству //ЖРП. 1999. № 9. С. 88—90; Будылка В. Региональное нормотворчество // РЮ. 2001. № 5. С. 25—26; Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: Теория, практика, методика / Под общей ред. А. В. Гайды и др. Екатеринбург: Уральск. отд. РАН, 2001; Р о з е н ф е л ь д В. Г., С е р г е е в А. А. Муниципальное правотворчество и государственный контроль за законностью // Правоведение. 2000. № 6. С. 69—78; М а н о х и н В. М. Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: Вопросы методики. Саратов: СГАП, 2000.

¹⁹⁶ См.: М у р а т ш и н Ф. Р. Законодательство субъекта Федерации — реальность, требующая осмысления // ЖРП. 1999. № 9. С. 87.

¹⁹⁷ См.: А г а п о в А. Б. Учебник административного права. М.: Городец, 1999. С. 181—201.

ной власти являются административные акты (правовые акты управления), которые занимают в системе правовых основ местного самоуправления одно из важнейших мест. В управленческой деятельности, осуществляемой органами местного самоуправления, используются определенные формы, методы и средства, направленные на достижение целей и задач муниципальной власти. В рамках созданных муниципальных управленческих отношений реализуются функции, компетенция и полномочия органов местного самоуправления и их должностных лиц. Главным и заключительным этапом такой деятельности являются подготовка и издание правовых актов управления. Практически невозможно решать вопросы местного значения (а именно они являются *особым объектом местного самоуправления*¹⁹⁸), без института муниципальных правовых актов управления, т.е. без принятия органом местного самоуправления и их должностными лицами нормативных или индивидуальных правовых актов управления, поскольку задачи и функции местного самоуправления не могут быть в конечном счете решены без использования такой формы управления, как издание правовых актов управления.

Справедливый упрек в адрес ученых-юристов высказывает С. Н. Лопатина, которая отмечает, во-первых, отсутствие должного внимания в литературе по муниципальному праву проблеме правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления, а, во-вторых, то, что данный вид правовых актов рассматривается наряду с иными правовыми актами местного самоуправления, которые принимаются при непосредственном участии населения муниципального образования: решения, принимаемые на местных выборах и местных референдумах; решения собраний, сходов граждан; правовые акты, принимаемые в процессе реализации территориального общественного самоуправления; нормотворческая инициатива жителей муниципального образования. Под системой правовых актов местного самоуправления С. Н. Лопатина понимает действия и документы, совершаемые (или принимаемые) в рамках конституционного права граждан на местное самоуправление всеми субъектами местного самоуправле-

¹⁹⁸ См.: О в ч и н н и к о в И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. М.: ИГП РАН, 1999. С. 91.

ния¹⁹⁹. Таким образом, правовые акты органов местного самоуправления и их должностных лиц являются одним из видов в системе всех правовых актов, принимаемых на территории муниципального образования и имеющих поэтому свои «административно-правовые» или «управленческие» особенности.

Управленческие отношения, возникающие в системе местного самоуправления, требуют разумной, детальной и эффективной юридической регламентации, направленной на создание правового массива, способного обеспечить законное муниципальное управление, т.е. управление, основанное только на законах и соответствующих этим законам организационно-процедурных механизмах, заложенных в системе местного самоуправления.

Российская модель²⁰⁰ местного самоуправления (как, впрочем, и любая другая из существующих в мире моделей) зиждется на следующих принципиальных положениях: 1) признание местного самоуправления одной из основ конституционного строя; 2) гарантированность местного самоуправления, обеспеченная государством и действующими законодательными актами; 3) самостоятельность местного самоуправления (возможность принятия решений по местным вопросам самостоятельно, отсутствие административных вертикальных связей с государственными органами, самоорганизация и самодеятельность населения муниципального образования); 4) осуществление деятельности под свою ответственность; органы местного самоуправления и должностные лица несут, конечно, ответственность перед населением муниципального образования, перед физическими и юридическими лицами, а также перед государством; 5) «автономность» и независимость в создании и функционировании органов местного самоуправления (деятельность населения осуществляется через выборные и иные органы местного самоуправления, выборных и

¹⁹⁹ См.: Л о п а т и н а С. Н. Правовой акт органа или должностного лица местного самоуправления как источник права: общетеоретический аспект //Правоведение. 2000. № 2. С. 41—42.

²⁰⁰ Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370) используют термин «конституционная модель местного самоуправления в России».

иных должностных лиц и муниципальных служащих, а также через создаваемые муниципальные предприятия и учреждения; 6) функционирование с учетом местных публичных интересов, обеспечение жизнедеятельности соответствующего муниципального образования; 7) соблюдение местных и исторических традиций.

В действовавшем ранее Законе РФ «О местном самоуправлении в Российской Федерации» от 6 июля 1991 г. (ст. 33) устанавливалось, что глава местной администрации в пределах своей компетенции мог издавать постановления и распоряжения, которые были обязательны к исполнению на соответствующей территории, а руководители структурных подразделений и органов местной администрации могли издавать приказы. Новое законодательство о местном самоуправлении содержит аналогичные положения относительно правовых актов управления, принимаемых исполнительными органами местного самоуправления.

Правовые акты управления муниципальной власти являются подзаконными и наряду с подзаконными нормативными актами государственных органов федеральной и региональной государственной власти (акты Президента и Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ) входят в систему правовых основ местного самоуправления. Принцип самостоятельности при осуществлении публичной муниципальной власти органами местного самоуправления не противоречит принципу подчинения деятельности этих органов законодательным установлениям, поскольку законность осуществления как государственной, так и муниципальной власти является принципом правового государства. В современных условиях становления и развития российского местного самоуправления (а этот процесс, очевидно, продлится еще не один год) целесообразно ввести государственное установление определенных прав и обязанностей органов местного самоуправления в некоторых областях. Принимаемые в настоящее время органами государственной власти законы и подзаконные акты определяют пределы, объем и существо нормативного регулирования организации и деятельности органов местного самоуправления; это касается таких случаев, когда, например, речь идет об исполнении органами мест-

ного самоуправления переданных им на основе федеральных и региональных законов отдельных государственных полномочий²⁰¹; когда отсутствуют соответствующие законы, а организационно-функциональные отношения должны быть урегулированы подзаконными актами; когда органы местного самоуправления получают рекомендации по оказанию конкретным субъектам права содействия при решении соответствующих вопросов; когда органам местного самоуправления надлежит установить порядок (процедуру) осуществления соответствующих действий в определенной области.

Государство планомерно проводит политику в области развития местного самоуправления, устанавливая единую систему представлений о ее целях, приоритетных направлениях, задачах и принципах, а также о механизме ее реализации. Федеральным органам государственной власти и органам государственной власти субъектов РФ рекомендовано применять утвержденные Указом Президента РФ 15 октября 1999 г. № 1370 «Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации»²⁰² при решении практических задач в сфере местного самоуправления, а также *при разработке нормативных правовых актов, касающихся осуществления местного самоуправления*. В упомянутых «Основных положениях государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» выявлены общие проблемы этого процесса:

бездействие органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, отсутствие нормативного регулирования на соответствующем уровне вопросов, связанных с осуществлением местного самоуправления;

принятие законодательных актов субъектов РФ, противоречащих Конституции РФ и федеральному законодательству;

принятие нормативных правовых актов местного самоуправления, противоречащих Конституции РФ, федеральному

²⁰¹ См., например: П и л и н В. В. Проблемы наделения государственных полномочиями органов местного самоуправления // ГиП. 1999. № 9. С. 13—20.

²⁰² См.: Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации: Утв. Указом Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5011.

законодательству и законодательству соответствующего субъекта РФ;

невыполнение норм муниципального права должностными лицами органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Сложившаяся на сегодняшний день система и структура отраслей российского права с включенным в нее муниципальным правом может способствовать признанию принадлежности традиционных административно-правовых институтов только одной отрасли права. Например, уже сейчас в систему муниципального права²⁰³ введен институт муниципальной службы. Оправдано ли это? Если иметь в виду учебный процесс, то ответ может быть положительным: муниципальные служащие осуществляют свою профессиональную деятельность в органах местного самоуправления, и главным здесь является качественное изучение института муниципальной службы в теории муниципального права. Однако в курсе административного права студенты также получают достаточно полное представление о муниципальной службе. Тогда возникает вопрос о целесообразности подобного дублирования. Очевидно, можно планировать учебный процесс таким образом, чтобы изучение муниципальной службы проходило в курсе муниципального права. Однако с точки зрения устойчивых положений административно-правовой теории, это не вполне оправдано, ибо основополагающие содержательные характеристики как государственной, так и муниципальной службы являются одинаковыми.

Эту аналогию можно перенести и на формы управления, т.е. формы осуществления управленческих действий. Поскольку акты управления принимаются органами местного самоуправления, то институт административных актов автоматически становится муниципально-правовым институтом. Однако с этим едва ли можно согласиться, ибо акт управления по своим основным признакам и характеристикам, а

²⁰³ См. о новых подходах в преподавании конституционного и муниципального права: А в а к ъ я н С. А. Развитие конституционного права и местного самоуправления на современном этапе и проблемы преподавания // Проблемы преподавания конституционного и муниципального права / Под ред. С. А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ, 1999. С. 5—13.

главное, по своему назначению и роли в сфере публичного (будь то государственного или муниципального) управления является типичным институтом административного права (хотя его можно рассматривать и в курсе муниципального права). Поэтому в современных учебниках муниципального права не случайно анализируется такая проблема, как «*местное нормотворчество*»²⁰⁴. В нормативных актах — продуктах местного нормотворчества — изъясляется воля самого населения муниципального образования или должностных лиц органов местного самоуправления. Муниципальные (местные) нормативные акты либо принимаются непосредственно *населением*, либо издаются *органами местного самоуправления*. Правовые акты управления, являясь источниками как административного, так и муниципального права, представляют собой «управленческий продукт» муниципального правотворчества. Государство делегировало органам местного самоуправления (что устанавливается в федеральных и региональных законах) осуществление в определенных пределах на основе закона и подзаконных нормативных правовых актов органов государственной власти полномочия по изданию административных актов. Социально-правовая природа нормативных актов местного самоуправления имеет следующие особенности: 1) нормы местных сообществ прежде всего корпоративны, т.е. они исходят от определенного сообщества или его органов, и регламентируют внутреннюю организацию, основные направления деятельности сообщества, взаимные права и обязанности его участников; 2) нормы, создаваемые муниципальным образованием, общеобязательны и гарантированы самим государством. Однако это означает, что нормы муниципального образования имеют черты правовых норм²⁰⁵, т.е. они могут быть включены в общую систему нормативно-правовых актов.

²⁰⁴ См., например: Савченко Д. А., Шугрина Е. С., Горожанин В. А. Понятие и виды местного нормотворчества. Устав муниципального образования. Новосибирск, 1997; Шугрина Е. С. Муниципальное право: Учебник. М.: Дело, 1999. С. 205—209.

²⁰⁵ См.: Шугрина Е. С. Муниципальное право: Учебник. С. 205—206. См. также: Антонова Н. А. Юридическое значение актов муниципальных органов: Сб. статей. М., 1998. С. 175—179; Муниципальное право Российской Федерации: Учебник /Под ред. Ю. А. Дмитриева М.: «Профобразование», 2000. С. 86—90.

Местное нормотворчество выполняет следующие основные функции: 1) обновление нормативно-правового материала, т.е. создание новых правовых актов, которые необходимы для нормальной жизнедеятельности муниципального образования, его органов, организаций и самих граждан, а также принятие дополнительных правовых норм либо замена старого нормативного акта новым; 2) ликвидация пробелов в праве; 3) упорядочение действующих нормативно-правовых актов с целью создания оптимальной системы нормативно-правового материала на территории муниципального образования²⁰⁶.

Таким образом, важнейшей формой осуществления местного самоуправления является *муниципальное правотворчество (нормотворчество)*²⁰⁷. Думается, что для обозначения процесса создания правовых актов на территории муниципального образования более подошел бы термин «административное нормотворчество» (т. е. не муниципальное нормотворчество), ибо по своему характеру, назначению, формам и методам работы органов местного самоуправления процесс создания правовых норм является административно-правовым.

Известно, что функция правотворчества принадлежит государству и его органам. Поэтому органы местного самоуправления, создавая для регулирования вопросов местной жизни правовые нормы, порождающие права и обязанности для третьих лиц, обязаны соблюдать установленные в законах правила придания актам местного правотворчества юридической силы. Законодатель установил, что по вопросам местного значения органы местного самоуправления имеют право принимать нормативные правовые акты, т.е. создавать соответствующие общеобязательные на территории данного муниципального образования правовые нормы. При этом имеются в виду регулятивные правовые нормы, т.е. нормы, не имеющие административных санкций, создание которых является прерогативой государства — Российской Федерации и ее субъектов. Статья 6 ФЗ «Об общих принципах органи-

²⁰⁶ См.: Савченко Д. А., Шугрина Е. С., Горожанин В. А. Понятие и виды местного нормотворчества. С. 6.

²⁰⁷ См.: Розенфельд В. Г., Сергеев А. А. Муниципальное правотворчество и государственный контроль за законностью. С. 69—78.

зации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает примерный перечень вопросов так называемого местного значения. Принятые в муниципальном образовании нормативные правовые акты по вопросам местного значения являются на территории этого муниципального образования общеобязательными для исполнения и соблюдения.

Специальные государственные органы могут осуществлять предварительное санкционирование издания органами местного самоуправления нормативных актов, которые разрабатываются ими по своей инициативе. В других случаях принятые органами местного самоуправления нормативные акты должны быть обязательно утверждены и зарегистрированы государственными органами (например, органами юстиции). Во всех случаях государство оставляет за собой право контролировать процесс местного нормотворчества. Однако, как показывает нормотворческая практика органов местного самоуправления, ни государство, ни сами органы местного самоуправления, ни муниципальные образования не придают созданию нормативных правовых актов должного значения, а само муниципальное нормотворчество страдает многими недостатками и противоречиями. Правда, законодатель установил формы последующего контроля (административного или судебного) за местными нормативными актами: их можно опротестовывать, признавать судом недействующими (незаконными), приостанавливать и отменять.

Административный и судебный контроль распространяется также и на индивидуальные правовые акты, принимаемые органами местного самоуправления и их должностными лицами, т.е. такие, когда решение принимается по индивидуальному делу (гражданина или организации) или административно-правовому спору. В данном случае законодатель установил возможность принятия таких правовых актов управления специальными должностными лицами органов местного самоуправления, которые реализуют в этих случаях свои полномочия и компетенцию соответствующих органов.

Правовые акты органов местного самоуправления следует относить к правовым актам публичного управления, несмотря на то, что органы местного самоуправления не входят в единую систему исполнительной власти. Правоведы многих

стран (включая и тех, которые относятся к федерациям, т.е. имеют федеративное устройство) рассматривают муниципальное управление как часть государственного и настаивают на том, что коммунальное самоуправление (например, в Германии) имеет государственно-правовой характер. Таким образом, формы управления на уровне исполнительной власти и на уровне местного самоуправления имеют много общих признаков. Местное самоуправление носит публично-правовой характер; акты органов местного самоуправления необходимо рассматривать, с точки зрения их юридической силы и их защиты как *акты органов публичной власти*. Поэтому правовые акты местного самоуправления следует рассматривать как важнейший административно-правовой вопрос.

Достаточно много внимания этому вопросу уделяется и в последних публикациях. В теории настойчиво проводится идея относительной включенности местного самоуправления в общую систему государственной власти. Например, И. И. Овчинников отмечает, что «муниципальное управление, осуществляемое органами местного самоуправления, по сути своей тоже представляет часть государственного управления, поскольку самостоятельность местного самоуправления в осуществлении своих полномочий не предполагает оторванности органов местного самоуправления от реализации задач и функций государства, что составляет сердцевину деятельности государственных органов»²⁰⁸. Н. Г. Салищева указывает, что будущий Административно-процессуальный кодекс должен регламентировать порядок издания (принятия) индивидуальных правовых актов управления, затрагивающих права и обязанности субъектов административного права, которые могут и не входить в структуру и систему государственного органа. Посредством таких административных актов будет оформляться государственно-властное решение, принимаемое соответствующим субъектом в пределах установленных для него полномочий. Н. Г. Салищева полагает, что процедурные нормы Административно-процессуального кодекса следует распространить и на органы местного самоуправления, осуществляющие административные полномочия

²⁰⁸ См.: О в ч и н н и к о в И. И. Местное самоуправление в системе народовластия. М.: ИГП РАН, 1999. С. 200.

(администрацию местного самоуправления, должностные лица), поскольку данные органы нельзя исключить из числа субъектов административного права, которые правомочны в установленных законом рамках издавать индивидуальные правовые акты в отношении организаций и граждан, находящихся (проживающих, осуществляющих свою производственную и иную деятельность) на территории соответствующего муниципального образования²⁰⁹. В литературе отмечается, что правовые отношения, возникающие в области местного самоуправления (хотя и возникают, и изменяются, и прекращаются в сфере местного самоуправления) обладают достаточно большим объемом правового воздействия со стороны различных отраслей права; применительно к проблеме правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления подчеркивается, что главнейшими в системе правового регулирования указанного правового института являются конституционные и административно-правовые нормы, регламентирующие возникающие в сфере местного самоуправления отношения²¹⁰. Некоторые ученые весьма радикально отрицают существование самих «муниципальных правовых норм», «муниципальных правовых отношений», «муниципальных правовых актов», а также подчеркивают, что жизнеспособность муниципальному праву придают лишь два важных условия: 1) значительный объем правовых норм, регламентирующих отношения в области местного самоуправления; 2) большое количество издаваемых (принимаемых) на муниципальном уровне правовых актов управления и совершаемых должностными лицами органов местного самоуправления действий²¹¹. Таким образом, разделяемый многими учеными взгляд на эту проблему позволяет считать, что муниципальное образование, являясь важнейшим субъектом административного права, создавая собственные органы местного самоуправления и издавая административные акты, осуществляет управленчески-процессуальную деятельность, ко-

²⁰⁹ См.: Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы //ГиП. 1998. № 8. С. 27.

²¹⁰ См.: Л о п а т и н а С. Н. Правовой акт органа или должностного лица местного самоуправления как источник права: общетеоретический аспект. С. 43.

²¹¹ Там же.

торая должна быть нормативно установлена наряду с другими управленческими процедурами в системе органов государственного управления²¹².

В самом общем виде подзаконные правовые акты муниципального образования и его органов можно традиционно разделить на два вида:

1) нормативные правовые акты муниципального образования, т.е. акты, содержащие правовые нормы, общеобязательные для исполнения на соответствующей территории неограниченным кругом субъектов права. Эти акты составляют важную часть системы правовых основ местного самоуправления;

2) индивидуальные правовые акты управления, т.е. акты, принятые органами местного самоуправления и их должностными лицами для решения конкретного вопроса или административного спора и действующие в отношении четко установленных субъектов права; данный вид правовых актов управления не входит в систему правовых основ местного самоуправления, ибо их регулирующее воздействие является эпизодическим, относится к индивидуальным субъектам (лицам) и определяет содержание индивидуально-конкретного правоотношения (права, обязанности, полномочия, ответственность, иные положения). С.Н. Лопатина понимает под системой правовых актов местного самоуправления действия и документы, совершаемые (или принимаемые) «в рамках конституционного права граждан на местное самоуправление всеми субъектами местного самоуправления»²¹³, т.е. муниципальные административные акты являются лишь частью указанной системы.

Основным нормативным правовым актом муниципального образования является его *устав*²¹⁴, своеобразная «консти-

²¹² См.: К о ч у б е й З. К. К вопросу о единстве органов государственной и муниципальной власти //ЖРП. 2000. № 12. С. 49—51.

²¹³ Там же. С. 42.

²¹⁴ О значении, структуре и основных положениях уставов муниципальных образований см., например: В а с и л ь е в В. И. Уставы муниципальных образований //ЖРП. 1999. № 2. С. 20—32; О н ж е. Местное самоуправление: Учебное и научно-практическое пособие. М., 1999; К у т а ф и н О. Е., Ф а д е е в В. И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997; Ш у г р и н а Е. С. Муниципальное право: Учебник. М.: Дело. 1999. С. 114—123.

туция» (в известном смысле «кодекс») самого муниципального образования. Устав муниципального образования приобретает особое значение в регулировании системы органов местного самоуправления, установлении их компетенции, порядка организации и деятельности, основополагающих вопросов, характеризующих правотворческую функцию этих органов. К сожалению, и по сей день на практике возникает множество проблем, связанных с определением качественной структуры устава в зависимости от объема регулируемых им вопросов, соотношением устава с иными нормативными правовыми актами, порядком их регистрации и вступления в юридическую силу.

К другим наиболее распространенным актам местного самоуправления относятся:

1. Акты, принимаемые населением муниципального образования на местных референдумах или на собраниях (сходах) граждан. Данные акты являются правовыми актами муниципального образования и принимаются только в рамках компетенции самого муниципального образования: это могут быть как нормативные правовые акты муниципального образования (например, устав муниципального образования), так и ненормативные правовые акты, касающиеся решения одного или нескольких важных для местного самоуправления вопросов. В системе правовых основ организации и функционирования местного самоуправления эти акты играют главнейшую роль, поскольку они либо сами содержат общеобязательные правила поведения (нормы права), либо устанавливают необходимость издания конкретного нормативного правового акта или разрешения какой-либо проблемы или вопроса в организации и деятельности муниципальной власти.

Порядок организации и проведения местного референдума и собрания (схода) граждан устанавливается ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также в законах субъектов РФ об организации местного самоуправления в этих субъектах РФ. Соответствующий субъект РФ принимает свой закон, в котором устанавливается порядок проведения местного референдума. Необходимые положения о проведении референдума могут содержаться в уставах и других нормативных правовых

актах муниципального образования. Решение местного референдума действует на территории муниципального образования непосредственно, не требует дополнительного утверждения и регистрируется в нормативно установленном порядке.

Нормотворческая процедура принятия нормативных правовых актов, например уставов муниципальных образований, включает в себя следующие стадии: 1) выдвижение инициативы по поводу необходимости принятия устава; 2) разработка проекта устава и его обсуждение; 3) принятие устава; 4) государственная регистрация устава и вступление его в юридическую силу²¹⁵; 5) официальное опубликование устава (обнародование).

2. Акты, принимаемые муниципальным советом (представительным органом). Представительные органы местного самоуправления принимают нормативные правовые акты по вопросам, отнесенным законами и подзаконными актами к компетенции этих органов, соблюдая при этом установленный в нормативных актах (в том числе в уставе муниципального образования) перечень правовых вопросов, по которым представительные органы местного самоуправления могут принимать решения (например, решение о внесении в устав муниципального образования дополнений и изменений).

3. Акты, принимаемые главой муниципального образования (главой местной администрации, руководителем исполнительного органа местного самоуправления). Эти нормативные правовые акты органов и должностных лиц органов местного самоуправления могут приниматься с целью регулирования вопросов организации и осуществления местного самоуправления, а также реализации переданных отдельных государственных полномочий. Как правило, главы местных администраций (главы муниципальных образований) издают: 1) постановления по наиболее важным вопросам местного значения, которые являются нормативными правовыми актами; 2) распоряжения по индивидуальным вопросам и спорам, направленным на решение конкретного вопроса, не имеющего всеобщего значения и решающего индивидуальное дело. Практика показывает, что часто на уровне местного

²¹⁵ См., например: Закон Воронежской области «О порядке государственной регистрации уставов муниципальных образований» от 30 мая 2000 г. //Коммуна. 2000. 14 июня.

самоуправления детально не разграничиваются полномочия по принятию нормативных правовых актов органами местного самоуправления и их должностными лицами; как правило, нормативно не устанавливается порядок разработки, принятия и вступления в силу административных актов. Нормативные правовые акты органов местного самоуправления и их должностных лиц подлежат обязательному опубликованию, что необходимо для их вступления в юридическую силу. Правда, как федеральный законодатель, так и законодатель субъектов Федерации устанавливают обязательность опубликования лишь для тех нормативных правовых актов органов и должностных лиц, которые затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина.

ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 19) устанавливает, что наименование и виды правовых актов органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц местного самоуправления, полномочия по изданию указанных актов, порядок их принятия и вступления в силу определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов РФ. Законы субъектов РФ повторяют указанные правовые положения федерального закона, иногда определяя конкретные детали местного нормотворчества. Уставы муниципальных образований, как правило, не содержат требуемой детализации нормотворческой процедуры на муниципальном уровне, хотя они и устанавливают необходимые общие вопросы, касающиеся порядка принятия и опубликования нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Поскольку местная нормотворческая процедура, как и любая иная юридическая процедура, требует тщательного нормативного установления, то уже в ближайшем будущем на всех уровнях следует принять соответствующие нормативные акты (положения), подробно фиксирующие порядок подготовки, издания, вступления в силу, опубликования и исполнения нормативных правовых актов. По аналогии со сферой государственного управления, на муниципальном уровне необходимо издание *Положения об управленческом процессе в муниципальном образовании*.

4. Акты, принимаемые подразделениями органов местного

*самоуправления (местного аппарата)*²¹⁶. Данный вопрос не получил значительного правового регулирования ни в региональном законодательстве, ни в нормативных актах, принимаемых муниципальными образованиями (например, в уставах муниципальных образований). Как известно, в структуру аппарата местной администрации входят: глава администрации, его заместители, оперативные и функциональные отделы, службы, управления и комитеты. Должностные лица этих подразделений, осуществляя местное самоуправление в рамках предоставленных им полномочий, используют такую правовую форму муниципального управления, как издание правовых актов управления. Речь в данном случае идет о распоряжениях, которые принимаются различными подразделениями органов местного самоуправления и их должностными лицами. Распоряжения всегда носят индивидуальный характер и обязательны для исполнения теми, кому они адресованы.

Муниципальные административные акты являются формой выражения управленческих действий (деятельности) в муниципальном образовании, а следовательно, источником права, в котором содержатся условия и механизм правового регулирования в сфере осуществления публичной власти органами местного самоуправления и их должностными лицами. К главным признакам муниципальных административных актов С. Н. Лопатина относит их *конституционность*²¹⁷, *законность*, *компетентность* и *общеобязательность*. Если толкование последних трех признаков является весьма традиционным, то понимание признака конституционности правовых актов управления представляется проблематичным. Точка зрения С. Н. Лопатиной весьма интересна, так как, по ее мнению, конституционность правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления предполагает не только соответствие их нормам Конституции РФ, но «и способность местного самоуправления быть конституционной правовой формой управления на территории местного коллек-

²¹⁶ См.: Правовые акты: Учебно-практическое и справочное пособие / Ю. А. Тихомиров, И. В. Котелевская. М., 1999. С. 243.

²¹⁷ См. о понятии «конституционность»: Зиновьев А. В. Конституционность как барометр правовой культуры и основа правового государства // Правоведение. 1999. № 2. С. 81—96.

тива, и реальность правовых предписаний, содержащихся в правовом акте, с учетом права граждан на местное самоуправление, и возможность осуществления права местного самоуправления в непосредственной либо опосредованной форме»²¹⁸. Таким образом, под конституционностью муниципальных правовых актов понимаются политико-правовые характеристики осуществления и выражения местного самоуправления, возможность, гарантированность и защищенность конституционного права граждан на местное самоуправление в принимаемых (издаваемых) правовых актах управления в муниципальном образовании. Именно конституционность муниципальных административных актов обуславливает наличие (или отсутствие) других его признаков — законности, компетентности и общеобязательности и, соответственно, дает возможность считать их источниками права. Соответствующие федеральные суды общей юрисдикции могут признавать нормативные правовые акты органов местного самоуправления и их должностных лиц незаконными (недействующими), указывая в своих решениях при этом на *неконституционность* осуществляемой ими управленческой деятельности или принятых решений²¹⁹. В литературе справедливо отмечается, что результатом эффективного нормотворчества на уровне муниципального образования правовые акты управления станут лишь тогда, когда они будут характеризоваться указанными признаками, т.е. когда их можно признать письменными документами, принятыми уполномоченными субъектами права, имеющими официальный характер и общеобязательную силу, выражающими властные веления и направленными на регламентацию общественных отношений²²⁰.

Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений

²¹⁸ Л о п а т и н а С. Н. Правовой акт органа или должностного лица местного самоуправления как источник права: общетеоретический аспект. С. 45.

²¹⁹ См., например: Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1998. № 3.

²²⁰ См., например: Л о п а т и н а С. Н. Правовой акт органа или должностного лица местного самоуправления как источник права: общетеоретический аспект // Правоведение. 2000. № 2. С. 49; Т и х о м и р о в Ю. А., К о т е л е в с к а я И. В. Правовые акты: Учебно-практическое и справочное пособие. М., 1999. С. 17—22.

в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²²¹ от 4 августа 2000 г. устанавливает, что представительный орган местного самоуправления, глава муниципального образования, принявший (издавший) нормативный правовой акт, который признан судом противоречащим Конституции РФ, федеральному конституционному закону, федеральному закону, конституции, уставу, закону субъекта РФ, уставу муниципального образования, обязаны в установленный решением суда срок *отменить* данный нормативный правовой акт или отдельные его положения, а также опубликовать информацию о решении суда в течение десяти дней со дня вступления его в силу. Решения органов и должностных лиц местного самоуправления могут быть отменены органами или должностными лицами, их принявшими, либо признаны судом недействительными.

В. Г. Розенфельд и А. А. Сергеев, указывая в качестве наиболее эффективной формы обеспечения законности решений органов местного самоуправления прокурорский надзор, отмечают, что существующий механизм судебного контроля не способен в необходимой мере обеспечить законность муниципального правотворчества. Одной из причин неэффективности судебного контроля называется длительность судебного рассмотрения дела, что провоцирует местные власти издавать заведомо незаконные акты (даже на небольшой срок их действия) по принципу «пока суд отменит, мы уже успеем получить желаемый результат»²²². Ситуация усугубляется еще и тем, что должностные лица, живущие по этим правилам, даже в случае отмены судом принятого ими правового акта не несут, как правило, никакой ответственности. Представительные органы государственной власти субъекта РФ не имеют полномочий по контролю за законностью правовых актов местного самоуправления. Совершенно правы В. Г. Розенфельд и А. А. Сергеев, отмечающие, что возможность оперативного устранения нарушений закона на муниципальном уровне путем административного контроля испол-

²²¹ См.: СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3330.

²²² См.: Розенфельд В. Г., Сергеев А. А. Муниципальное правотворчество и государственный контроль за законностью. С. 70.

нительных органов государственной власти или прокурорского надзора ограничивается сегодня необходимостью осуществления судебных процедур для признания правовых актов незаконными (недействительными), т.е. не подлежащими применению. Они предлагают установить в законе норму, согласно которой подача прокурором или руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации в суд заявления о признании недействительным правового акта местного самоуправления автоматически приостанавливает действие этого акта до вынесения решения судом²²³.

Виды административных актов и их основное содержание устанавливаются в уставах муниципальных образований (например, в Уставе города). Как уже отмечалось, главы местных администраций (например, главы городских администраций) могут принимать *постановления* и *распоряжения* по вопросам, отнесенным к их компетенции и ведению соответствующей местной администрации. Те акты местной администрации, которые имеют нормативный характер, затрагивают права и обязанности граждан, а также связаны с решением крупных вопросов экономического и социального характера, с отношениями собственности, охраной общественного порядка, использованием финансовых ресурсов, как правило, принимаются в форме постановлений. Постановления, которые касаются прав и обязанностей граждан, подлежат обязательной публикации. Распоряжения глав администраций обычно издаются по вопросам правоприменения и организации деятельности местной администрации. Представительный орган, входящий в систему местного самоуправления, в установленном порядке получает издаваемые местной администрацией административные акты.

Правовые акты местной администрации, которые приняты в пределах ее компетенции, обязательны для исполнения всеми должностными лицами и предприятиями, учреждениями и организациями, расположенными на территории муниципального образования, независимо от подчиненности и форм собственности, а также органами местного самоуправления и гражданами. Муниципальный совет (представительный орган местного самоуправления) устанавливает порядок

²²³ Там же. С. 74.

официального опубликования и вступления в силу правовых актов местной администрации.

Нормативные муниципальные административные акты содержат общеобязательные для исполнения всеми субъектами права, находящимися на территории соответствующего муниципального образования, нормы, дающие возможность применять их к неограниченному кругу лиц или обязывающие соблюдать их. Нормативные муниципальные административные акты, как и любые нормативные правовые акты, требуют соблюдения их официального опубликования для ознакомления с ними населения соответствующего муниципального образования. Индивидуальные муниципальные административные акты регламентируют конкретные общественные отношения в области осуществления функций местного самоуправления: они конкретизируют уже надлежащим образом урегулированные законами или иными нормативными правовыми актами административно-правовые отношения, применяют правовые нормы к соответствующему случаю, спору, ситуации. Ненормативные (индивидуальные) акты управления органов местного самоуправления и должностных лиц отличаются такими свойствами, как: конкретные объекты или субъекты, к которым они относятся; точный временной характер действия; характер и содержание регулируемых отношений.

Одной из важных проблем на сегодняшний день остается практическая недоступность нормативных правовых актов, принятых в муниципальном образовании органами местного самоуправления или их должностными лицами, для физических и юридических лиц, а также невозможность их реального практического применения. Можно выделить несколько причин такого положения.

Во-первых, это отсутствие доступных для всех лиц сведений о самих нормативных актах — некоторые акты вовсе не публикуются в местной печати, так что даже специалисты зачастую не имеют достоверной информации о действующих нормативных правовых актах, о внесенных в них изменениях, а также об актах, признанных судами недействующими (незаконными) и подлежащими отмене.

Во-вторых, это несистематизированность принятых в му-

ниципальном образовании правовых актов, в том числе и актов управления. В муниципальных образованиях не на должном уровне проводится работа по систематизации нормативных правовых актов, порой даже нет учета действующих правовых актов. Поэтому весьма актуальной представляется идея систематизации (в том числе и кодификации) местных нормативных актов²²⁴, в рамках которой можно было бы переработать и объединить в одном документе (кодексе или положении) нормативные правовые акты, принятые муниципальным образованием и регулирующие различные стороны управленческой деятельности органов местного самоуправления. Однако процесс кодификации нормативного материала в области организации и деятельности местного самоуправления в настоящее время включает в себе значительные трудности, так как и само законодательство, и нормативные правовые акты, принимаемые в муниципальных образованиях, не лишены противоречий, сложны и подвергаются постоянным изменениям. Законы некоторых субъектов РФ предусматривают самые общие подходы к правотворческому процессу в муниципальных образованиях, в том числе это касается проведения регистрационных процедур после принятия правовых актов (например, этапы обсуждения и принятия правового акта, его оформление, присвоение регистрационного номера).

В-третьих, это отсутствие у граждан возможности контролировать деятельность органов местного самоуправления, так как часто население имеет слабое представление о принимаемых органами муниципального управления административных актах (в том числе и нормативного характера). От этого страдает и сама процедура правоприменения административных актов, а также процесс их соблюдения физическими и юридическими лицами.

В-четвертых, противоречивость действующих нормативных правовых актов по отношению к федеральным законам, нормативным актам Президента РФ, Правительства РФ, актам федеральных органов исполнительной власти, законам

²²⁴ См.: Ш у г р и н а Е. С. Муниципальное право: Учебник. М.: Дело, 1999. С. 209—217.

субъектов РФ. Стремление муниципального законодателя опередить федерального (даже в отсутствие соответствующего правового регулирования²²⁵) на деле ведет к созданию некачественного массива муниципального нормативного материала. Для предотвращения ошибок и устранения противоречий в области регионального законодательства, посвященного нормативным правовым актам, следует решить две основные задачи: 1) на федеральном уровне принять соответствующий закон, в котором устанавливались бы основы нормотворческого процесса как в субъектах Федерации, так и на уровне муниципального управления; 2) разработать и принять в каждом субъекте Федерации законы о порядке принятия нормативных правовых актов в субъекте Федерации как органами государственной власти, так и органами местного самоуправления²²⁶; 3) в каждом муниципальном образовании разработать на базе федерального и регионального законодательства положение о нормативных правовых актах муниципального образования, в котором также должна быть установлена процедура разработки, принятия, опубликования, правового режима действия муниципальных нормативных правовых актов).

А.Н. Широков предлагает «Рекомендации по формированию системы нормативных правовых актов в муниципальном образовании» (так называемые «уставные» правовые акты—

²²⁵ Даже в отсутствие федерального закона о нормативных правовых актах РФ и основах нормотворческого процесса в области создания нормативных правовых актов государственными органами и органами местного самоуправления (базируясь, как правило, на весьма неполноценных, так называемых модельных законах о нормативно-правовых актах) субъекты РФ стали принимать уже в середине 90-х гг. законодательные акты в данной области, например: законы Воронежской области «О правовых нормативных актах Воронежской области» от 1 февраля 1995 г. (Коммуна. 1995. 5 апр.) и «О порядке опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов государственной власти Воронежской области» от 21 ноября 1994 г. (Коммуна. 1994. 7 дек.); Закон Амурской области «О правовых актах органов местного самоуправления Амурской области» (в ред. закона от 1 июля 1996 г.); закон Калужской области «О нормативных правовых актах органов государственной власти и местного самоуправления Калужской области» (в ред. закона от 22 июня 1997 г.).

²²⁶ В литературе уже опубликован модельный закон о нормативных правовых актах субъектов РФ. См.: Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации: Научно-методическое пособие. М., 1998. С. 206—208.

акты «конституционного» типа, регулирующие вопросы организации и деятельности муниципальных органов и отношения между этими органами и населением; «гражданские» правовые акты — акты, устанавливающие правила поведения участников гражданских правоотношений (отношений в экономической сфере); «общие» правовые акты — акты общего характера, устанавливающие правила, способствующие созданию благоприятной среды проживания для населения муниципального образования), а также «Рекомендации по разработке и принятию нормативных правовых актов муниципального образования» (понятие, статус, виды, сфера действия нормативных правовых актов; общие подходы к их разработке; процедура принятия и содержание правовых актов)²²⁷.

В специальной литературе, изданной в течение последних лет в бывших советских республиках, проблема актов органов местного самоуправления получила, как правило, незначительное освещение и анализ. Авторы в большей мере исследуют российские источники в области административного и муниципального права²²⁸. Вместе с тем в некоторых странах СНГ приняты законы о нормативных правовых актах и иные нормативные документы, регламентирующие порядок подготовки, опубликования, государственной регистрации и действия правовых актов управления (например, Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 г. «О нормативных правовых актах»)²²⁹. Все нормативные правовые акты, регламентирующие управленческий процесс (порядок принятия административных актов), требуют своего анализа и теоретических обобщений.

²²⁷ См.: Ш и р о к о в А. Н. Основы местного самоуправления в Российской Федерации (введение в муниципальное управление). М.: РИЦ «Муниципальная власть», 2000. С. 196—218.

²²⁸ См., например: Административное право Республики Узбекистан /Алимов Х. Р., Соловьева Л. И., Шотурсунов М. Х и др. Ташкент: «Адолат», 1999. С. 182—193; Т а р а н о в А. А. Муниципальное право Республики Казахстан. Часть общая. Алматы: «Баспа», 1999. С. 61—67; О н ж е. Административное право Республики Казахстан. Академический курс. Алматы: «Баспа», 2000. С. 68—73.

²²⁹ См.: Сборник нормативных актов по административному праву Республики Казахстан /Сост. Р.А. Подопрigора. Алматы: ЮРИСТ, 2000. С. 242—257.

**§ 10. РЕФОРМА ИНСТИТУТА
ПРАВОВЫХ АКТОВ УПРАВЛЕНИЯ:
ДИСКУССИЯ ОБ УПРАВЛЕНЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ
И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОМ КОДЕКСЕ**

Современный институт правовых актов управления, не имея нормальной законодательной основы, нуждается в серьезном реформировании и дальнейшем развитии. Как уже отмечалось, отсутствие в нашей стране закона о правовых актах управления и, соответственно, управленческом процессе (порядке принятия, регистрации и исполнения правовых актов) характеризует российскую правовую систему как неполную и не соответствующую принципам правового государства. Поэтому здесь действительно предстоит большая, трудоемкая и ответственная работа ученых, законодателей, политиков и управленцев.

Порядок подготовки и принятия правовых актов управления в специальной литературе обычно называется «*видом административного процесса*»²³⁰ (наряду с другими видами) или видом административных процедур, которые используются преимущественно в интересах наиболее эффективной работы исполнительного аппарата по применению административно-правовых форм и административно-правовых методов осуществления исполнительной власти²³¹. Думается, что необходимо изменить существующую терминологию, используемую сегодня в сфере формирования и действия института правового акта управления. Во-первых, по нашему мнению, издание актов управления традиционно является основной правовой формой управления и не имеет ничего общего с «применением административно-правовых методов реализации исполнительной власти». Во-вторых, с точки зрения традиций и назначения различных видов юридического процесса (например, уголовного, гражданского, арбитражного) административный процесс представляет собой установленную нормативно процедуру рассмотрения судами (или квазисудебными органами) спора (дела), возникшего в сфере публичного управления и в результате действий (решений) органов государственной власти и должностных лиц, т.е. *адми-*

²³⁰ Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Формы и методы деятельности государственной администрации. С. 33.

²³¹ См.: Административное право: Учебник /Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М., 1999. С. 400—403.

административный процесс — это не что иное, как *административная юстиция*²³². Порядок же разработки и принятия административных актов целесообразнее называть *управленческим процессом*, регламентированным нормами административного права. В этой связи целесообразно отметить необходимость установления правовой процессуальной формы, опосредующей содержание всего административно-правотворческого процесса либо процесса по принятию актов управления. От качества управленческой процессуальной формы в конечном итоге будет зависеть эффективность совершения управленческих действий. В литературе отмечается, что процессуальная форма представляет собой юридическую конструкцию, закрепляющую целесообразные способы реализации властных полномочий, а также разрешения юридических дел. Процессуальная же деятельность — это такая деятельность, которая осуществляется в процессуальной форме, соответствующей признакам юридического процесса вообще: это деятельность по реализации властных полномочий, деятельность по разрешению юридических дел (принятие акта управления, применение санкций и пр.), деятельность, регламентированная процессуальными нормами²³³.

В будущем, очевидно, необходимо разработать и принять закон об управленческом процессе или, как это предлагается в литературе, Административно-процессуальный кодекс, в котором следует четко дефинировать понятие управленческого процесса и установить сферу действия этого закона. В связи с этим хотелось бы отметить, что в современной литературе получает распространение мнение о том, что понятие «Административно-процессуальный кодекс» более широкое, чем совокупность норм, устанавливающих порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях²³⁴. Как от-

²³² В специальной литературе все чаще можно встретить мнение авторов, обосновывающих термин «административное судопроизводство» как форму защиты прав граждан и юридических лиц в сфере исполнительной власти. См., например: З е л е н ц о в А. Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) // Правоведение. 2000. № 1. С. 68—79. См. также: Б а х р а х Д. Н., Б о н н е р А. Т. Административная юстиция: развитие и проблемы совершенствования // СГП. 1975. № 8. С. 13—15.

²³³ Б а х р а х Д. Н., Х а з а н о в С. Д. Формы и методы деятельности государственной администрации. С. 6.

²³⁴ См.: Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы // ГиП. 1998. № 8. С. 22 (выступление М. С. Студеникиной).

мечает М. С. Студеникина, административный процесс — «это «форма жизни» всего материального административно-права. Поэтому административно-процессуальные нормы — это не только процедурные нормы рассмотрения дел о право-нарушениях, но и многочисленные нормы, регламентирующие порядок принятия управленческих решений и разрешения споров в сфере управления»²³⁵. Полностью соглашаясь с таким подходом (о нем уже неоднократно шла речь в наших публикациях), мы все-таки хотели бы заметить, что понятие «административный процесс» следовало бы заменить на «управленческий процесс», ибо речь идет не о процедурах судебного рассмотрения спора между органами исполнительной власти и другими субъектами права, а об управленческих процедурах или административно-процедурных правилах. Управленческий процесс в его правовой форме будет служить обеспечению правового механизма осуществления задач и функций государственного управления и исполнительной власти, усилению правового регулирования государственной управленческой деятельности. Административно-процессуальные нормы действуют в сфере административного процесса, т.е. тогда, когда суд (орган административной юстиции) рассматривает административный спор²³⁶. Еще 30 лет назад в литературе высказывалось справедливое мнение о том, что «суждения об административно-процессуальном характере норм, регулирующих порядок рассмотрения в суде административных дел, были бы правильны только в том случае, если бы законодатель, наряду с общими судами, учредил административные суды, обособленные от общей судебной системы и действующие по правилам своей самостоятельной процедуры, которая бесспорно носила бы административно-процессуальный характер»²³⁷. Да и в специальной литературе, по-

²³⁵ См.: Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы. С. 22.

²³⁶ См. новейшую литературу в области судебного контроля за обеспечением прав и свобод граждан: С к и т о в и ч В. В. Судебная власть и административный акт: Проблемы юрисдикционного контроля. Гродно, ГрГУ, 1999; Ч е п у р н о в а Н. М. Судебная власть в Российской Федерации: Проблемы теории и государственно-правовой практики: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 1999; Х а м а н е в а Н. Ю. Судебный контроль за реализацией прав граждан в сфере исполнительной власти. М.: АПУ при ИГП РАН, 1999.

²³⁷ Ч е ч о т Д. М. Судебный контроль за административной деятельностью в СССР //СГиП. 1972. № 1. С. 41.

священной проблеме разработки Административно-процессуального кодекса, в качестве одного из важнейших выдвигается следующий вопрос: должен ли данный кодекс регламентировать все процедуры деятельности государственных органов при осуществлении ими функций государственного управления (в том числе и процедуру принятия нормативных правовых актов)?²³⁸. Отвечая на него, Н. Г. Салищева полагает, что будущий Административно-процессуальный кодекс должен устанавливать лишь процедуру издания (принятия) индивидуальных актов управления, которые затрагивают права и обязанности субъектов административно-правовых отношений, не входящих в структуру и систему государственного органа, т.е. они не касаются внутриорганизационных отношений в системе и структуре данного органа управления, а лишь оформляют его «внешние» связи с не входящими в эту систему субъектами (государственными органами, организациями, гражданами)²³⁹. Иными словами, подчеркивается необходимость административно-процессуального регулирования актов управления, носящих только индивидуальный характер и реализующих в рамках установленных полномочий государственно-властные функции государственного органа по отношению к не подчиненным ему субъектам административно-правовых отношений. Такое положение, по мнению Н. Г. Салищевой, связано в первую очередь с развитием в стране рыночных отношений, требующих в конкретных случаях усиления государственного контроля и надзора за исполнением норм соответствующего законодательства, лицензирования видов деятельности, расширения предметов и объектов разрешительной системы и т.д. Аналогичное мнение высказывает и Н. Ю. Хаманева, предлагая принять Административно-процессуальный кодекс как средство урегулирования и упорядочения процедуры отношений между гражданином и властными структурами в рамках неюрисдикционного производства²⁴⁰.

²³⁸ См.: Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы //ГиП. 1998. № 8. С. 27 (выступление Н. Г. Салищевой).

²³⁹ См.: Там же.

²⁴⁰ См.: Х а м а н е в а Н. Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора //ГиП. 1998. № 12. С. 33.

Тогда возникает вопрос: а как же быть с нормативными правовыми актами управления, которые по своей значимости важнее индивидуальных административных актов, поскольку они:

характеризуются всеми теми признаками, что и индивидуальные, но имеют и дополнительные характеристики;

являются более важными в системе регулирования общественных отношений, так как содержат правовые нормы (правила поведения);

устанавливают правовой статус различных субъектов административного права (граждан, органов, организаций и объединений);

подлежат государственной регистрации;

кроме того, для них установлена особая судебная форма правовой защиты.

Таким образом, налицо непоследовательность в выделении главного предмета регулирования Административно-процессуального кодекса, т.е. установление в нем порядка издания (принятия) только индивидуальных актов. Да и сама нормотворческая практика идет по пути регламентации издания нормативных актов управления (см., например, Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: Утв. Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г.), т.е. некий прототип Административно-процессуального кодекса уже имеется.

Думается, что административно-процессуальному регулированию в соответствующем кодексе должны подлежать процедуры издания (принятия) административных актов (нормативных и индивидуальных) как органами исполнительной власти (федеральными и региональными), так и органами местного самоуправления. Все эти органы обладают государственно-властными полномочиями, адресованными различным субъектам административного права с целью регламентации поведения (действия, принятия решений) этих субъектов. Более того (это также отмечается в литературе²⁴¹), предметом регулирования Административно-процессуального ко-

²⁴¹ См.: Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы //ГиП. 1998. № 8. С. 27.

декса должно также стать осуществление «внешних» функций Президента РФ и аналогичных ему лиц в субъектах РФ, деятельность органов исполнительной власти на федеральном и местном (региональном) уровнях, органов местного самоуправления и соответствующих должностных лиц. Конечно, должностные лица являются теми субъектами, которые реализуют статус соответствующего органа исполнительной власти или местного самоуправления. Поэтому первичным в системе процессуального регулирования должно стать установление соответствующего административно-процессуального статуса самих органов управления и их формально-процедурной публично-правовой деятельности.

В связи с рассмотрением вопроса о создании Административно-процессуального кодекса (по нашему мнению, управленческого процессуального закона или Кодекса об управленческом процессе) следует обратить внимание на три аспекта, непосредственно связанных с разработкой всего административного процессуального законодательства и имеющих (в связи с российской спецификой) особенно важное значение для разграничения *административного процесса, управленческого процесса и административно-юрисдикционного процесса* (последний посвящен рассмотрению дел об административных правонарушениях).

1. Объект административно-процессуального регулирования общественных отношений, возникающих в сфере осуществления управленческой деятельности, а именно в области принятия административных актов. Очевидно, что соответствующие правоотношения возникают между органом публичного управления и физическими или юридическими лицами в связи с изданием указанным органом административных актов, адресованных «внешней» общественной среде, а также влекущих важные правовые последствия для соответствующих лиц (устанавливающих их правовой статус, создающих, изменяющих и прекращающих правоотношения). В литературе существуют и иные мнения относительно структуры Административно-процессуального кодекса. Например, Н. Г. Салищева предлагает в качестве объекта правового регулирования выделить три группы общественных отношений, возникающих между: а) органом государственного управления и гражданином либо организацией в процессе реализа-

ции гражданином или организацией прав и свобод (право на обращение, ходатайство, заявление); б) органом государственного управления и гражданином, организацией в процессе рассмотрения административно-правового спора, обжалования действия или решения, нарушившего права или свободы гражданина либо законные интересы организации (жалоба); в) органом государственного управления и гражданином, организацией в случае принятия индивидуального правового акта, предписывающего гражданину, организации выполнить ту или иную обязанность²⁴².

2. Административно-процессуальные нормы, регламентирующие порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях²⁴³, совершенных как физическими, так и юридическими лицами, следует устанавливать в ином законодательном акте, а именно — в Кодексе по делам об административных правонарушениях.

3. Административный процесс как административная юстиция, или процедура рассмотрения дел, связанных с разрешением административно-правовых споров граждан и органов публичного управления, подлежит, на наш взгляд, двойному правовому регулированию:

1. Если будет принято решение о создании административных судов²⁴⁴, то тогда следует принять федеральный

²⁴² См.: Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы. С. 28.

²⁴³ Кроме проблемы «административного судопроизводства» в литературе обсуждается и проблема «административного производства». Последнее не относится к административной юстиции, а является частью административно-юрисдикционного процесса. См., например: П а н о в а И. В. Административное производство нуждается в скорейшей юридикации //ЖРП. 2000. № 2. С. 71—75. См. также: П а н о в а И. В. Административно-юрисдикционный процесс. Саратов: «Светопись», 1998; О н а ж е. Производство по делам об административных правонарушениях. Саратов: «Светопись», 1999; О н а ж е. Административный процесс в Российской Федерации: понятие, принципы и виды //Правоведение. 2000. № 2. С. 114—127.

²⁴⁴ Все громче слышен голос ученых, выступающих за создание в стране обособленных от судов общей юрисдикции (общего судопроизводства) административных судов, что являлось бы естественным продолжением укрепления судебной власти как третьей власти в государстве. См., например: Х а м а н е в а Н. Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора //ГиП. 1998. № 12. С. 35.

конституционный закон «Об административных судах»²⁴⁵ и Положение об административном процессе (судопроизводстве). В связи с этим представляется противоречивым мнение Н. Ю. Хаманевой, которая предлагает урегулировать порядок организации и процедуры деятельности административных судов в Административно-процессуальном кодексе РФ в отдельной главе. Вместе с тем автор предлагает принять данный кодекс для урегулирования порядка «принятия индивидуальных правовых актов управления, затрагивающих права и обязанности субъектов административно-правовых отношений, не входящих в структуру и систему государственного органа, правомочного посредством такого акта выразить государственно-властное влияние в пределах установленных для него полномочий»²⁴⁶. Процессуальной основой отношений в данном случае будет являться новое специализированное административное процессуальное законодательство.

Не отрицая идеи образования в России административных судов (органов административной юстиции), Н. Г. Салищева отмечает, что на них могут быть распространены нормы Административно-процессуального кодекса, которые можно собрать в один специальный раздел «Особенности производства в административных судах»²⁴⁷. Однако в одном законодательном акте едва ли следует регламентировать различные по своей правовой природе, сущности и назначению вопросы: порядок принятия актов управления (пусть даже только индивидуальных) и порядок рассмотрения административно-правового спора, возникшего между органами управления и гражданами. Конечно, в системе правового регулирования указанных вопросов имеются и некоторые общие черты, главная из которых состоит в том, что административно-процессуальные нормы, устанавливающие порядок принятия актов

²⁴⁵ Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ разрабатывает проекты федеральных законов об административной юстиции и административно-процессуальном судопроизводстве. См.: Законопроектные приоритеты Правительства России. Предложения ИЗиСП //ЖРП. 2000. № 2. С. 15.

²⁴⁶ Х а м а н е в а Н. Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора //ГиП. 1998. № 12. С. 33, 35.

²⁴⁷ См.: Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы //ГиП. 1998. № 8. С. 28.

управления, являются первичной предпосылкой существования административно-процессуальных норм, регламентирующих порядок рассмотрения споров между органами управления и гражданами, ибо без административного акта (решения, действия или издания акта управления) едва ли возможно что-то нарушить. Н. Ю. Хаманева, ссылаясь на то, что ФЗ «О судебной системе Российской Федерации» обеспечивает развитие всех форм осуществления судебной власти, предусматривает возможность создания специализированных федеральных судов по рассмотрению административных споров — административной юстиции; при этом особенности административно-правовых отношений отграничат их от правоотношений, которые составляют предмет уголовной и гражданской юстиции²⁴⁸.

Современное процессуальное регулирование административно-правового спора между гражданином и органом исполнительной власти (должностными лицами) основывается на гражданско-процессуальных нормах; средством правовой защиты выступает здесь, правда, не исковое заявление, а жалоба лица. В проекте нового Гражданского процессуального кодекса предусматривается проведение унификации гражданского процесса с тем, чтобы рассматривать дела в одном, а именно в исковом производстве. Тогда при наличии спора гражданин будет обращаться в суд не с жалобой, а с исковым заявлением. Как нам представляется, едва ли следует спорить по поводу наименования самого документа, который содержит просьбу о рассмотрении соответствующего спора с органом исполнительной власти. Главным является сам предмет спора, его участники, особенности, процессуальные характеристики, порядок рассмотрения и исполнения решения. К тому же история развития гражданско-процессуального законодательства подтверждает, что порядок рассмотрения жалоб граждан появился в ГПК РСФСР намного позднее его принятия, т.е. законодатель «не решался» создавать систему административных судов в силу сложности этой задачи, которую можно успешно решать лишь в стабильной полити-

²⁴⁸ См.: Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы С. 35.

ческой и социально-экономической обстановке. Время принятия Закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (27 апреля 1993 г.), как известно, отличалось особой нестабильностью и напряженностью, поэтому в тех условиях не было возможности заниматься серьезным реформированием судебной власти. Кроме того, при создании соответствующих административно-процессуальных норм должны учитываться особенности материального административного права, что едва ли возможно в рамках гражданского процессуального законодательства. Более того, включение этих особенностей в сферу гражданско-правового регулирования представляется несколько «искусственным», не отражающим истинных основ процессуальной деятельности.

II. Если проблема так называемой административной юстиции будет решена посредством выделения в судах общей юрисдикции специальных коллегий²⁴⁹, которые рассматривают дела о спорах граждан с органами публичной власти, то тогда следует изменить существующее гражданско-процессуальное законодательство, совершенствуя порядок рассмотрения дел, вытекающих из административно-правовых отношений. В данном варианте процессуальной основой этого вопроса остается гражданско-процессуальное законодательство.

Интересные теоретические рассуждения по поводу административного процесса высказаны А. А. Деминим, который считает, что в области права понятие процесса неразрывно связано с разбирательством спора, а при реализации компетенции государственного органа спор в правовом смысле отсутствует. Тогда (т.е. при отсутствии спора) государственный орган действует не в рамках юридического процесса, а в рамках процедуры функционирования этого органа. Административно-процессуальные отношения возникают, по мнению А. А. Демина, только при трехстороннем характере отноше-

²⁴⁹ В конце 1999 г. Государственная Дума приняла в первом чтении Федеральный Конституционный закон «О полномочиях судов общей юрисдикции по проверке соответствия нормативных правовых актов Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, иным нормативных правовым актам» (РГ. 1999. 7 дек.).

ний: две стороны и арбитр²⁵⁰. Кроме того, ученый отмечает, что характер содержания административного процесса, его сущностный смысл требуют признать обращение к уполномоченному государством на разрешение административного спора органу с административным иском²⁵¹. По его мнению, Административно-процессуальный кодекс РФ может состоять из Общей и Особенной частей. В Общую часть он включает: понятие, принципы, структуру органов разрешения административных споров и другие вопросы; в Особенную часть — специфику рассмотрения административных споров в зависимости от сферы применения: по жалобам граждан, дисциплинарные, налоговые, земельные, строительные и другие споры²⁵². Таким образом, А. А. Демин полагает, что Административно-процессуальный кодекс должен предусматривать наличие многочисленных субъектов рассмотрения возникающих в сфере управления споров. На наш же взгляд, Административно-процессуальный кодекс должен регламентировать процедуру рассмотрения спора специализированным административным судом (специализированными судьями).

В специальной литературе обсуждается и тесно связанная с вопросом об управленческом и административном процессе проблема административного судопроизводства. Авторами отмечается, что до настоящего времени нет ясности в самой концепции административного правосудия, в его соотношении с конституционным понятием «административное судопроизводство» и «административная юстиция»²⁵³. По мнению Ю. Тихомирова, при создании системы административного судопроизводства главным является определение его объема, характера и природы. К сфере административного судопроизводства он относит:

- 1) административные дела, возникающие в сфере государ-

²⁵⁰ См.: Д е м и н А. А. Понятие административного процесса и административно-процессуальный кодекс Российской Федерации //Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11, Право. 1998. № 4. С. 31.

²⁵¹ Там же. С. 32.

²⁵² Там же.

²⁵³ См.: Т и х о м и р о в Ю. Административное судопроизводство в России: проблемы развития //РЮ. 1998. № 8. С. 35. См. также: М а х и н а С. Н. Административный процесс: Проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1999.

ственного управления и регулирования;

2) споры, возникающие из административных правоотношений;

3) дела по защите прав и свобод граждан в сфере управления²⁵⁴.

Таким образом, Ю. Тихомиров связывает административное судопроизводство с рассмотрением судами различных дел, которые возникают (если обобщить все им указанное) в сфере публичного управления; при этом участниками процесса («сторонами») являются как граждане, организации (юридические лица), так и органы публичного управления и их должностные лица. Ученый выделяет четыре категории дел, которые должны рассматриваться в рамках административного судопроизводства: а) обжалование гражданами актов и действий государственных органов, должностных лиц, органов местного самоуправления, общественных организаций, нарушающих их права преимущественно публичного характера; б) споры между гражданами, юридическими лицами и государственными органами, должностными лицами по поводу правовых актов последних; в) так называемые «тематические споры»: о нарушении бюджетного, таможенного налогового и другого отраслевого законодательства; г) о компетенции в системе органов исполнительной власти.

В литературе начинают распространяться мнения о том, что административное судопроизводство должно быть напрямую связано со специализированными административными судами. В связи с этим указывается на возможность в будущем изменения объема арбитражно-процессуального судопроизводства, отказа от специфических правозащитных функций прокуратуры, ликвидации административных и иных комиссий. При этом подчеркивается целесообразность создания административных судов. Ю. Тихомиров предлагает процесс создания таких судов провести в несколько этапов: закрепление в Федеральном законе «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» специальной административной юрисдикции; введение в порядке эксперимента должности административных судей; создание административных кол-

²⁵⁴ Т и х о м и р о в Ю. Административное судопроизводство в России: проблемы развития. С. 36.

легий в судах общей юрисдикции; формирование в течение 5—7 лет самостоятельной системы административных судов (возможно, по крупным территориальным округам) во главе с Высшим административным судом (палатой)²⁵⁵. Думается, что такой длительный срок для создания административных судов, а также отсутствие политической воли и управленческой твердости при формировании административного судопроизводства указывают на отсутствие не только убедительных аргументов в пользу создания самих административных судов, но и ясной концепции правового обеспечения данной административно-судебной реформы. Также «не вписываются» в систему административного судопроизводства (в смысле административной юстиции) отнесение к категориям дел, подведомственных этим судам, дел об административных правонарушениях, совершаемых должностными лицами. Рассмотрение судом дел об административных правонарушениях как вид процесса также называется административным судопроизводством²⁵⁶. На наш взгляд, производство по делам об административных правонарушениях, которое является областью административной юрисдикции и возникает в связи с совершением административного правонарушения, не должно входить в сферу административной юстиции (административного судопроизводства), потому что административно-юрисдикционные отношения, т.е. отношения по рассмотрению дел об административных правонарушениях, составляют качественно иной предмет правового регулирования по сравнению с отношениями правовой защиты прав и свобод физических и юридических лиц. *Судебно-правовая защита от неправомερных действий и решений государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, и юрисдикционная (правоохранительная) деятельность административных органов различаются по многим основаниям (например, по предмету, целям и задачам правового регулирования; процессуальным механизмам; основаниям возбуждения процессуального производства).*

²⁵⁵ Т и х о м и р о в Ю. Административное судопроизводство в России: проблемы развития. . С. 37.

²⁵⁶ См.: П а н о в а И. Необходимо самостоятельное административное судопроизводство //Закон. 1999. № 3. С. 117—120.

Отставание административно-процессуального научного потенциала, в отличие от результатов исследования проблем административной ответственности, по мнению М. Я. Масленникова, обусловлено прежде всего относительной незначительностью истории административного процесса в недавнем прошлом, начало которому положено в определенной мере с 1961 г. указами о дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке²⁵⁷. М. Я. Масленников, анализируя историю развития научных представлений и законодательства об административном процессе, прав, когда с упреком говорит в адрес административистов о повторяемом ими на протяжении десятилетий определении административного процесса как урегулированного административно-процессуальными нормами порядка рассмотрения индивидуальных дел, возникающих в сфере государственно-го управления²⁵⁸. «В 60—70-е гг. административный процесс как виртуальная категория «уходил и вновь маячил в отдалении» в работах ведущих ученых-административистов того времени. Но «маячил» противоречиво, расплывчато и неконкретно, и стереотипы того этапа формирования концепции административного процесса выражаются в трудных и застойных поисках «Земли Санникова», которая вроде бы существовала, ее вроде бы видели, но ступить на нее никому не удавалось»²⁵⁹.

Ученые-административисты кладут в настоящее время в основу для формирования понятия административного процесса как в широком (правоприменительном), так и узком или собственном смысле (правоохранительном) административно-процессуальную деятельность в виде *юрисдикционного производства и процедурного производства*. В первом случае имеется в виду осуществление исполнительными органами или должностными лицами функции правоохраны в поряд-

²⁵⁷ См.: Масленников М. Я. Административно-юрисдикционный процесс: Понятие и соотношение с иными видами процессуально-правовой деятельности // ГиП. 2001. № 2. С. 15.

²⁵⁸ См.: Там же. С. 16.

²⁵⁹ Масленников М. Я. Административный процесс: От виртуальной абстракции — к реальной кодификации // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып. 12: Административное право в современном правовом государстве.— Воронеж: Изд-во ВГУ, 2001.

ке совершения юрисдикционных действий. Во втором — речь идет о распорядительных действиях указанных субъектов по осуществлению установленных административно-правовыми нормами различного рода административных процедур, которые не связаны с юрисдикцией; т.е. это реализация разрешительно-лицензионных, регистрационных и им подобных функций и полномочий²⁶⁰.

М. Я. Масленников считает административно-юрисдикционный процесс административным процессом. Автор призывает корректно относиться к категориям «административный процесс» и «управленческие процедуры» прежде всего в интересах формирования административно-юрисдикционного процесса. По его мнению, «как общее (широкое) понятие словосочетание «управленческие процедуры» применимо к совершению органами государственного управления и их должностными лицами всяких правомерных действий, в том числе в связи с реализацией административной ответственности. Как частное (узкое) понятие словосочетание управленческие процедуры применимо, в частности, к порядку извещения участников разбирательства о времени и месте рассмотрения конкретного дела (телефонные, телеграфные или иные письменные сообщения, непосредственно или через руководителя трудового коллектива, либо родителей и т.п.)»²⁶¹.

По мнению М. Я. Масленникова, в сфере административной юрисдикции насчитываются 15 видов особых производств в отношении хозяйствующих субъектов, осуществляющихся на основе специальных нормативных правовых актов по делам о нарушениях: таможенных правил; земельного законодательства; лицензионной деятельности на транспорте; правил дорожного движения; санитарных правил; правил в области строительства; антимонопольного законодательства; прав потребителей; законодательства о рекламе; правил сертификации и стандартизации; правил рыбоохраны; прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг; в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; налогового законодательства; в отношении юридических лиц за нарушения законо-

²⁶⁰ См.: Административное право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М.: Юрист, 2000. С. 384—386.

²⁶¹ См.: М а с л е н н и к о в М. Я. Административно-юрисдикционный процесс: Понятие и соотношение с иными видами процессуально-правовой деятельности. С. 17.

дательства о выборах и референдумах²⁶². Административно-юрисдикционный процесс рассматривается ученым в его классическом триединстве, т.е. как: а) совокупность процессуально-правовых норм; б) совокупность составляющих его производств; в) собственно процедурные и процессуальные действия его субъектов²⁶³. В итоге автор выводит формулу, в соответствии с которой административно-юрисдикционный процесс — это «административный процесс минус управленческие процедуры»²⁶⁴. Под управленческими производствами М. Я. Масленников понимает производства, которые осуществляются в порядке управленческого (служебного) подчинения.

Указывая на бесперспективность единого («сквозного») кодификационного административно-процессуального акта, М. Я. Масленников делает вывод о целесообразности кодификации норм административно-юрисдикционного процесса в форме Административного процессуального кодекса, основы структуры которого предлагались им в ранее изданных работах²⁶⁵. Структура предлагаемого Административного процессуального кодекса представляет собой схему правоприменения в сфере административной юрисдикции. С принятием этого кодекса, по мнению М. Я. Масленникова, отпадет необходимость в нынешнем понимании административного процесса; его заменит в учебниках глава об управленческих процедурах, куда войдут все производства, осуществляемые в порядке управленческого (служебного) подчинения.

²⁶² Там же. С. 18—19.

²⁶³ Там же. С. 19.

²⁶⁴ Там же.

²⁶⁵ См., например: М а с л е н н и к о в М. Я. Административно-юрисдикционный процесс //СГП. 1988. № 10. С. 87—88. В структуру Административного процессуального кодекса предлагаются следующие разделы: понятие, цели, задачи и принципы административного процесса; обстоятельства, исключающие производство в административном процессе; субъекты административного процесса; доказывание и доказательства; правообеспечительные средства в административном процессе (административное задержание, личный досмотр и досмотр вещей и документов и т.д.); общие правила производства по делам об административных правонарушениях (подведомственность дел, сроки рассмотрения дел, возбуждение дел, составление протокола, рассмотрение дела и принятие решения); производство по жалобам и протестам на постановления по делам об административных правонарушениях; исполнение постановлений по делам о применении административных взысканий; пересмотр постановлений, вступивших в законную силу; особые производства по делам о применении административных взысканий в отношении хозяйствующих субъектов (юридических лиц).

ния; таким образом, с управленческими производствами остаются организационно-правовые нормы, а с административным процессом — процессуально-правовые нормы. Следовательно, «отпадет также необходимость в дальнейшем конструировании административно-юрисдикционного процесса как неудобочитаемой и трудно произносимой категории — с нормами русского языка тоже нужно считаться»²⁶⁶. Как полагает М. Я. Масленников, административный процесс формируется с передачей основной массы дел об административных правонарушениях в ведение судей, в некоторой степени — в ведение мировых судей. Действительно, вряд ли целесообразно на уровне законодательного акта устанавливать термин «административно-юрисдикционный процесс»; его можно использовать в научных исследованиях. Однако в нормативных актах следует говорить о производстве по рассмотрению дел об административных правонарушениях, т.е. так же, как это делается в нашей стране на протяжении многих десятилетий.

Не соглашаясь с пониманием административного процесса и перспективами его кодификации, указанными М. Я. Масленниковым, предложу в дальнейшем иную систему административно-процессуального регулирования, его особую структуру и главные пути кодификации, основой концепции которой является принятие Административного процессуального кодекса РФ, устанавливающего административное судопроизводство (административную юстицию), и федеральных законов «Об управленческом процессе» и «Об управленческих процедурах». Несмотря на различия в понимании сущности административного процесса, невозможно не согласиться со словами М. Я. Масленникова о том, что «60—80-е гг. минувшего столетия были «серебряным веком» административной ответственности и завершились принятием Кодекса об административных правонарушениях. Первые годы третьего тысячелетия могут стать «золотым веком» административного процесса, если состоится принятие Административно-процессуального кодекса Российской Федерации»²⁶⁷.

²⁶⁶ См.: Масленников М. Я. Административно-юрисдикционный процесс: Понятие и соотношение с иными видами процессуально-правовой деятельности. С. 20.

²⁶⁷ Масленников М. Я. Административный процесс: От виртуальной абстракции — к реальной кодификации.

Г Л А В А 3

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ДОГОВОР

- § 1. Реформа административного права и институт административного договора*
- § 2. Значение административного договора в управленческой практике*
- § 3. Понятие, признаки и публично-правовая природа административного договора*
- § 4. Формирование российского социального права и административный договор*
- § 5. Предложения к проекту закона, устанавливающего административно-договорные отношения*
- § 6. Административный договор в зарубежной административно-правовой теории*

§ 1. РЕФОРМА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ИНСТИТУТ АДМИНИСТРАТИВНОГО ДОГОВОРА

Административный договор как научная проблема теоретически обосновывается и разрабатывается в изданных в последние годы статьях¹, учебниках² и монографиях³ отечественных исследователей, однако ее истоки мы находим во французском и немецком административном праве⁴. Эффек-

¹ См., например: Р о з е н ф е л ь д В. Г., С т а р и л о в Ю. Н. Современные проблемы формирования теории административного договора // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. тр. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1995. Вып. 3: Публичное право: Пробл. современного развития. С. 6—50. См. также: С т а р и л о в Ю. Н. Административный договор: (Опыт законодательного регулирования в Германии) //ГиП. 1996. № 12. С. 56—67.

² См., например: А л е х и н А. П., К а р м о л и ц к и й А. А., К о з л о в Ю. М. Административное право Российской Федерации. М.: «ТЕИС», 1996. С. 244—248; Б а х р а х Д. Н. Административное право. М.: БЕК, 1996. С. 171—184; О н ж е. Административное право России: Учебник для вузов. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2000. С. 338—349.

³ См., например: Д е м и н А. В. Общие вопросы теории административного договора. Красноярск, 1997.

⁴ Особое внимание вопросу административного договора придавал в своих научных исследованиях немецкий административист Отто Майер. См.: Mayer O. Zur Lehre vom öffentlichrechtlichen Verträge // Archiv für öffentliches Recht. Dritter Band. Freiburg, 1888. S. 3—86.

тивность правового регулирования во многом зависит от того, насколько содержание правового воздействия соответствует потребностям общественных отношений, планам и тенденциям государственного строительства. С учетом этих потребностей меняются роли, объем и соотношение основных составляющих права — его институтов, отраслей и правовых объединений. Результатом данного процесса может быть дифференциация правовых общностей, приводящая к возникновению («отпочкованию») новых отраслей, а также к их интеграции, т.е. к формированию новых правовых образований и правовых институтов. Соответственно видоизменяются и совокупности норм, регулирующих или устанавливающих формы управленческой деятельности. Современный уровень развития управленческих отношений, а также задачи формирования правового демократического государства, нашедшие отражение в новой Конституции Российской Федерации, обуславливают необходимость дальнейшего совершенствования института административно-правовых форм управления, а следовательно, уточнения научных представлений о его значении и содержании.

Особую актуальность на сегодняшний день приобретает проблема административного договора как одной из административно-правовых форм осуществления управленческих действий. Рассмотрение проблем формирования административно-договорной теории в Российской Федерации и зарубежного опыта законодательного регулирования административных договоров мы хотели бы предварить кратким анализом взаимосвязи института административного договора с тенденциями развития современного административного права Российской Федерации.

В правовом демократическом государстве административное право является одной из важнейших правовых сфер. Теоретическому развитию этого института отечественная правовая наука уделяет особое внимание. На протяжении последних десяти лет появилось значительное число весьма важных научных статей, посвященных таким проблемам административного права, как государственная служба, правовые акты управления, административное принуждение,

административно-деликтное право, административный процесс, административная юстиция, административный надзор⁵. При этом нельзя не согласиться с мнением Д. Н. Бахраха о необходимости более интенсивного исследования и развития этих, а также ряда других административно-правовых проблем⁶. Переосмысление содержания, структуры и предмета административного права в Российской Федерации целесообразно осуществлять с учетом наметившихся тенденций в развитии российского административного законодательства, зарубежного опыта, а также практики дореволюционного административно-правового строительства, не исключая из внимания и некоторые достижения советского периода.

Усилению внимания к административным договорам способствовало и изменение российского административного законодательства, которое, в свою очередь, содействовало преобразованию предмета административного права, появлению новых взглядов на его содержание, функции, принципы, институты. Например, элементы реального разделения власти в государстве во многом изменяют предмет этой правовой отрасли: из отрасли права, где различные субъекты управления «активно» пользовались правом нормотворчества и ранее в большей мере применяли инструменты принуждения и властного воздействия государства, административное право

⁵ См., например: Бахрах Д. Н. Важные вопросы науки административного права // ГиП. 1993. № 2. С. 37—45; Бойцова В. Нужна ли нам административная юстиция? // Сов. юстиция. 1993. № 7. С. 12—13; Бойцова В. В., Бойцов В. Я. Административная юстиция: к продолжению дискуссии о содержании и значении // ГиП. 1994. № 5. С. 42—53; Козлов Ю. М. Исполнительная власть: сущность, функции // Вестн. Моск. ун-та. Серия 11, Право. 1992. № 4. С. 3—12; Манохин В. М. Концепция Закона о государственной службе // СГП. 1991. № 12. С. 90—98; Манохин В. М., Кони Н. М. Концепция программы курса административного права // ГиП. 1993. № 5. С. 52—68; Соловей Ю. П. Российское полицейское право: история и современность // ГиП. 1995. № 6. С. 75—85; Старилов Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации: направления реформирования и концепция программы специального учебного курса // ГиП. 1995. № 1. С. 37—55; Шергин А. П. Проблемы административно-деликтного права // ГиП. 1994. № 8—9. С. 52—65; Супов В. А. Актуальные проблемы административного права // СГП. 1991. № 11. С. 35—41.

⁶ См.: Бахрах Д. Н. Важные вопросы науки административного права. С. 37.

должно превратиться в правовое средство установления гибкой, подвижной структуры и механизма исполнительной власти, действующей на основе принятых парламентом законов и постановлений в интересах личности и общества при использовании средств координации, согласования и контроля.

Разумеется, принудительные механизмы и черты в определенных областях, свойственные многим институтам административного права, сохраняются, со временем они будут даже усовершенствованы (метод властных предписаний — характерная особенность административного права, например, и стран Западной Европы). Ныне же наступает время глубокой реформы административного права, пересмотра сложившихся под влиянием существовавших на протяжении десятилетий политических и экономических реалий теоретических догм, развития новых идей и концепций, реализации международных обязательств в административном праве, установления административно-правового регулирования внешнеэкономических связей, таможенного дела и, следовательно, реформирования системы административного законодательства.

Административное право, как известно, изучает административное законодательство, регулирующие отношения в сфере организации и осуществления исполнительной власти (организация и система управления, реализация исполнительной власти, формы и методы управленческих действий и т. д.) и устанавливающее ответственность за различные правонарушения, часто сопутствующие управленческой деятельности.

Административное право как учебный курс, как отрасль законодательства и как предмет научно-теоретического исследования в течение последних десяти лет претерпело существенные изменения. Зарождение в РФ рыночных отношений и изменение отношений собственности, необходимость укрепления государственности, стремление создать современное правовое государство и использование на практике новых форм и методов управления, попытки сформировать эффективную исполнительную власть — все эти процессы требовали адекватного административно-правового и административно-процессуального обеспечения, а также переосмысления теории и содержания практически всех административ-

но-правовых институтов. Это становится еще более очевидным, если учесть, что на сегодняшний момент российское законодательство весьма интенсивно воздействует на новые общественные отношения, развивая и конкретизируя административно-правовой и административно-процессуальный статус субъектов административного права. В этой связи, на наш взгляд, в качестве первоочередной задачи следует выдвинуть сравнительный анализ теории административного права и административного законодательства зарубежных государств (Западной Европы, США и других стран), а также учет их законодательного опыта при подготовке российских нормативных актов.

§ 2. ЗНАЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ДОГОВОРА В УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ПРАКТИКЕ

Актуализация проблемы административного договора на фоне осуществляемых ныне преобразований обусловлена возрастанием роли публичного права в регулировании общественных отношений, а также развитием договорных начал в публично-правовых отношениях. Публично-правовые установления направляются сегодня не только на традиционное укрепление дисциплины и повышение ответственности в сфере исполнительной власти, но и на создание правовых механизмов для решения управленческих задач, реализуемых путем применения договорных инструментов как на уровне государственной администрации, так и на уровне органов местного самоуправления.

Как известно, в сфере частного права договор является традиционным средством регулирования отношений между субъектами (например, гражданско-правовой договор), причем эти отношения, как правило, регламентируются нормами гражданского права, которое при заключении договора предоставляет их участникам равные права.

Публично-правовое регулирование осуществляется преимущественно посредством *методов нормативной ориентации и императивных предписаний*, оказывающих властно-управленческое воздействие на волю и поведение физических и юридических лиц, побуждая и понуждая их к действию для достижения общих целей и удовлетворения публичных интересов. Однако наряду с этим публичное право использует

и договорное начало как особый способ правового регулирования⁷. Эта особенность уже отмечалась учеными-юристами. Принципы административного права, сложившиеся в буржуазном правовом государстве еще в 19 в., получили свое развитие и легли в основу политики благосостояния в демократических парламентских государствах 20 в. В каждой такой стране возникло большое число государственных и муниципальных органов управления, направленных на решение коллективных задач по социальной и экономической защите индивида. В результате административное и тесно связанное с ним социальное право на практике зачастую приобретали для человека большее значение, чем гражданское право⁸. Как отмечали авторы, в публично-правовой сфере договоры принимают на себя функции управления (например, координации, подчинения, организации, распределения) в целях взаимного удовлетворения публичных интересов. На существование таких договоров, устанавливающих права и обязанности сторон и определяющих их правовой статус, указывал, например, известный немецкий ученый В. Еллинек. Однако в его время публично-правовые договоры, характеризующиеся наличием волеизъявления нескольких участников, рассматривались прежде всего как один из видов административных актов, издаваемых государственными и муниципальными органами, и устанавливающих, изменяющих или прекращающих правовые отношения⁹.

В противоположность административному акту (правовому акту управления), который к концу 19 в. благодаря известному немецкому ученому О. Майеру приобрел четкие очертания правовой модели и занял в административно-правовой системе господствующее положение, административный договор долгое время игнорировался научной общественностью как проблема. О. Майер считал, что договоры между государством и гражданином в области публичного права невозможны, так как отношения государства и гражданина яв-

⁷ См.: Т и х о м и р о в Ю. А. Публичное право: Учебник. М. : БЕК, 1995. С. 180—181.

⁸ См.: А н н е р с Э. История европейского права. М. : Наука, 1994. С. 326.

⁹ См. : *Jellinek W. Verwaltungsrecht*. 3. Aufl. Berlin, 1931.

ляются субординационными, а договор заключается между субъектами, имеющими одинаковый правовой статус и не подчиненными друг другу¹⁰. Однако уже в то время такое мнение не считалось бесспорным. Так, П. Лабанд констатировал, что если государство является правителем, то оно может все полезные правовые формы использовать по собственному усмотрению, и если государство, используя частное право, устанавливает с субъектами (гражданами) правоотношения, то это также означает применение его свободы и суверенной власти¹¹. Однако эти идеи долгое время другими учеными не разделялись. В 1920 г. в Германии была опубликована монография В. Апельта «Административно-правовой договор»¹², которая ознаменовала собой совершенно новый подход к пониманию теории административного договора¹³. Однако широкая дискуссия по проблеме административного договора началась в Германии только в конце 50-х гг. В 1958 г. там были изданы три основополагающие работы, в которых рассматривались вопросы правовой допустимости заключения административных договоров¹⁴. Современные научные дискуссии, проводимые в различных странах, например, в Германии, уже не затрагивают вопроса о принципиальной допустимости использования административных договоров в управленческой практике. Речь сейчас идет в основном о предпосылках, условиях заключения и оформления административных договоров и об ошибочных последствиях их реализации.

На проблему административного договора, по нашему

¹⁰ См.: Mayer O. Zur Lehre vom öffentlichrechtlichen Verträge // Archiv des öffentlichen Rechts. Bd 3. 1888. S. 3 ff.

¹¹ См.: Л а б а н д П. (*Laband P.*) Рец. на кн.: М а у е р О. Theorie des französischen Verwaltungsrechts. Strassburg, 1886 // Archiv des öffentlichen Rechts. Bd 2. 1887. S. 159.

¹² См.: А п е л т В. Der verwaltungsrechtliche Vertrag: Ein Beitrag zur Lehre von der rechtswirksamen Handlung im öffentlichen Recht. Leipzig, 1920.

¹³ См.: М а у е р Н. Allgemeines Verwaltungsrecht. 6 Aufl. München, 1988, S. 308.

¹⁴ См.: Imboden M. Der verwaltungsrechtliche Vertrag. Basel, 1958; Salzwedel J. Die Grenzen der Zulässigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrags. Berlin, 1958; Stern K. Zur Grundlegung einer Lehre des öffentlich-rechtlichen Vertrages // VerwArch. Bd 49 (1958). S. 106 ff.; Bullinger M. Vertrag und Verwaltungsakt (Zu den Handlungsformen und Handlungsprinzipien der öffentlichen Verwaltung nach deutschem und englischem Recht. Stuttgart, 1962.

мнению, следует смотреть не только с точки зрения материальных административно-правовых норм, устанавливающих статутные положения (участники, права, обязанности, ответственность, административно-правовой режим исполнения), но и с позиций административно-процессуального права, поскольку административно-договорный процесс входит в структуру административного процесса (в смысле *управленческого процесса*). Разумеется, административный договор — это одно из административно-процессуальных производств (так называемый позитивный административный процесс), которое имеет и свою материальную часть, однако в не меньшей степени как в административно-правовой теории, так и в законодательстве следует развивать именно его процессуальные начала.

В последние десятилетия административный договор приобрел широкое распространение в сфере публичного права многих стран. Например, во Франции традиционно социальное страхование изучается в университетах в рамках частного права, однако это не препятствует тому, что оно во все возрастающей степени подпадает под административное регулирование; доказательством этому служит то, что некоторые виды соглашений между кассами социального страхования и медицинскими учреждениями основаны на нормах публичного права¹⁵.

В Российской Федерации административный договор стал приобретать особую актуальность лишь в последние годы, что можно объяснить развернувшимся процессом преобразования отношений собственности, отменой планового распределения, стремлением привести в порядок систему административных предписаний.

В период существования в СССР плановой экономики, т.е. жесткого централизованного руководства всеми сторонами жизни общества и государства, полномочия органов государственного управления в республиках, краях, областях, городах, районах были весьма ограниченными. Основной правовой формой деятельности органов исполнительной власти служило издание подзаконных актов, т.е. односторонних

¹⁵ См.: Б р э б а н Г. Французское административное право. М. : Прогресс, 1988. С. 21.

властных предписаний, подлежащих безусловному исполнению и регулировавших управленческие отношения только по вертикали. Кроме того, существовала система директивно-плановых указаний, а субъекты и содержание гражданско-правовых договоров зачастую определялись государственно-административными актами.

Развитию государственных управленческих отношений по горизонтали, а следовательно, все более широкому применению административных договоров на всех уровнях органов исполнительной власти, способствовали следующие факторы:

- принятие в конце 1993 г. Конституции Российской Федерации и предшествовавшее этому заключение Федеративного договора;

- разграничение предметов ведения и полномочий между органами власти Российской Федерации и субъектов (например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и администрацией Вологодской области о разграничении предметов ведения и полномочий в сфере обеспечения устойчивого функционирования промышленности¹⁶ от 18 сентября 1997 г.);

- установление широкого спектра совместной компетенции Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ);

- выделение в качестве самостоятельного звена местного самоуправления, органы которого полномочны самостоятельно решать вопросы местного значения, владеть и распоряжаться муниципальной собственностью (ст. 12, 130—133 Конституции РФ);

- предоставление права органам государственной власти Российской Федерации (в том числе исполнительной власти), ее субъектов, местного самоуправления делегировать друг другу по взаимному согласию часть властных полномочий;

- широкое развитие предпринимательской деятельности и формирование рыночных отношений (ст. 34 Конституции РФ), необходимость регулятивного воздействия на них со стороны государственных органов.

Публичные договоры становятся заметным правовым средством согласования интересов государственных органов, общественных объединений и граждан, сочетаясь как с част-

¹⁶ См.: РГ. 1997. 30 окт.

но-правовыми договорами, так и с другими способами регламентации общественных отношений¹⁷.

Опыт применения в дореволюционной России административных договоров, получивший поддержку части научной общественности в краткий период нэпа, к сожалению, впоследствии был практически забыт. Между тем развитие договорного начала в административном праве было вызвано насущной потребностью учитывать растущее политическое самосознание масс, осознание ими общности их жизненных и профессиональных интересов. (По меткому слову А. И. Елистратова, «властвование, которое не учитывает волю подвластных, может потерять под собой почву»¹⁸. Однако в то время публично-правовой договор отождествлялся, как правило, с административным договором государства с гражданами, например, в имущественных сделках, так как государственные органы придавали публичным договорам характер специфических правовых актов управления¹⁹.

За 70 с лишним лет существования Советской власти проблема административного договора не стала предметом особого внимания ни законодателей, ни практиков, ни ученых-юристов. И все же интерес к ней изредка проявлялся в научных публикациях, обсуждавших возможности использования, хотя бы в ограниченных пределах, административных договоров²⁰.

Как правило, проблема административного договора связывалась в юридической литературе с двумя вопросами: 1) административно-правовая форма управления; 2) правовой акт управления. Например, в учебнике административного права, изданном в 1973 г., отмечалось, что к числу форм уп-

¹⁷ См.: Тихомиров Ю. А. Публичное право. С. 182.

¹⁸ Елистратов А. И. Очерк административного права. М., 1922. С. 95.

¹⁹ См.: Там же. С. 95—101.

²⁰ См.: Бахрах Д. Н. Важные вопросы науки административного права. С. 37—45; Кобалевский В. И. К вопросу об административных договорах // Правоведение. 1969. № 3; Старосьцкая Е. Правовые формы административной деятельности. М., 1959; Ямпольская Ц. А. О теории административного договора // СГП. 1966. № 10.

равленческой деятельности в ряде случаев относятся административные договоры (соглашения); элементы соглашения проявляются на стадии, предшествующей изданию правового акта (например, соглашение о приеме на государственную службу)²¹. В другом учебнике административного права (1986 г.) указывалось на определенное распространение административных соглашений (например, между ректоратом вуза и администрацией производственного объединения о творческом содружестве)²². Иными словами, постепенно как в правовой литературе, так и в законотворческой практике проблеме административного договора и тесно связанной с ней проблеме правового акта управления²³ стало уделяться значительно больше внимание²⁴. Вместе с тем следует подчеркнуть, что степень законодательного регулирования обеих административно-правовых форм управления — правового

²¹ См.: Советское административное право (Общая и Особенная части). М.: Юрид. лит., 1973. С. 204.

²² См.: Советское административное право. Киев: «Вища школа», 1986. С. 165.

²³ Например, утверждены Положение о подготовке постановлений и распоряжений Совета Министров — Правительства Российской Федерации, издан Указ Президента РФ «О нормативных актах центральных органов государственного управления Российской Федерации», Положение о порядке государственной регистрации ведомственных нормативных актов, опубликован инициативный проект Закона РФ «О нормативно-правовых актах Российской Федерации». См., также: Бахрах Д. Н. Управленческий цикл // Правоведение. 1976. № 2. С. 44—53; Васильев Р. Ф. Акты управления: (Значение, проблема исследований, понятие). М.: Изд-во МГУ, 1987; Евтихий И. И. Виды и формы административной деятельности: Автореф. дис. . . . д-ра юрид. наук. М., 1948; Николеева М. Н. Нормативные акты министерств и ведомств СССР. М., 1975; Новоселов В. И. Законность актов органов управления. М., 1968; Основин В. С. Основы науки социального управления. Воронеж, 1971; Пиголкин А. С., Казьмин И. Ф., Рахманин Т. Н. Инициативный проект Закона «О нормативно-правовых актах Российской Федерации» // ГиП. 1992. № 7. С. 76—86; Розин Л. М. Вопросы теории актов советского государственного управления и практика органов внутренних дел. М., 1974; Тихомиров Ю. А. Управленческое решение. М., 1972.

²⁴ См.: Алехин А. П., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. Часть 1. М.: ТЕИС, 1994. С. 197—201; Бахрах Д. Н. Административное право. Учебник. Часть Общая. М.: БЕК, 1993. С. 131—139; Тихомиров Ю. А. Публичное право. Учебник. М.: БЕК, 1995. С. 180—198; Он же. Договоры в экономике. М., 1993; Яковлев В. Новое в договорном праве // Право и экономика. 1994. № 12; Сядооц Ю. И. Тенденции развития договорного права капиталистических стран // СГП. 1991. № 3.

акта управления и административного договора, на наш взгляд, пока неадекватна задачам, принципам, функциям и содержанию современного управления. Например, до сих пор не вполне определена законодательная процедура подготовки и принятия акта управления, т.е. при издании этого правового акта, являющегося по своей природе властным волеизъявлением компетентного органа исполнительной власти (должностного лица), влекущим важнейшие правовые последствия, многое зависит от усмотрения кадрового персонала управления (государственных и муниципальных служащих). В отдельных случаях административный акт является не самым лучшим средством правового регулирования управленческих отношений, поэтому государственным органам целесообразно предоставить возможность использования других административно-правовых форм, например административно-правовых договоров (соглашений). На это в административно-правовой литературе конца 80-х гг. уже обращалось внимание. Хотя речь тогда шла о «социалистических административных соглашениях», признание их государственно-административными актами было вполне обосновано. Среди отличительных признаков этих соглашений выделялись:

- двух- или многосторонний характер, т. е. регулирование отношений между двумя и (или) более сторонами;
- одним из субъектов этих соглашений всегда является орган управления; другим субъектом могут быть орган управления, общественная организация, учреждение, хозяйственная организация и т. д.;
- субъекты государственно-административных отношений обычно находятся в координационном соотношении;
- в некоторых случаях эти соглашения имеют имущественные последствия, упорядочивают имущественные вопросы²⁵.

Сравнивая социалистические административные соглашения с административными договорами по европейскому праву, ученые указывали на то, что в западноевропейских странах договоры о концессиях, пассажирских перевозках, обще-

²⁵ См.: Венгерское административное право. М. : Прогресс, 1990. С. 289—291.

ственном транспорте и т.д. действуют в условиях специфического правового режима. Подчеркивалось, что административное право регулирует также имущественные сделки, а решение правовых споров относится к компетенции административных трибуналов или других органов административной юстиции. В социалистическом же праве имущественные сделки органов управления относились к предметной сфере гражданско-правового регулирования, т.е. являлись гражданско-правовыми договорами²⁶.

§ 3. ПОНЯТИЕ, ПРИЗНАКИ И ПУБЛИЧНО-ПРАВОВАЯ ПРИРОДА АДМИНИСТРАТИВНОГО ДОГОВОРА

Согласно общеправовой теории, договором считается соглашение сторон, в котором выделена воля его участников по установлению, изменению и прекращению нового правоотношения, т. е. по созданию правового статуса сторон, определению их прав и обязанностей, совершению либо воздержанию от совершения юридически значимых действий. Договор обладает следующими признаками:

- добровольность заключения, т.е. наличие свободного волеизъявления сторон;
- равенство участников договора;
- согласие сторон по всем существенным аспектам договора;
- взаимовыгодный, эквивалентный, возмездный характер договорных отношений;
- взаимная ответственность сторон за невыполнение или ненадлежащее исполнение принятых сторонами обязательств;
- наличие законодательного установления основных принципиальных и обязательных требований при заключении договора.

Что касается последнего признака, то следует отметить, что он включает в себя понятие, содержание, виды договоров, порядок и формы их заключения, механизмы защиты прав сторон, обеспечение исполнения взятых на себя обязательств.

По мнению Ю. А. Тихомирова, указанные специфические черты и условия заключения правового договора могут быть

²⁶ Там же. С. 290.

распространены в целом и на публично-правовой договор, однако последний обладает рядом особенностей:

1) субъектом договора всегда является участник публично-правовых отношений и прежде всего обладающий властными полномочиями. Наиболее типичными субъектами публично-правовых договоров являются: государство, его органы, должностные лица, местное самоуправление, официальные представители партий и иных общественных организаций, международные организации;

2) противоположная сторона в публично-правовом договоре может иметь иной статус, но она всегда является носителем некоторых властно-регулирующих функций (государственные корпорации и т. п.) или выразителем общественных интересов (территориальное, профессиональное и иное самоуправление);

3) публично-правовой договор имеет особый предмет: вопросы властвования, управления или саморегуляции. Из вопросов, которые регулируются частно-правовыми договорами, некоторые могут стать предметом публично-правовых договоров, если их значение перерастает рамки локальных интересов. Например, таковы договоры государств и их органов об экономическом, торговом, научно-техническом сотрудничестве, приобретающие смысл супердоговоров для заключаемых в соответствии с ними субдоговоров;

4) стороны публично-правовых договоров берут на себя своеобразные обязательства, имеются специфические способы их обеспечения. Саморегуляция сторон predeterminedена их конституционным статусом, но это не снижает объема их усмотрения и добровольности в определении предмета договоров. Договоры содержат нормы-цели, нормы-намерения, нормы-координаторы, нормы-предостережения, нормы-воздержания. Обеспеченность выполнения обязательств государством и его органами, иными субъектами многообразна по своим средствам: используются меры организационного, правового, экономического, платежно-расчетного характера, мо-

гут быть изменены режимы исполнения, установлены особые приоритеты²⁷.

Исходя из указанных специфических признаков публично-правовых договоров, их субъектов и содержания и отмечая, что договорные отношения в сфере публичного права выражают меру согласования деятельности участников в рамках публично-правового воздействия, Ю. А. Тихомиров дает следующую классификацию указанных договоров:

учредительные договоры (Соглашение о создании Содружества Независимых Государств 1991 г., Маастрихтский Договор о Европейском Союзе 1992 г.);

- компетенционно-разграничительные соглашения (Федеративный договор);

- соглашения о делегировании полномочий (когда один орган управления передает по соглашению другому органу часть своих полномочий);

- программно-политические договоры о дружбе и сотрудничестве (типичный договор о дружбе и сотрудничестве между различными субъектами, странами);

- функционально-управленческие соглашения (соглашения между субъектами государственной власти по отдельным отраслям экономического и социально-культурного строительства);

- договоры между государственными и негосударственными структурами (соглашение между администрацией области и организациями предпринимателей о мерах поддержки предпринимательства);

- договоры о гражданском согласии (соглашения о воздерживании от политической активности в определенные периоды времени);

- международные договоры (пакты, конвенции, декларации, протоколы)²⁸.

Разделяя мнение Ю. А. Тихомирова о необходимости использования договорных методов регулирования как внутри государств, так и вовне²⁹, мы считаем необходимым внести ясность в вопрос о разграничении публичных и админист-

²⁷ См.: Тихомиров Ю. А. Публичное право. С. 183—184.

²⁸ См.: Там же. С. 185—198.

²⁹ См.: Там же. С. 182.

ративных договоров. Во-первых, по нашему мнению, административный договор является особым видом публичных договоров и поэтому имеет специфические признаки (а в будущем, при осуществлении правовой регламентации, и особую нормативную базу). Во-вторых, расходясь в данном случае с мнением Ю. А. Тихомирова, мы считаем, что в публично-правовом договоре (как и в административном) противоположной стороной по отношению к его постоянному участнику — органам, обладающим властными полномочиями, — могут выступать и субъекты, которые в публично-правовой сфере не являются носителями властно-регулирующих функций (например, негосударственные частные предприятия и организации, граждане). В-третьих, административные договоры в качестве обязательных условий их заключения могут содержать: удовлетворение общественного (публичного) либо государственного интереса; определение административного (публичного) режима реализации определенных задач и функций; осуществление контроля за его реализацией со стороны органов управления; возможность прекращения административного договора в одностороннем порядке органами (должностными лицами) исполнительной власти при неисполнении или ненадлежащем исполнении другой стороной принятых обязательств; установление возможности разрешения возникающих споров в органах административной юстиции и в судебных органах. В-четвертых, насколько нам известно, до сих пор не предпринималось попыток создания модели нормативного акта, регламентирующего механизм заключения административных договоров. Между тем отсутствие четких научных представлений об их роли в управленческой практике, отличительных признаках, содержании, процедуре заключения и исполнения отрицательно сказалось на процессе разработки законодательного акта об административных договорах. К слову, такая же неблагоприятная с точки зрения обеспеченности правовым регулированием ситуация характерна и для других публичных договоров. Например, ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»³⁰ был принят лишь шесть лет назад (16 июня 1995 г.).

³⁰ См.: РГ. 1995. 21 июля.

В теории административного права вопрос о признаках административного договора является дискуссионным³¹. Это вполне объяснимо, ибо, как уже было отмечено, в России пока не создано глубоких и всесторонних правовых основ административного договора, да и само это понятие нигде в законодательстве не встречается. Например, А. П. Коренев и А. А. Абдурахманов выделяют следующие его признаки: 1) участие в административном договоре органа государственного управления; 2) содержание административного договора носит организационно-управленческий характер; 3) правовой базой административного договора являются нормы административного права; 4) наступление юридической ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение административных договоров (административная, дисциплинарная или гражданско-правовая ответственность). Указанные авторы определяют административный договор как «основанное на нормах административного права соглашение, понимаемое как взаимное и согласное проявление воли сторон относительно единой цели между двумя или более формально равными субъектами, имеющее своим предметом совершение управленческих либо организационных действий, в котором хотя бы одна из сторон является органом государственного управления либо его законным представителем»³².

Анализ литературы, посвященной проблеме административного договора, показывает, что, как правило, авторы лишь констатируют³³ факт появления в России признаков горизонтальных договорных отношений, связанных с разграничением

³¹ Анализ статей, посвященных проблеме административного договора, показывает, что авторы, как правило, во многом базируются на научно-теоретическом материале 40-летней давности. Поэтому, очевидно, и трудно строить новые концепции, способствующие развитию научной дискуссии по данному вопросу и создающие основы для разработки проекта соответствующего российского закона.

³² К о р е н е в А. П., А б д у р а х м а н о в А. А. Административные договоры: понятие и виды // ЖРП. 1998. № 7. С. 86. См. также: И в а н о в В. В. Некоторые вопросы теории нормативного договора // Право и политика. 2000. № 4. С. 33—45.

³³ Нужно признать справедливым указание некоторых авторов учебников административного права на то, что должного внимания к проблеме административного договора (его понятию, видам, содержанию, специфике санкций) в литературе не обнаруживается. См.: А г а п о в А. Б. Учебник административного права. М. : Городец, 1999. С. 82—83.

полномочий либо их делегированием исполнительными органами власти Федерации, ее субъектов, местной администрацией, а равно с координацией деятельности равнозначных субъектов в определенных сферах и отраслях деятельности, в объединении с целью использования ресурсов и т. д.³⁴ Следует согласиться с А. П. Алехиным и Ю. М. Козловым, что административно-правовой договор — это новое и еще недостаточно осмысленное явление, ибо сама природа государственного управления предполагает императивность односторонних юридически-властных волеизъявлений, а договорные связи исходят из равенства их участников³⁵. Немаловажным сдерживающим фактором является и отсутствие в законодательстве Российской Федерации форм правового регулирования публично-правового договора.

Некоторые ученые к административным договорам относят лишь договоры органов внутренних дел (милиции) с организациями и гражданами об охране имущества, закупке управленческими структурами инвентаря, оборудования, канцелярских товаров для собственных нужд³⁶. Очевидно, что никакого отношения к правовым формам реализации исполнительной власти указанные договоры не имеют, так как субъект управления здесь не выступает в качестве носителя юридически-властных полномочий. Поэтому, на наш взгляд, подобные соглашения скорее являются гражданско-правовыми сделками, а не административными договорами.

Договоры о разграничении или делегировании полномочий исполнительными органами власти друг другу, о координации и взаимодействии в решении различных вопросов, как справедливо отмечают А. П. Алехин и Ю. М. Козлов, содержат лишь отдельные элементы (отдельные признаки) административных договоров, но не вполне соответствуют вкладываемому в это понятие смыслу и содержанию³⁷. Вместе с тем административные договоры все более входят в

³⁴ См.: Алехин А. П., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. С. 200.

³⁵ См.: Там же. С. 197.

³⁶ См.: Советское административное право / Под ред. П. Т. В а с и л е н к о в а. М., 1990. С. 151—152.

³⁷ См.: Алехин А. П., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. С. 200.

практику деятельности органов исполнительной власти и местной администрации, хотя административный режим их реализации, ответственность органов государственного управления за нарушение собственных обязательств, порядок разрешения возникающих разногласий законодательством до сих пор не урегулированы³⁸.

Более детально к проблеме применения административных договоров в условиях развивающихся рыночных отношений подходит в своих работах Д. Н. Бахрах. Административный договор он определяет как «основанный на административно-правовых нормах и выработанный в публичных интересах в результате добровольного согласования воли двух (либо более) субъектов административного права, одним из которых всегда выступает субъект административной власти, многосторонний акт, устанавливающий (прекращающий, изменяющий) взаимные права и обязанности его участников»³⁹.

Выделяя признаки, характеризующие административные договоры, и их отличия от гражданско-правовых договорных отношений, Д. Н. Бахрах обращает внимание на следующее:

1. Административные договоры имеют, как правило, организационное содержание; их целью является достижение общественно значимых результатов.

2. Административный договор всегда выступает как правовая форма деятельности субъектов, которые обладают определенной степенью самостоятельности в решении соответствующих вопросов, хотя права и обязанности сторон, даже если они не находятся в отношении «власть—подчинение», не равны, поскольку речь идет об управленческих, а не имущественных отношениях. Одной из сторон отношений является участник административного управления, а заключаются они между субъектами административного права.

3. Административный договор в России не обеспечен судебной защитой, и невыполнение одной из сторон или обеими сторонами взятых на себя обязательств не влечет применения имущественных санкций.

³⁸ См.: Бахрах Д. Н. Административное право. М.: БЕК, 1993. С. 132—135.

³⁹ См.: Бахрах Д. Н. Административное право России. Учебник для вузов. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2000. С. 340.

4. Административный договор не является совершенно самостоятельной формой управления, но непосредственно связан с административным актом, с осуществлением административным органом своих обязанностей.

5. Нормативной базой административно-договорной практики являются нормы административного, а не гражданского права. При этом общие правила еще не разработаны, а частные нормы содержатся как в законах, так и в подзаконных актах.

6. Административный договор во многих случаях может заменить административный акт.

7. За нарушение договора возможно применение мер различных видов ответственности: общественной, дисциплинарной, политической, материальной, финансовой; не исключено применение и других видов принуждения.

8. По содержанию административные договоры можно подразделить на договоры о компетенции (о разграничении полномочий, их делегировании, о совместной нормотворческой, правоприменительной деятельности), об обслуживании, о выполнении государственных заказов и др. В более поздней работе Д. Н. Бахрах различает следующие виды административных договоров по предметному критерию: договоры о компетенции (разграничение или делегирование полномочий и предметов ведения); договоры в сфере управления государственной собственностью; договоры, обеспечивающие государственные нужды (именуемые в законодательстве «государственными контрактами»); контракты с военнослужащими, студентами, агентами спецслужб; финансовые и налоговые соглашения; договоры о взаимодействии, сотрудничестве; различного рода концессии и инвестиционные соглашения⁴⁰. Заключаются административные договоры могут между: субъектами управленческой деятельности (внутриаппаратные); субъектами исполнительной власти и иными государственными (муниципальными) организациями; государственными и негосударственными организациями; субъектами управления и гражданами⁴¹. В зависимости от взаимоотношений субъектов выделяются два типа административных договоров: до-

⁴⁰ Бахрах Д. Н. Административное право России. С. 341.

⁴¹ См.: Бахрах Д. Н. Административное право. С. 132—133.

говоры субъектов, не обладающих по отношению друг к другу властными полномочиями; договоры субъектов, наделенных властными полномочиями по отношению к контрагенту⁴².

Выделенная Д. Н. Бахрахом система признаков, характеризующих административный договор, пожалуй, в отечественной литературе прецедентов не имела. В основном с ней можно согласиться, хотя, думается, и в ней не вполне раскрывается содержание административных договоров и административного режима их реализации, а отдельные положения требуют более детального уточнения. Такое положение иным быть и не может, ибо до настоящего времени в России не принят закон об административных договорах либо Административно-процессуальный кодекс, регламентирующий административно-договорный процесс.

Некоторые идеи Д. Н. Бахраха непосредственно выводят на теорию административного договора. Так, ученый указывает, что даже при горизонтальных связях участники административных договоров находятся в неравном положении. Поддерживая эту точку зрения, отметим, что неравенство субъектов административно-договорных отношений заключается в том, что обязательные и не подлежащие обсуждению административные (управленческие) условия в административном договоре устанавливаются органами исполнительной власти (органами государственного управления, местного самоуправления), т.е. порядок заключения и выполнения административных договоров обусловлен административным режимом, характеризующимся специфическими правовыми средствами и методами. Поэтому другая сторона в договоре вправе либо принять эти условия, либо отказаться от них и не заключать административного договора. Заключающий административный договор орган исполнительной власти (государственного управления, местного самоуправления) должен иметь право контроля (надзора) за его исполнением, и пока этот признак не оговорен в законодательном акте, он должен включаться в текст договора. С другой стороны, при исполнении заключенного договора было бы неправильно лишать контрольных полномочий и противополож-

⁴² Там же. С. 133—134.

ную сторону. При ненадлежащем исполнении договора по вине другой стороны орган управления вправе его расторгнуть в одностороннем порядке, что также должно быть оговорено в самом тексте административного договора.

Едва ли целесообразно указывать на такой отличительный, по мнению Д. Н. Бахраха, признак административного договора, как отсутствие механизма судебной защиты, а следовательно, невозможность применения к участникам договора мер имущественной ответственности. Думается, что это не специфический признак административного договора, а существенный, подлежащий скорейшему устранению пробел российского административного законодательства. Кроме того, если орган исполнительной власти действительно не несет ответственности за нарушение условий договора, то другая сторона нередко отвечает за невыполнение принятых на себя обязательств. Например, при конкурсной продаже приватизированных предприятий торговли, бытового обслуживания, имеющих большой общественный интерес и значимость для территории, в договор включается обязательное условие о запрете существенного изменения профиля деятельности этих предприятий: если комбинат бытового обслуживания переоборудовался в первые годы осуществляемой в России приватизации в казино, то арбитражный суд признавал договоры недействительными. Такие примеры крайне редки, но это объясняется тем, что жизненно важные объекты до сих пор продавались с аукциона, как правило, без установления обязательных договорных условий.

Наконец, на наш взгляд, нельзя безоговорочно согласиться с тем, что все договоры о разграничении или делегировании полномочий органами исполнительной власти друг другу, либо о совместной нормотворческой деятельности всегда относятся к административным договорам.

В качестве некоторых существенных признаков, характеризующих содержание административного договора, по нашему мнению, можно было бы указать следующие:

1. К административным следует относить договоры, содержащие специальные обязательства (условия), выходящие за рамки обычных гражданско-правовых договорных отношений. Органы исполнительной власти (местная администрация)

как субъекты таких договоров преследуют цель эффективного осуществления задач публичной (государственной) службы, созданной, в свою очередь, с целью удовлетворения государственных или общественных интересов. Например, в ФЗ «О Федеральном бюджете на 1995 г.» от 31 марта 1995 г.⁴³ законодатель установил порядок финансирования расходов по выплате государственных пенсий и пособий, производимого за счет средств федерального бюджета и осуществляемого Пенсионным фондом РФ на возвратной основе. Вместе с тем в ст. 46 данного Федерального закона определялось, что в первом полугодии 1995 г. Правительство РФ должно заключить с Пенсионным фондом РФ договор, определяющий порядок взаимоотношений Пенсионного фонда РФ с федеральным бюджетом в 1995 г. Из чего следует, что данный договор имеет административно-правовую природу. Аналогичные нормы содержались и в федеральных законах о федеральных бюджетах последующих лет. Специальные (особые) административно-правовые обязательства могут распространять свое действие в отношении обеих сторон, являющихся участниками административно-договорных отношений, т. е. как на орган исполнительной власти (местную администрацию), так и на другого субъекта.

Примером административно-правового соглашения является, на наш взгляд, заключенное в 1995 г. администрацией Тамбовской области и Юго-Восточной железной дорогой контрактное соглашение о взаимодействии, в котором определены обязанности сторон⁴⁴, касающиеся, в частности, эксплуатации убыточных железнодорожных линий. Для решения этих вопросов была создана областная межотраслевая комиссия. В соответствии с контрактным соглашением Юго-Восточная железная дорога обязуется содержать в исправном состоянии находящиеся в ее ведении убыточные малодеятельные линии, обеспечить на них устойчивую эксплуатационную работу; по итогам каждого квартала предоставлять межотраслевой комиссии расчеты по объемам грузовых и пассажирских перевозок и т. д. Администрация области должна рассматривать вопросы эксплуатации малодеятельных

⁴³ См.: СЗ РФ. 1995. № 14. Ст. 1213.

⁴⁴ См.: Слово. 1995. 14 июля.

линий и подъездных путей предприятий, вырабатывать соответствующие предложения с необходимыми обоснованиями о целесообразности их дальнейшей эксплуатации и путях ликвидации убыточности их работы. Администрация взяла на себя также обязательство направлять часть финансовых средств на строительство платформ.

В настоящее время, думается, назрела необходимость подготовки и принятия закона, в соответствии с которым специальные постановления органов исполнительной власти, принимающей на себя особые обязательства, считаются правовыми актами прямого действия и подлежат обязательному исполнению путем выдачи предписаний главой администрации соответствующего субъекта Федерации. Принудительное исполнение таких решений должно обеспечиваться судебным приставом за счет средств, перечисляемых в государственный бюджет. Неисполнение обязательных специальных условий административного договора другим его участником может привести к расторжению договора в одностороннем порядке по инициативе органа исполнительной власти (органа государственного или местного управления) наряду с применением экономических санкций, установленных в самом договоре.

2. В качестве административных договоров целесообразно рассматривать и так называемые договоры о концессии публичной (государственной) службы, посредством которых орган исполнительной власти и особенно местная администрация делегируют хозяйственным товариществам и обществам, а также лицам, занимающимся предпринимательской деятельностью, т. е. юридическим и физическим лицам, часть своих функций и полномочий, которые связаны с обеспечением жизненно важных общественных потребностей и интересов граждан, поддержанием порядка на соответствующих территориях. К таким административным договорам можно, в частности, отнести соглашения Воронежской городской администрации с акционерными и арендными предприятиями городского транспорта по ремонту жилищного фонда, осуществлению очистительных мероприятий и др. В этих соглашениях предусмотрены двухсторонние специальные обязательства: обязанность администрации по осуществлению дотационных выплат; обязанность администрации предпри-

ятий по качественному выполнению принятых на себя условий (например: точно выдерживать график движения автобусов, трамваев и троллейбусов, производить уборку и вывоз бытовых отходов в ранние утренние часы и подвергать их полному уничтожению).

Указанные задачи, которые должны решаться органами местного самоуправления (поддержание чистоты в населенных пунктах, уборка территорий, обращение с отходами и т.п.) могут быть выполнены различными способами. Например, Воронежский городской муниципальный Совет принял постановление «О создании унитарного муниципального предприятия по обращению с отходами»⁴⁵. С другой стороны, можно решить эту задачу путем заключения административного договора с соответствующим предприятием (если таковое имеется), передав ему часть принадлежащих органу местного самоуправления полномочий, в данном случае по обеспечению чистоты в городе и обращению с отходами. В качестве другого примера можно привести передачу частной компьютерной фирме полномочий по составлению электронного городского земельного кадастра, обработке картографической информации, выполнению картографических работ и т.д., притом, что пользователями созданных программ являются городские муниципальные службы и областные организации. Таким образом, важнейшие функции органов местного самоуправления передаются организации, которая получает не только финансирование от органов местного самоуправления: например, для того, чтобы компьютерная фирма имела право проводить такие работы, в договоре было указано на необходимость получения соответствующей лицензии, создания в фирме отдела по контролю за порядком использования получаемой из государственных органов и органов местного самоуправления секретной информации, проведения подготовительных мероприятий.

Законодательство субъектов Российской Федерации определяет возможность заключения административных договоров в самых общих чертах. Например, в принятом 20 июля 1995 г. Воронежской областной Думой Уставе (Основном За-

⁴⁵ См.: Воронежский курьер. 1995. 22 июля.

коне) Воронежской области⁴⁶ проступают признаки административно-правового договора. Так, ст. 14 Устава определяет, что органы государственной власти Воронежской области вправе передавать часть своих полномочий, не являющихся их исключительной компетенцией, федеральным органам государственной власти Российской Федерации, другим субъектам федеративных отношений, органам местного самоуправления в Воронежской области. Очевидно, что передача этих полномочий будет осуществляться при использовании такой формы, как заключение административного договора. Статья 15 Устава Воронежской области предоставляет Воронежской области как субъекту Российской Федерации возможность заключать публично-правовые договоры с Российской Федерацией, субъектами международного права в сфере внешнеэкономических и международных связей.

Закон «О местном самоуправлении в Воронежской области» от 28 декабря 1994 г. (с последующими изменениями и дополнениями) устанавливает возможность заключения между органами государственной власти и органами местного самоуправления соглашений и договоров как одной из форм их взаимодействия. Правда, наряду с этими договорами к таким формам законодатель относит и взаимное делегирование полномочий органами государственной власти и органами местного самоуправления (ст. 59 указанного Закона Воронежской области). Думается, что подобное делегирование также должно происходить в рамках административного договорного процесса. Статья 58 Закона устанавливает, что органы местного самоуправления в случае невозможности выполнения ими отдельных полномочий по решению вопросов местного значения вправе передавать их органам государственной власти Воронежской области вместе с необходимыми материальными и финансовыми ресурсами. Пункт 4 ст. 62 определяет, что представительный орган города вправе передавать районным в городе представительным органам и администрации иные полномочия по их участию в социально-экономическом развитии города с предоставлением необходимых для этого финансовых и материальных ресурсов и средств.

⁴⁶ См.: Коммуна. 1995. 25, 26, 27 июля.

3. Административные договоры должны включать в себя контрольно-надзорные полномочия представителей исполнительных органов, а также экономические санкции в отношении коллективов предприятий, вступающих в договорные отношения.

4. К административным договорам могут относиться контракты органов исполнительной власти (местной администрации) с предприятиями-поставщиками различных видов продукции о предоставлении последним налоговых льгот, преимуществ при получении кредитов, особых бюджетных ассигнований. Целью таких решений является обеспечение поставки в установленных размерах определенной продукции и товаров (см., например, Закон РФ «О поставках продукции и товаров для государственных нужд»)⁴⁷.

В будущем законе об административных договорах следовало бы предусмотреть положения, касающиеся:

- концессий на добычу природных ресурсов;
- конкурсной продажи приватизированных предприятий, выпускающих жизненно важную продукцию либо осуществляющих бытовое обслуживание и торговлю товарами, представляющих повышенный общественный интерес;
- осуществления общественных работ;
- контрактов о поступлении на службу и ее прохождение в Вооруженных Силах, внутренних войсках, милиции, налоговой полиции, таможенной службе и т.д.

5. По нашему мнению, административными договорами между органами исполнительной власти и местной администрацией о делегировании полномочий можно считать лишь те, которые предусматривают режим контроля (надзора) со стороны делегирующего полномочия органа управления и устанавливают взаимную ответственность сторон в случае его неисполнения или ненадлежащего исполнения как органом, делегирующим соответствующие полномочия, так и органом, принимающим эти поручения к исполнению. В договоре могут устанавливаться экономические и иные санкции.

6. Публичный (правовой) режим административного договора должен предусматривать следующие положения:

- а) заключение административного договора со стороны

⁴⁷ См.: РГ. 1992. 18 июня.

органа исполнительной власти только в пределах его компетенции и таким должностным лицом, которое обладает специальными полномочиями: руководителем органа управления либо другим должностным лицом по специальной доверенности. Если стороной выступает коллегиальный орган управления, то после заключения договор должен быть утвержден компетентным руководящим органом;

б) при неисполнении или ненадлежащем исполнении обязательств по административному договору одним из участников договорных отношений орган исполнительной власти (местная администрация) вправе расторгнуть его в одностороннем порядке и применить к виновной стороне предусмотренные договором экономические и другие санкции;

в) орган исполнительной власти (местная администрация), заключающий административный договор, правомочен контролировать его исполнение, знакомиться со всеми документами, проверять деятельность администрации и трудового коллектива предприятия либо учреждения, вступившего в договорные отношения. Способы осуществления контрольных функций должны быть установлены в договоре;

г) при внезапном (непредусмотренном) возникновении соответствующих условий возможно одностороннее изменение договора органом управления (администрацией) в случае, если это не нарушает финансовых и других существенных условий договора. Все споры по этому вопросу должны разрешаться в административных судах, а в настоящее время — арбитражными судами либо судами общей юрисдикции;

д) обжалование субъектами административно-договорных отношений и опротестование прокурорами административных договоров и административного (публичного) правового режима их исполнения должно производиться в административных судах, а до их образования — в соответствующих арбитражных судах, а в части договоров-контрактов о службе в армии, милиции, налоговой полиции (и т.д.) — в федеральных судах общей юрисдикции.

7. Для заключения и исполнения административных договоров целесообразно использовать (разумеется, в конкретных пределах) устанавливаемые гражданским законодательством общие требования договорного права: форма договора;

последствия несоблюдения установленной формы заключения договора; случаи его недействительности и сроки, устанавливаемые в договоре; участники договора и их административно-правовой статус; исполнение договора; обеспечение исполнения обязательств, определенных в договоре; ответственность за нарушение условий договора; его изменение и расторжение.

8. Как уже отмечалось, административно-правовые договоры могут заключаться также и в области действия социального права. В Российской Федерации, очевидно, в ближайшем будущем будет складываться такая новая отрасль, как *социальное право*. В связи с этим предстоит реформирование существующего в России права социального обеспечения, а также разработка новых правовых установлений.

В литературе рассматриваются различные виды административных договоров. Например, по юридическим свойствам предлагается различать правоустановительные (договоры нормативного характера; договор об обмене информацией) и правоприменительные договоры (договоры как юридические факты: например, договор о поступлении гражданина на государственную службу). По предмету договора выделяются: 1) договоры о компетенции; 2) договоры о сотрудничестве (о совместной работе); 3) договоры о поступлении гражданина на государственную службу (административно-трудовые договоры). По характеру взаимоотношений субъектов различаются: 1) договоры субъектов, не обладающих контрольными, надзорными полномочиями или иными специальными полномочиями по отношению друг к другу; 2) договоры, в которых один из субъектов обладает какими-либо специальными полномочиями в отношении контрагента⁴⁸.

Авторы, анализирующие действующее экономическое законодательство в субъектах РФ, отмечают сложившуюся практику публично-правового договорного процесса и исследуют региональные законы, устанавливающие порядок и процедуры заключения органами субъектов РФ различных договоров⁴⁹. Например, в Омской области действует Закон от

⁴⁸ См.: К о р е н е в А. П., А б д у р а х м а н о в А. А. Административные договоры: понятие и виды //ЖРП. 1998. № 7. С. 87—90.

⁴⁹ См.: Т о л с т о ш е е в В. В. Региональное экономическое право России: Учебно-практическое пособие. М. : БЕК, 1999.

31 декабря 1996 г. «О договорах органов государственной власти Омской области», который определяет правовые основы заключения, выполнения, приостановления и прекращения договоров между органами государственной власти Омской области с федеральными органами и органами других субъектов РФ, ассоциациями, а также с иностранными партнерами. В субъектах РФ принимаются также специальные законы об отдельных видах договоров (соглашений) (например, о внешних договорах: Закон Нижегородской области от 26 октября 1995 г. «О международных и межрегиональных соглашениях»⁵⁰. Основным нормативным актом, регламентирующим порядок и способы заключения договоров и соглашений, является ФЗ от 24 июня 1999 г. «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». В нем определяются условия, основания и предпосылки заключения договоров, предмет соглашений, ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение, иные положения. Авторами осуществлена классификация публично-правовых договоров и соглашений по различным основаниям; например, в зависимости от тематики соглашений их можно разделить на общеэкономические, функциональные, отраслевые, территориальные⁵¹. Публично-правовые соглашения могут заключаться между Российской Федерацией (федеральными государственными органами) и ее субъектами с целью проведения разграничения полномочий в сфере организации и осуществления таможенного дела, денежно-кредитной и валютной политики, в области экономики, образования, науки и т.д.

§ 4. ФОРМИРОВАНИЕ РОССИЙСКОГО СОЦИАЛЬНОГО ПРАВА И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ДОГОВОР

В условиях рыночной экономики, как это ни парадоксально, роль государства повышается, хотя совсем недавно преобладало мнение о том, что его влияние должно быть сведено к нулю, ибо рынок образуется сам по себе. Однако опыт

⁵⁰ Толстошеев В. В. Региональное экономическое право России. С. 86—87.

⁵¹ Там же. С. 78—85.

развитых стран говорит о том, что государство продолжает играть активную роль, например, в социальной сфере. Соответствующий орган был создан Постановлением Правительства РФ от 29 июня 1995 г. «О Совете при Правительстве Российской Федерации по вопросам социального развития»⁵². Являясь консультативным органом, он должен анализировать деятельность федеральных органов исполнительной власти и субъектов Федерации по выполнению ими мер в отношении социального развития страны, готовить предложения по проблемам ликвидации нищеты, расширения занятости населения, активизации роли женщин и др.

В задачи социального права входит обеспечение человеку и гражданину защиты от неблагоприятных обстоятельств и случаев жизни, каковыми являются болезнь, инвалидность, безработица, старость и т.д. Социальное право объединяет правовые нормы, которые регулируют социальную безопасность и защиту граждан. Современное социальное право исторически развивалось из социального законодательства конца 19 в., обеспечивавшего защиту труда. Социальное право относится к публичному, т.е. административному праву. Социальное право традиционно подразделяют на три сферы: социальное страхование (страхование пенсии, здоровья, от несчастного случая и от безработицы); социальное обеспечение (обеспечение переселенцев, беженцев, жертв военных действий, тяжелых инвалидов) и социальная помощь (помощь молодежи, женщинам, будущим матерям, престарелым и т.д.).

В законодательстве западноевропейских государств эти три сферы социального обеспечения объединены общим термином «социальная поддержка» и вместе в тем содержат множество различных законов. Например, Социальный кодекс ФРГ объединяет: Общую часть (1-я книга), общие положения для социального страхования (4-я книга); страхование здоровья (5-я книга); пенсии (6-я книга); помощь детям и молодежи (8-я книга); а также предписания для административного процесса (10-я книга). Органы, осуществляющие социальную поддержку, действуют независимо друг от друга в соответствии с задачами, которые выполняют раз-

⁵² См.: РГ: 1995. 27 июля.

личные учреждения: субъекты страхования, больничные кассы, отделы социальной помощи и поддержки, отделы социального обеспечения и т.д. Виды, организация и компетенция органов социального управления не составляют единой системы специальных управленческих органов; имеются органы социальной помощи, социального обеспечения, социальной поддержки, органы страхования и т.д. Однако после введения в действие в 1981 г. 10-й книги Социального кодекса была создана единая административно-правовая процедура, которая более расширенно и объемно урегулирована также в Административно-процессуальном Законе ФРГ.

Вопрос об установлении в социальном праве института административно-правового договора стоит на повестке дня и в России. На практике уже происходит формирование административно-договорных отношений в области обеспечения социальной жизни. Например, во многих городах России делаются попытки предотвратить случаи, когда к престарелым и одиноким пенсионерам приходят «доброхоты» и в обмен за жилплощадь обещают заботиться о них до конца жизни, причем порой такая «забота» имеет плачевные последствия. Чтобы обезопасить эту категорию людей от мошенников, городское управление социальной защиты населения организовало отделение индивидуального договорного обслуживания престарелых⁵³. С каждым пенсионером заключается договор, по которому управление берет на себя определенные обязательства. Например, его работники каждый день обязаны навещать пенсионера, покупать ему продукты, готовить еду и т.д. Управление социальной защиты вносит квартплату и оплачивает коммунальные услуги, а в случае его смерти обязуется нести все расходы, связанные с похоронами. Если пенсионер живет в однокомнатной квартире, то управление к его основной пенсии приплюсовывает еще две минимальные пенсии; за двухкомнатную квартиру — три, за трехкомнатную — четыре. Согласно этому договору, квартира пенсионера после его смерти переходит к управлению социальной защиты населения.

В Российской Федерации принят ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» от 2 августа 1995 г.⁵⁴, который определяет совокупность соци-

⁵³ См.: РГ. 1995. 22 июля.

⁵⁴ См.: РГ. 1995. 4 авг.

альных услуг: уход, организация питания, содействие в получении медицинской, правовой, социально-психологической и натуральных видов помощи, помощи в профессиональной подготовке, трудоустройстве, организации досуга, содействие в организации ритуальных услуг и др. Учреждения социального обслуживания, предоставляющие социальные услуги, обязаны заключать с гражданами пожилого возраста и инвалидами, принимаемыми на платное обслуживание, или с их законными представителями договоры, определяющие виды и объем предоставляемых услуг, сроки, в которые должны быть предоставлены услуги, а также порядок и размер их оплаты (п. 9 ст. 24 Федерального Закона). Пункт 10 ст. 24 этого Закона определяет, что оплата социальных услуг может производиться за счет средств, полученных от продажи или иного отчуждения принадлежащего на праве собственности гражданам пожилого возраста и инвалидам имущества, включая жилые помещения, ценные бумаги и иное имущество, на основании договоров, заключаемых в соответствии с законодательством Российской Федерации. Сделки об отчуждении жилых домов (жилых помещений) в целях оплаты социальных услуг совершаются в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, при одновременном соблюдении следующих условий:

1) сохранения за гражданином пожилого возраста и инвалидом права пожизненного проживания в отчужденном жилом доме (жилом помещении) либо обеспечения его другим жилым помещением, отвечающим требованиям жилищного законодательства, а также права на материальное обеспечение в виде питания, ухода и необходимой помощи;

2) получения согласия в письменной форме местных органов управления социальным обслуживанием населения на оформление сделки (п. 11 ст. 24 Федерального Закона).

Возникает вопрос: о каком договоре идет речь в упомянутом Законе? Будет ли заключаемое учреждением социального обслуживания с гражданами пожилого возраста и инвалидами соглашение гражданско-правовым договором по предоставлению услуг либо это договор административно-правовой природы, характеризующийся определенной спецификой? Думается, что некоторые из заключаемых договоров могут считаться административно-правовыми соглашениями.

§ 5. ПРЕДЛОЖЕНИЯ К ПРОЕКТУ ЗАКОНА, УСТАНОВЛИВАЮЩЕГО АДМИНИСТРАТИВНО-ДОГОВОРНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Заметное оживление дискуссии по поводу теоретических аспектов административного договора, к сожалению, пока не привело к созданию законодательного акта, определяющего понятие, условия и формы заключения, содержание, административный режим реализации, способы и процедуру установления недействительности административных договоров, а также порядок их расторжения. Очевидно, без решения этих проблем, даже при действующих в России законах и иных нормативных актах, в том или ином виде закрепляющих такую форму осуществления управленческих действий, как административные договоры (как правило, в настоящее время соглашения в административной сфере законодателем прямо не называются административными договорами), их заключение и реализацию проводить будет невозможно. Остаются без ответа и вопросы о разрешении споров по поводу содержания и правомерности административных договоров, об органах и процедуре их разрешения.

Рассмотрев отдельные вопросы современной теории административного договора, подчеркивая необходимость учета зарубежного опыта правового регулирования аналогичного публично-правового института (публично-правового соглашения), можно, тем не менее, высказать сомнение в том, что в ближайшее время в Российской Федерации административный договор будет иметь «самостоятельную» нормативную основу, поскольку учеными еще не создана глубокая теория административного договора; высказанные же нами замечания требуют, очевидно, дальнейшего теоретического осмысления. Вместе с тем есть все основания полагать, что при более внимательном отношении ученых-юристов к данной проблеме можно было бы ускорить разработку проекта специального нормативного акта об административных договорах.

Таким образом, на первый план выдвигается потребность в законодательном оформлении (наряду с установлением правового института акта управления) административного дого-

вора. В связи с этим возникает необходимость в разработке и принятии Административно-процессуального Закона Российской Федерации, в котором бы регулировались порядок принятия правовых актов управления, процедура заключения административных договоров и административно-правовой режим их исполнения. Предлагаемый Административно-процессуальный Закон следует отличать от разрабатываемого в настоящее время Административно-процессуального кодекса Российской Федерации, в котором, по замыслу законодателей, будут установлены процедуры реализации административно-правовых принудительных полномочий субъектами юрисдикционной деятельности.

Механизм правовой регламентации административного договора можно было бы установить в специальном федеральном законодательном акте (субъекты Федерации могли бы в будущем принимать собственные законодательные акты об административных договорах), либо, для достижения большей оперативности, в виде Указа Президента РФ, посвященного этому же вопросу. До принятия этих нормативных актов наработанные положения административного договора целесообразно отражать в тексте самих договоров.

Структура будущего закона, устанавливающего правовое регулирование административно-договорных отношений, как нам представляется, может включать следующие вопросы:

1. Условия допустимости применения в управленческой практике административных органов таких публично-правовых соглашений, как административные договоры. Здесь же законодатель должен определить понятие административного договора и условия его заключения. При этом следует иметь в виду, что административно-правовые договоры имеют двоякую природу: правовую и управленческую (собственно административную). Административный договор является неотъемлемой частью управленческой деятельности и вместе с тем он обладает чертами и правовыми свойствами механизма правового регулирования. Поэтому и характеристика административных договоров будет иметь комплексный характер.

2. Соотношение административного договора с другими

административно-правовыми формами осуществления управленческих действий, например, с правовым актом управления. В законодательном акте важно зафиксировать необходимость соблюдения материальных признаков административных договоров: например, использование административного договора без нарушения установленных в правовых формах других управленческих действий.

3. Административно-правовой режим соблюдения законности заключения и действия административных договоров: форма заключения административных договоров (как правило, письменная); необходимость получения согласия третьих лиц либо других органов управления на заключение административного договора, если его содержание непосредственно воздействует на статус этих субъектов (третьих лиц); процедура получения такого согласия.

4. Особые условия, при которых договоры будут признаваться недействительными. Например, причинение административным договором вреда общественным интересам, гражданам, наступление других нежелательных (антиобщественных) последствий; правовые последствия противоправности административных договоров.

5. Установление конкретных случаев признания административных договоров недействительными, например:

а) признание судом недействительным и нарушающим права граждан изданного органом управления правового акта по такому же предмету, по которому был заключен административный договор;

б) установленная противоправность административного акта, имеющего аналогичное административному договору содержание;

в) установление ошибок в процедуре заключения административного договора; несоблюдение в отдельных случаях процедуры заключения специфических видов административных договоров;

г) заключение договора с недееспособным лицом;

д) нарушение процедуры заключения договора;

е) отсутствие необходимых полномочий у представителя стороны, заключившей административный договор;

ж) административный договор не способствует улучшению

реальной управленческой практики, т.е. он, например, не направлен на удовлетворение публичных интересов.

6. Случаи признания административных договоров недействительными (отсутствие реальных правовых последствий (результатов), изменение правового положения субъектов договора, возвращение в первоначальное положение и т.д.).

7. Окончание действия административных договоров: исполнение договорных обязательств; исчезновение оснований для заключения административного договора; удовлетворение договорных требований (условий).

8. Пределы возможного использования гражданско-правовых норм, регулирующих договорные отношения в области частного права.

§ 6. АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ДОГОВОР В ЗАРУБЕЖНОЙ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ТЕОРИИ

6.1. Понятие, значение и законодательная основа административного договора

Во многих западноевропейских странах большая часть административных договоров, заключаемых от имени органов государственного управления, выходит за пределы норм частного права; эти договоры являются административными контрактами и подпадают под различные нормы обязательственного права, содержащиеся в Гражданском, а частью в Торговом кодексе. Юридическая ответственность, режим которой зафиксирован в гражданском праве и которая сопряжена с последствиями, вытекающими из причинения одним контрагентом вреда другому, в сфере государственного управления также приобретает специфическую форму, поскольку наступает при иных обстоятельствах, чем в частной сфере⁵⁵.

Административные договоры применяются в управленческой практике Франции с начала 20 в. Известно, например, постановление Государственного Совета от 30 марта 1916 г. по делу Главной компании осветительных установок г. Бордо. Когда предприниматель или компания выполняют обя-

⁵⁵ См.: Б р э б а н Г. Французское административное право. М. : Прогресс, 1988. С. 32.

занности публичной службы на концессионных началах, например, обеспечивают подачу газа, то они осуществляют это с помощью тарифов, дающих предприятию возможность достигать определенной рентабельности. Если тарифы будут сохраняться, а себестоимость возрастать, то предприятие не будет больше получать прибыли и его деятельность может остановиться. Однако поскольку в деятельности публичной службы такого рода остановки недопустимы, Государственный Совет обязал администрацию выплачивать предприятию в лице концессионера компенсационные возмещения и взять на себя, по крайней мере частично, негативные последствия возрастания себестоимости⁵⁶.

Для заключения административного договора (как и в частном праве) требуется наличие двух сторон. Однако после заключения договора, т.е. когда уже определены рамки для поддержания равноправных отношений между администрацией и частным лицом, администрация получает определенные права на совершение односторонне властных действий по отношению к другому участнику договора. Такого эквивалента в сфере частных договоров не существует. Администрация иногда может применять санкции к контрагенту по договору, в частности, если он допустил просрочку в сроках поставки или выполнения работ. Она может навязать ему в одностороннем порядке изменения в договоре, такие, как уменьшение или увеличение объема работ. Наконец, она может расторгнуть договор, даже если контрагент не допустил никакой вины, но при этом она обязана выплатить компенсацию за негативные финансовые последствия этих мер⁵⁷.

Учитывая то обстоятельство, что вопросам теории французского административного договора уделено значительное внимание в книгах, изданных на русском языке⁵⁸, мы в большей степени будем анализировать немецкий опыт законодательного регулирования административного договора, кото-

⁵⁶ Б р э б а н Г. Французское административное право. С. 183—184.

⁵⁷ См.: Там же. С. 149.

⁵⁸ См.: Там же. С. 21, 32—33, 142—143, 148—149, 182—183, 222—223; В е д е л ь Ж. Административное право Франции. М., 1973. С. 164—184, 487—500. См. также: Sonnenberger H. J., Autexier Ch. Einführung in das französische Recht. 3. Aufl. Darmstadt, 2000.

рый является столь же полезным. Как теория, так и законодательное регулирование административного договора в Германии отличаются высоким уровнем разработки и развития. Основной правовой формой управленческих действий в Германии является *правовой акт управления*. Однако правоприменительная практика изобилует примерами заключения и исполнения административных договоров. В некоторых случаях без заключения административных договоров едва ли возможно было бы обеспечить нормальное функционирование общественной жизни и административной деятельности.

Административный договор устанавливается в ФРГ федеральным Административно-процессуальным Законом (АПЗ)⁵⁹ от 25 мая 1976 г. (параграфы 54—61), а также аналогичными законами земель Германии: например, параграфами 54—62 АПЗ Земли Северный Рейн-Вестфалия от 21 декабря 1976 г.⁶⁰ Таким образом, публично-правовой договор прямо предусматривается законом. Учеными отмечается, что «современная административная деятельность в силу своей многогранности не может ограничиваться односторонней реализацией государственного суверенитета через разработку норм и их осуществление в форме административных актов и не может отказываться от расширения за счет «согласительных правовых актов»⁶¹.

Сфера применения административного договора четко очерчена и отделена от правового акта управления, а также от других правовых форм управления. Все более возрастающее значение административного договора становится заметным даже при поверхностном анализе ежедневной немецкой управленческой практики⁶². Очень важными вопросами в те-

⁵⁹ В литературе, изданной в России, указанный закон переводится иногда как Закон об административном производстве (ЗАП). См.: Р и х т е р И., Ш у п п е р т Г. Ф. Судебная практика по административному праву: Учеб. пособие /Пер. с нем. М.: Юристъ, 2000. С. 318—362. В этой книге авторами наряду с анализом теоретических проблем публично-правового договора рассматривается соответствующая практика административных судов ФРГ.

⁶⁰ См.: *Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25. 5. 1976 // Sart. Nr. 100.*

⁶¹ Р и х т е р И., Ш у п п е р т Г. Ф. Судебная практика по административному праву. С. 319.

ории публично-правового договора в германском административном праве являются: в каких случаях допустимо его применение публично как формы деятельности органов управления (*допустимость договоров*); в каких случаях публично-правовой договор является законным по своему содержанию (*законность договоров*); в каких случаях он является ничтожным (*ошибочность и ничтожность договоров*).

Согласно § 62 федерального Административно-процессуального Закона устанавливается возможность использования некоторых положений Гражданского кодекса, дополняющих и уточняющих правовое регулирование административно-договорных отношений.

Административно-процессуальный Закон устанавливает лишь принципиальные положения административного договора; в нем не содержится отдельных норм, устанавливающих компетенцию местных органов управления по заключению административных договоров, вопросов подведомственности и др. Поскольку АПЗ ФРГ не включает в себя аналогичных с гражданско-правовыми нормами установлений, то в отдельных случаях возникает потребность в применении аналогии закона. Нормы гражданского права можно применять и в сфере административных договоров, необходимо лишь в каждом конкретном случае проверять, имеются ли предпосылки для применения аналогии закона.

Если в управленческой практике в сфере действия публичного права (публичной власти) возникло правовое отношение, которое в будущем может изменяться либо прекращаться, и если действующие правовые предписания не устанавливают необходимости осуществления специальных действий, то государственный орган может вместо издания правового акта управления (административного акта) заключить

⁶² См.: Arnold P. Die Arbeit mit öffentlich-rechtlichen Verträgen im Umweltschutz beim Regierungspräsidium Stuttgart // VerArch. 1989. S. 125 ff.; Bulling M. Kooperatives Verwaltungshandeln (Vorverhandlungen, Arrangements, Agreements und Verträge) in der Verwaltungspraxis // DÖV. 1989. 281 ff.; König K. Rechtliche und tatsächliche Formen des Verwaltungshandelns // Blümel W., Bernet W. (Hrsg.). Verwaltungsverfahrenrecht und Verwaltungsprozeßrecht. Speyerer Forschungsberichte. 3. Aufl. Speyer, 1994; Maurer H. Der Verwaltungsvertrag im Spiegel der Rechtsprechung: rechtstatsächliche Untersuchung zum öffentlich-rechtlichen Vertrag in der Spruchpraxis der Gerichte. 2. Aufl. Konstanz, 1997.

с другим субъектом права публично-правовой договор, который, как правило, называется административным.

Под административным договором понимается договор, который образует правовое отношение в области действия административного права и при этом устанавливает, изменяет и прекращает обязанности⁶³. Легальное определение понятия публично-правового договора содержится в § 54 Административно-процессуального Закона ФРГ, согласно которому — это соглашение сторон, посредством которого возникает, изменяется либо прекращается правовое отношение в области публичного права. Таким образом, исходя из общего учения о договорах, административным договором по законодательству Германии признается:

объединение двух или нескольких субъектов права с целью достижения определенного правового результата, наступление которого возможно при конкретном волеизъявлении сторон. Для договора характерно также наличие конкретного предложения о заключении договора, с одной стороны, и принятие этих условий — с другой. Если отсутствует такое взаимное волеизъявление (соглашение) участников договорного процесса, то административный договор не может быть заключен.

Публично-правовой (административный) договор отличается от других договоров по своему предмету. Административно-процессуальный Закон использует именно понятие «публично-правовой договор», а в его легальном определении идет речь об установлении «правоотношений в области публичного права». Такие категории обуславливают сущность административного договора, т.е. внимание акцентируется на регулировании отношений публично-правового характера с использованием договорных механизмов. Таким образом, только два признака изначально определяют характер публично-правового договора, относя его к области административного права: 1) осуществляется в рамках публично-правовой деятельности административных органов (§ 1 АПЗ ФРГ); 2) указывается на тесную связь с понятием административного процесса (§ 9 АПЗ ФРГ).

⁶³ См.: Maurer H. Der Verwaltungsvertrag — Probleme und Möglichkeiten // DVBl. 1989. S. 798.

Параграф 9 АПЗ определяет, что административный процесс в смысле данного Закона представляет собой внешнюю деятельность административных органов, которая направлена на создание предпосылок и условий для управленческого процесса, подготовку и издание актов управления или на заключение публично-правового (административного) договора. Следовательно, административный процесс состоит из процедуры издания административного акта или заключения публично-правового договора. Особая значимость административных актов и публично-правовых договоров в процессе осуществления управленческих действий подчеркивается также быстрым их распространением в новых землях Германии. Например, в июле 1990 г. (еще до официального дня воссоединения Германии) для Восточной Германии уже был разработан проект «рамочного» закона об административном процессе в ГДР⁶⁴.

АПЗ ФРГ не устанавливает и не перечисляет всех правовых форм, в которых должен проходить административный процесс. Однако если такая правовая форма установлена в правовых предписаниях, то она должна обязательно быть соблюдена. Словом, административный процесс может проводиться достаточно просто, непосредственно и целенаправленно. В административном процессе правомочны участвовать: 1) физические и юридические лица; 2) объединения и различные союзы, если им предоставлено соответствующее право; 3) органы управления. Согласно АПЗ, под последними понимаются такие органы, которые решают задачи и осуществляют функции публичного управления. Параграф 1 АПЗ определяет область действия и применения процессуальных установлений: для организации и осуществления публично-правовой управленческой деятельности органов управления земель, общин, союзов общин, других нижестоящих юридических лиц, подпадающих под надзор земель.

В определении сущности публично-правового договора специальная ссылка на то, что он действует в области публичного права, является разграничительным признаком этого

⁶⁴ См.: Entwurf eines vorläufigen Gesetzes über das Verwaltungsverfahren in der DDR // Speyerer Forschungsberichte. 1. Aufl. Speyer, 1990. S. 145—184.

договора и частно-правового. Тем не менее на практике здесь возникает множество проблем. Например, государственные договоры между федерацией и немецкими землями, между отдельными землями, управленческие соглашения на правительственном уровне, договоры между государством и церковью, внутренние договоренности и соглашения в церкви, международные договоры трудно отнести к административно-правовым договорам; открытым остается вопрос и о том, можно ли эти соглашения вообще квалифицировать как публично-правовые договоры⁶⁵.

Главное в понятии административного договора состоит в том, что он имеет своим предметом административно-правовые отношения, создает специальные административно-правовые права и обязанности, может их изменять или прекращать. Поскольку управление осуществляется как в публично-правовой сфере, так и в частно-правовой, то возникает вопрос: куда отнести договор, в котором одной из сторон является орган управления — к публичному либо к частному праву? От ответа будет зависеть, какое договорное право будет применено (частное, т.е. гражданское, либо публичное), каковы меры регулирования, какие имеются возможности для осуществления управленческих действий и какой правовой путь разрешения споров в сфере управления следует избрать. В принципе участники договорного процесса могут выбрать как публичный договор, так и частный, поскольку природа и того и другого определена в нормативных актах. Однако стремясь к качественной организации управления в сфере так называемой положительной деятельности государства, органы исполнительной власти имеют право выбора по своему усмотрению средств и механизмов, устанавливаемых публичным или частным правом. Например, в зависимости от решения городского органа коммунального управления по-разному может быть урегулирован порядок пользования городской библиотекой, т.е. может быть заключен публично-правовой либо частно-правовой договор. Если городское уп-

⁶⁵ Эта проблема возникает также и в деятельности федерального Конституционного Суда Германии, который многократно рассматривал такие споры и выносил по ним свои решения, например: государственный договор о предоставлении мест для обучения в университетах Германии от 20 октября 1972 г.

равление решит оформить отношения пользования библиотекой в частно-правовой форме, тогда все заключенные в этой области договоры имеют частно-правовую природу.

Если одной или даже обеими сторонами административного договора являются субъекты публично-правовых административных действий, то это еще не означает, что в данном случае заключен административный договор. Договор между двумя субъектами управленческих действий может носить и частно-правовой характер (например, договор между двумя общинами о продаже автомобиля).

Предмет административного договора определяется его содержанием, все зависит от того, относится ли этот договор по своей сущности к публично-правовым, т.е. имеют ли публично-правовой характер устанавливаемые в договоре обязанности или необходимые для исполнения распоряжения. Параграф 54 АПЗ ФРГ следующим образом устанавливает содержание (т.е. предмет) публично-правового договора. Административный договор:

- служит исполнению публично-правовых норм (например, принудительный договор отчуждения в целях удовлетворения публичного интереса согласно § 110 Строительного кодекса ФРГ);

- содержит обязанности издания административного акта или осуществления других властных публично-правовых служебных действий (лицами, находящимися на публичной службе, например, составление акта о разрешении строительства);

- если он относится к публично-правовому правомочию или обязанности граждан (например, обязанность убирать и очищать улицы и земельные участки).

Сложности с выявлением предмета административного договора возникают тогда, когда обязанности по исполнению обязательств являются как бы «нейтральными» или «индифферентными», т.е. неясными по своему содержанию. Это относится прежде всего к обязанностям уплаты денежного взноса, поскольку они могут быть как публично-, так и частно-правовыми. В этих случаях необходимо выяснить, какую цель имеет обязанность исполнения обязательств и каков характер договора: если гражданин обязан уплатить денеж-

ный взнос, чтобы исполнить властное служебное требование органа управления, то в данном случае — договор административный; договор будет иметь публично-правовой характер даже тогда, когда обязанность исполнения властного действия органа управления выражена недостаточно четко.

Возможно и подразделение одного договора на публично-правовую и на частно-правовую часть (так называемые смешанные договоры). Тогда он должен соответственно иметь двойное правовое регулирование: публично- и частно-правовое. Например, если кто-то желает построить здание и открыть магазин в центре города, то ему необходимо получить разрешение на строительство. Если при этом он не в состоянии на своем земельном участке кроме самого здания магазина построить и требуемую по закону стоянку для грузовых автомобилей, он обращается в органы управления с просьбой освободить его от этой установленной законодательством обязанности. Если органы управления согласятся с тем, чтобы субъект заплатил, например, 15 000 немецких марок за автостоянку, которая в ближайшем будущем будет построена неподалеку от магазина, то заключается соответствующий договор: органы управления обязуются выдать документ, освобождающий субъекта от исполнения установленной в законе обязанности, а последний уплачивает 15 000 немецких марок. Этот договор имеет публично-правовую природу. Он был бы также публично-правовым договором, если бы включал только обязанность субъекта по уплате денежной суммы, однако данная обязанность являлась бы следствием освобождения от исполнения законной обязанности.

Публичный договор и административный акт (правовой акт управления), являясь формами управления, при общности административно-процессуального характера имеют и различия. Административный договор, как и административный акт, представляет собой форму административно-правового регулирования отдельных случаев внешнего управленческого воздействия. И публично-правовой договор, и административный акт названы в § 9 АПЗ ФРГ процессуальными актами. Главное отличие между ними состоит в виде и способе оформления этих актов: административный акт издается органом управления в одностороннем порядке, а адми-

Административный договор заключается в виде соглашения между органами управления, другими субъектами, гражданами. Это отличительное качество административного договора обуславливает и другую его специфику: особые правовые последствия, соблюдение специального правового режима действия и исполнения, возможность изменения договора.

6.2. Виды административных договоров

По мнению германских ученых, публично-правовые (административные) договоры получили особо широкое распространение в строительном праве; они применяются очень часто в настоящее время в сфере административной деятельности, имеющей целью оказание поддержки, причем как в области действия административно-хозяйственного права, так и в области реализации административно-социального права. В «классических» сферах распорядительного управления (особенно в полицейском или налоговом праве) публично-правовые договоры являются исключением⁶⁶.

Законодательство ФРГ определяет несколько видов административных договоров (заметим, что в Германии наряду с Административно-процессуальным Законом действует и Социальный кодекс, который также регулирует административно-договорные отношения). Различаются *координирующие* и *субординационные административные договоры*⁶⁷, между которыми АПЗ проводит четкое различие. Однако при этом законодатель не определяет понятие этих договоров. В § 54 (п. 2) АПЗ устанавливается содержание субординационного административного договора; § 55, 56, 59 (п. 2) и 66, учитывая положения § 54 (п. 2), действуют только в отношении субординационных административных договоров.

При заключении координирующих договоров устанавливается равное правовое положение договаривающихся сторон по отношению друг к другу в публично-правовой сфере. Эти

⁶⁶ См.: Рихтер И., Шупперт Г.Ф. Судебная практика по административному праву. С. 322.

⁶⁷ См.: Götz V. Das Verwaltungshandeln. München, 1976. S. 165 ff.; Erichsen H. U., Martens W. Das Verwaltungshandeln Erichsen H.-U., Martens W. (Hrsg.). Allgemeines Verwaltungsrecht. 9. Aufl. Berlin, New York, 1992. S. 351—404; Maurer H. Allgemeines ; Verwaltungsrecht. 6. Aufl. München, 1988. S. 301 ff.; Hill H. Das hoheitliche Moment im Verwaltungsrecht der Gegenwart //DVB1. 1989. S. 322.

договоры могут заключаться между дееспособными субъектами публичного управления. Таким образом, координирующий административный договор, при котором речь идет о договоре между имеющими равный правовой статус субъектами публичного управления, обусловлен необходимостью публично-правовых соглашений между, например, двумя или несколькими общинами по созданию определенного союза (организации) с конкретной публичной (общественно значимой) целью.

Допустимость заключения координирующих административных договоров сомнения не вызывает⁶⁸. Они регулируют правовые отношения, которые не могут быть урегулированными путем издания административного акта (например, договор между органами коммунального самоуправления — двумя поселками — о поддержании нормального экологического состояния, обслуживании и содержании в чистоте реки, которая протекает на границе этих самоуправляющихся территориальных образований). В таком договоре ни одна из сторон организационно или на каком-то другом уровне не подчинена другой. Еще примеры: договоры о финансировании школьных учреждений и учебных заведений, соглашения между различными органами коммунального самоуправления по отдельным вопросам, договоры об изменении территории коммунального самоуправления.

Субординационные административные договоры заключаются государственными органами с другими субъектами права, соответствующие правовые отношения с которыми в действительности можно было бы урегулировать и путем издания правового акта управления. Субординационные договоры — это договоры между находящимися в соподчинении субъектами публичного управления, например, между органами управления и гражданами, либо только между субъектами управления внутри администрации. Такие договоры, как правило, заключаются чаще всего в сфере действия норм строительного права, которое входит в Особенную часть административного права Германии. К этой группе договоров также относятся: договор между начальником и чиновником о выплате последним денежной суммы, затраченной за ус-

⁶⁸ См.: Puttner G. Allgemeines Verwaltungsrecht. 4. Aufl. Düsseldorf, 1977. S. 108.

луги по обучению, в случае преждевременного его увольнения с публичной службы; договор между полицейским управлением и адресатом полицейского распоряжения (лицом, несущим ответственность перед полицией) о выполнении полицейского распоряжения; договор о порядке пользования услугами публичного (общественного) учреждения. Эти и многие другие примеры показывают, что субординационные административные договоры являются по своей правовой структуре комплексными, так как они:

- включают в себя иногда дополнительную обязанность по изданию административного акта;
- заменяют собой административный акт;
- в некоторых случаях не имеют специфических черт обычных административных договоров.

В немецкой административно-правовой литературе можно встретить возражения⁶⁹ против заключения субординационных административных договоров между государством и гражданами, так как, по мнению ряда ученых, весьма трудно оформить в административном договоре неравное, с административно-правовой точки зрения, положение⁷⁰ между государством и частными лицами (гражданами). Иногда ученые и вовсе отрицают практическую потребность в заключении такого административного договора, так как правоотношения между государством и гражданами, по их мнению, в полном объеме уже установлены федеральными и земельными законами⁷¹.

Заключение публично-правового договора невозможно только в тех случаях, когда правовая норма особо предусматривает издание только правового акта управления, т.е. тогда исключается осуществление управленческих действий в

⁶⁹ См.: Puttner G. Wider den öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen Staat und Bürger // DVBl. S. 122 ff.; Heberlein I. Wider den öffentlich-rechtlichen Vertrag? // DVBl. 1982. S. 763 ff.

⁷⁰ Как пишет немецкий ученый Г. Хилл, отношение власти—подчинения между государством и гражданами согласно современным конституционным представлениям не должно быть более признаваемым. См.: Hill H. Das hoheitliche Moment im Verwaltungsrecht der Gegenwart // DVBl. 1989. S. 322.

⁷¹ См.: Maurer H., Hüther B. Die Praxis des Verwaltungsvertrages im Spiegel der Rechtsprechung. Konstanz, 1989.

форме административного договора. При субординационном административном договоре речь идет о таком типе договоров, при которых равное правовое и административное положение партнеров (сторон) в сфере публичного права (не в сфере частного права, где заключаются гражданско-правовые договоры) не предусматривается, а устанавливаются отношения подчинения одного из них другому, т.е. определяется традиционное для всех правовых систем отношение «власть — подчинение» (§ 55—56 АПЗ ФРГ, § 54—55 Социального кодекса ФРГ), например: договоры о компенсации в процессе осуществления и в результате проведенного строительства, об обеспечении руководства планированием строительства.

Законодательство Германии различает также *обязывающие* и *распорядительные* административные договоры. Обязывающий договор заключается тогда, когда один или оба его участника обязуются совершить определенные действия; другая сторона договора вправе требовать выполнения обязательных, особо оговоренных в договоре действий. Распорядительные договоры влекут за собой непосредственное изменение правового положения, правовых обстоятельств; эти договоры состоят в исполнении обязанностей, установленных не только в договоре, но и в других нормативных актах. Различие между этими видами административных договоров, имеющее гражданско-правовой характер, тем не менее не должно приводить к непредвиденным правовым последствиям. Распорядительные административные договоры требуют исполнения договорных обязательств, однако они предоставляют сторонам определенную автономность в использовании применяемых правовых средств, порождают новые правовые отношения, изменяют право. Вместе с тем указанная автономность и самостоятельность в достижении договорного результата, т.е. допустимость некоторых элементов гражданско-правового регулирования, не должна влечь за собой незаконных или несправедливых последствий и решений. Нельзя, разумеется, переоценивать роль распорядительного административного договора. Однако также было бы неверно считать, что он, устанавливая определенное предписание (распоряжение), мог бы заменить собою административный акт. Последний может быть направлен на непосредственное изменение права (правовых норм), например: разрешение, кото-

рое создает новое правовое отношение и устанавливает систему прав и обязанностей в отношении различных субъектов права. Между тем распорядительный административный договор лишь устанавливает уже имеющиеся в законодательстве права и обязанности, не создавая при этом новых правовых норм.

Было бы заблуждением видеть в каждом административном акте только «распоряжение», а административный договор, заменяющий административный акт, толковать как *распорядительный*. Административный акт может быть направлен на непосредственное изменение права (например, такой правообразующий административный акт, как разрешение); но он также может иметь в качестве предмета права и обязанности, которые должны быть исполнены (решение о выплате денег, полицейские распоряжения).

Среди заменяющих административный акт публично-правовых договоров главное место занимают *распорядительные*: органы управления могут в одностороннем порядке установить субсидию (субвенцию) или принять решение о предоставлении субсидии в договорной форме (т. е. на договорных началах); в обоих случаях требуется исполнение правового акта. Например, субъект, находящийся в поле зрения полиции в той или иной ситуации, может быть посредством распоряжения полиции или путем заключения договора с органом полиции обязан устранить противоправное положение (состояние). Однако и здесь в обоих случаях требуется исполнение правовых актов. С другой стороны, по мнению немецких ученых, проблематичным является применение обязывающих договоров: например, остается открытым вопрос, возможно ли выдачу разрешения на строительство какому-то субъекту посредством издания административного акта заменить административным договором по этому же вопросу.

Федеральный Административный процессуальный Закон Германии определяет еще два вида административного договора — *мировое соглашение* (§ 55) и *договор мены* (§ 56), распространяя при этом положения об административных договорах на оба указанных типа соглашений. Оба названных договора определяются в Законе, имеют особый механизм

правового регулирования, часто встречаются в административной практике, а порой создают в управленческой жизни сложные ситуации.

Мировые соглашения и договоры мены встречаются в виде координационно- и субординационно-правовых административных договоров. Публично-правовой договор, посредством которого при всестороннем учете всех обстоятельств или взаимной оценке правового положения субъектов устраняется имеющаяся неопределенность (противоречие) путем достижения взаимных уступок, может быть заключен, если орган управления в соответствии со своей компетенцией и выполняемыми функциями считает заключение мирового соглашения целесообразным, полезным и приводящим к устранению неопределенности (противоречия, неясности). Таким образом, при заключении мирового соглашения между органом публичного управления, с одной стороны, и гражданином — с другой, достигается договоренность, которая при разумной справедливой оценке сложившихся обстоятельств (правового положения) устраняет существующие сомнения, противоречия и неопределенности посредством использования взаимной уступки. Мировое соглашение ликвидирует правовые неясности и неопределенности, а также удовлетворяет интересы обеих стороны договора.

Договоры мены представляют собой двухсторонне обязывающие договоры. Публично-правовой договор, в котором субъект обязуется перед органом управления осуществить исполнение встречного требования, может быть заключен, если встречное требование совмещается в договоре с достижением определенной цели и способствует органу управления в решении публичных задач и осуществлении функций. Взаимность исполнения обязательств должна быть общим обстоятельством и находиться в непосредственной связи с предметом исполняемого договора.

Административные договоры мены заключаются с целью защиты граждан и в зависимости от различных условий: 1) исполнение встречного требования граждан служит определенной общественно значимой цели; 2) выполнение требований содействует решению публичных задач; 3) соразмерность (соответствие действию другой стороны); 4) объектив-

ная связь с договорными обязательствами (т.е. законом устанавливается запрет на принудительное обоснование связи требований и соответствующих действий с предметом договора). Типичным примером договора мены является упомянутый выше договор об освобождении субъекта договора от исполнения предусмотренной в законе обязанности построить автостоянку. Для заключения упомянутого договора имеются следующие предпосылки: 1) деньги должны быть использованы для строительства площадки для парковки автомашин; 2) сооружение такой площадки для парковки автомобилей будет способствовать удовлетворению публичного интереса; 3) денежный взнос является соразмерным в процентном отношении к общей сумме строительства площадки для парковки машин; 4) существует взаимосвязь, так как при помощи денежного взноса указанного субъекта станет возможным появление новых мест для стоянки, которые, в принципе, владелец строящегося магазина должен был создать на своем земельном участке.

При заключении административно-правового договора необходимо соблюдать определенные требования. Подобный договор заключается в письменной форме, если иное, т.е. другая форма заключения, не предусматривается нормативным актом. Договор является недействительным, если его недействительность устанавливается не только соответствующими положениями АПЗ ФРГ (§ 57 и 59), но и нормами Гражданского кодекса (§ 125, 138).

Административно-правовой договор, ущемляющий права третьих лиц, является действительным и имеющим юридическую силу, если эти третьи лица дали письменное согласие на совершение определенных действий или мероприятий (§ 58 АПЗ ФРГ). Договор будет действительным и в том случае, если в соответствии с требованиями АПЗ необходимо получить согласие определенного органа на заключение такого договора.

Область применения АПЗ Германии, устанавливающего возможность заключения административного договора, тем не менее ограничена. Встречаются, хотя и редко, особые нормативные положения, вытесняющие договорное право Административно-процессуального Закона. Они в большинстве

случаев определяют только допустимость административного договора, т.е. устанавливают область и режим применения общих договорных правил АПЗ. Параллельно административно-процессуальному законодательству существуют договорные правила Социального кодекса, которые по своему содержанию почти полностью соответствуют § 54—61 Административно-процессуального Закона (§ 53—61 Социального закона).

Г Л А В А 4

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ

- § 1. Юридическая характеристика
административной юстиции
- § 2. Предпосылки формирования в России
административного судопроизводства
- § 3. Причины формирования
административного судопроизводства
- § 4. Административные суды в России: результаты
и проблемы законопроектной деятельности

§ 1. ЮРИДИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ

Судебный контроль за управлением (управленческими действиями органов исполнительной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих) в Российской Федерации принято называть *административной юстицией*, реже правосудием по административным делам¹. Административной юстиции как научной проблеме посвящено много работ², в которых она рассматривается в историческом, юридически-содержательном и сравнительно-правовом аспектах. Учеными исследовалась проблема административной юстиции и в царской России³, и в советские годы, и в

¹ Под правосудием традиционно понимается применение судом (судьей) в установленном законом процессуальном порядке норм права к конкретному спору (факту, действию, бездействию, отношению) с обязательным установлением правовых последствий для участвующих в этом споре лиц.

² См.: С т а р и л о в Ю. Н. Административная юстиция: Проблемы теории. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1998; Б е л ь с к и й К. С. Рецензия // ГиП. 1999. № 8. С. 115—117. — Рец. на кн.: Стариков Ю. Н. Административная юстиция: Теоретические проблемы. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1998.

³ См., например: П е т у х о в Г. Е. Административная юстиция в царской России // Правоведение. 1974. № 5. С. 72—80; К о р ф С. А. Административная юстиция в России. СПб., 1910. Кн. 1 и 2; З а г р я ц к о в М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. М., 1925; и др.

период 1991—2001 гг.⁴ В 1997 г. было опубликовано несколько статей, авторы которых пытаются проанализировать само понятие «административная юстиция», ее черты, правовые особенности и перспективы развития этого института в Российской Федерации⁵. В ноябре 2000 г. на юридическом факультете Российского университета дружбы народов при содействии Института «Открытое общество» (Фонда Сороса — Россия) был проведен научный семинар на тему «Проблемы административной юстиции в России», на котором обсуждались различные теоретические и практические вопросы современной российской административной юстиции.

Как уже отмечалось, в процессе развития административной юстиции по самому факту ее существования высказывались противоположные мнения: от «институт административной юстиции является чуждым советскому праву»⁶ (1925 г.), «в советском праве не может быть административного иска»⁷ (1947 г.), «существует ли административная юстиция в советском праве?»⁸ до «нужен административный суд»⁹ (1988 г.);

⁴ См., например: С а л и щ е в а Н. Г. О некоторых способах защиты и охраны прав, свобод и законных интересов граждан в сфере деятельности исполнительной власти в Российской Федерации // Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека. М., 1994. С. 78—93. В течение последнего времени было защищено несколько диссертаций по проблемам административной юстиции: См., например: К у ч е р е н а А. Г. Административная юстиция в механизме защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998; У с а н о в В. Е. Институт административной юстиции в системе административного права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.

⁵ См.: С т у д е н и к и н а М. С. Административная юстиция нуждается в четком правовом регулировании // ЖРП. 1997. № 6. С. 11—20; Т и м о ш е н к о И. Г. Административная юстиция в Великобритании // Там же. № 5. С. 128—136; Л а ф и т с к и й В. И. Административная юстиция в США // Там же. № 7. С. 117—125; К о с т а р е в а Т. А. О судебной системе ФРГ // Там же. № 8. С. 128—138.

⁶ Н о с о в Е. К вопросу о теории советской административной юстиции // Сов. право. 1925. № 4 (16). С. 83.

⁷ А б р а м о в С. Н. В советском праве не может быть административного иска // Соц. законность. 1947. № 3. С. 8.

⁸ Л о р и я В. А. Существует ли административная юстиция в советском праве? // Правоведение. 1970. № 1. С. 110—114.

⁹ Д у р н е в В. Нужен административный суд // Сов. юстиция. 1988. № 6. С. 25—26.

от «осуществление контрольных функций судебной власти ... по правилам искового судопроизводства ведет в тупик»¹⁰ до убеждения в том, что «юрисдикционный контроль за законностью государственного управления наконец-то выделится из гражданского правосудия как в структурном, так и в процессуальном смысле и приобретет все надлежащие институциональные компоненты»¹¹ (1997 г.). В качестве «результативного» мнения, появившегося в 2000 г., можно выделить слова Председателя Верховного Суда РФ В. Лебедева: «От идеи судебного нормоконтроля к административному судопроизводству»¹². На практическом законотворческом уровне деятельности в области решения задач и проблем российской административной юстиции большим достижением является разработка Верховным Судом РФ Проекта Федерального Конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации»¹³ и внесение его в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу осенью 2000 г., которая приняла указанный закон 22 ноября 2000 г. в первом чтении. Такое решение было одобрительно встречено многими учеными, судьями и другими представителями юридической и политической общественности. На это обратил внимание и Президент РФ В. В. Путин в своем выступлении на 5 Всероссийском съезде судей 27 ноября 2000 г., отметивший, что о необходимости создания административных судов говорилось уже много: «Здесь от слов, слава Богу, перешли к делу. Недавно Государственная Дума приняла законопроект в первом чтении. Административная юстиция важна и для защиты прав граждан, и для улучшения работы всех органов власти»¹⁴. В. Ф. Яковлев, выступая на этом съезде судей, в качестве важной задачи указал на создание административных судов в системе судов общей

¹⁰ С к и т о в и ч В. В. Судебная власть как системное образование // Правоведение. 1997. № 1. С. 154.

¹¹ Там же. С. 155.

¹² Л е б е д е в В. От идеи судебного нормоконтроля к административному судопроизводству // РЮ. 2000. № 9. С. 2—4.

¹³ Там же. С. 3—4. См. также: К р я ж к о в В., С т а р и л о в Ю. Административные суды: какими им быть? // РЮ. 2001. № 1. С. 18—20.

¹⁴ П у т и н В. Компетенция суда распространяется на все дела государства // РЮ. 2001. № 1. С. 4.

юрисдикции. Он особо подчеркнул, что в системе арбитражных судов административные коллегии были созданы уже пять лет назад, и на сегодняшний день административные дела в общем объеме деятельности арбитражных судов занимают 46 %. Таким образом, «административное судопроизводство уже осуществляется, имеет организационную основу, по нему наработан большой опыт»¹⁵.

Вместе с тем, как справедливо отмечалось в литературе в середине 90-х гг., идея защиты прав граждан от нарушений со стороны органов управления не завершилась созданием в России независимых административно-судебных органов и разработкой административно-судебного процесса; для тех лет характерны были также уход от глубинного осмысления понятия административной юстиции и отсутствие радикальных предложений по ее созданию¹⁶.

Одно из классических научных определений понятия «административная юстиция» предложено Д. М. Чечотом: административная юстиция — «это порядок рассмотрения и разрешения в судебной процессуальной форме споров, возникающих в сфере административного управления между гражданами или юридическими лицами, с одной стороны, и административными органами — с другой, осуществляемый юрисдикционными органами, специально созданными для разрешения правовых споров»¹⁷. Критический подход к данному определению позволяет выявить в нем одно существенное противоречие: для разрешения споров устанавливается судебная процессуальная форма, а дела рассматриваются юрисдикционными органами, т.е. не только судами, но и другими несудебными инстанциями. Однако отмеченное противоречие снимается, если трактовать понятие административной юстиции в широком смысле, учитывая при этом су-

¹⁵ Доклад Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации В. Ф. Яковлева на 5 Всероссийском съезде судей 27 ноября 2000 г. // Вестн. ВАС. 2001. № 1. С. 10.

¹⁶ См.: Б о й ц о в а В. В., Б о й ц о в В. Я. Административная юстиция: К продолжению дискуссии о содержании и значении // ГиП. 1994. № 5. С. 42.

¹⁷ Ч е ч о т Д. М. Административная юстиция (Теоретические проблемы). Л.: Изд-во ЛГУ, 1973. С. 31.

ществование нескольких ее моделей в разных странах. Н. Г. Салищева определяет понятие административной юстиции с точки зрения ее контролирующего потенциала: это система внешнего контроля за действиями административных органов и их должностных лиц по отношению к гражданам¹⁸. Данное определение является наиболее широким, отражая целевое назначение административной юстиции в системе обеспечения прав и свобод граждан. Н. Ю. Хаманева, понимая административную юстицию как систему специальных органов, которые осуществляют контроль в сфере управления, считает необходимым создание целостной системы административных судов, обособленных от общего судопроизводства¹⁹. А. К. Соловьева выделяет в проблеме административной юстиции три основных аспекта: 1) материальный, связанный с природой спора (административно-правового спора); 2) организационный, обусловленный наличием специальных органов по рассмотрению указанных споров; 3) формальный, т.е. наличие специальных процессуальных норм и порядка рассмотрения публично-правовых споров²⁰.

В рамках традиционного подхода административная юстиция характеризуется следующими общими чертами²¹:

1. Наличие правового спора (административно-правового, управленческого спора) о публичном праве, возникшего в

¹⁸ См.: С а л и щ е в а Н. Г. О некоторых способах защиты и охраны прав, свобод и законных интересов граждан в сфере деятельности исполнительной власти в Российской Федерации. С. 78.

¹⁹ См.: Х а м а н е в а Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М.: Ин-т государства и права Российской академии наук, 1997. С. 132. Такого же мнения придерживается И. В. Панова. См.: П а н о в а И. В. Юридический процесс. Саратов: Светопись, 1998. С. 50—51.

²⁰ См.: С о л о в ь е в а А. К. Концепция административной юстиции: материально-правовой аспект // Правоведение. 1998. № 4. С. 53.

²¹ Ученые, исследовавшие проблемы административной юстиции, указывают на различные ее свойства. Например, Д. М. Чечот выделяет три общие черты административной юстиции: 1) отнесение к ее ведению споров, возникающих в сфере административного управления между гражданами или юридическими лицами, с одной стороны, и административными органами — с другой (т.е. спор об административном праве); 2) создание специального органа для рассмотрения указанных споров; 3) рассмотрение споров при соблюдении судебной процессуальной формы. См.: Ч е ч о т Д. М. Административная юстиция (Теоретические проблемы). С. 29—31.

связи с реализацией публичного управления, исполнительной власти, управленческой деятельности государственных и муниципальных служащих, должностных лиц, т.е. в сфере управленческой деятельности²². Однако рассмотрение возникшего спора происходит при применении норм не только публичного, но и частного права.

Административно-правовой спор имеет публично-правовую природу; он является одним из видов юридического конфликта²³. В административно-правовой литературе данная проблема привлекла внимание ученых лишь в течение последнего десятилетия²⁴. Так как административное судопроизводство понимается до настоящего времени в двух формах — рассмотрение дел об административных правонарушениях и рассмотрение жалоб физических и юридических лиц на действия (бездействие) и правовые акты управления государственных и муниципальных органов, их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих (административная юстиция), то и его предметами являются, с одной стороны, административное правонарушение, а с другой — административный спор (спор о праве административном). Поэтому для обозначения предмета административного судопроизводства предлагается использовать более общую категорию — «административно-правовой конфликт»²⁵.

Административно-правовой спор (в смысле административного)

²² См.: Х а м а н е в а Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. С. 115; С о л о в ь е в а А. К. Концепция административной юстиции: материально-правовой аспект. С. 54.

²³ О юридической конфликтологии см.: Ж е р е б к и н В. С. Правовая конфликтология. Владимир, 1997; К у д р я в ц е в В. Н. Юридический конфликт // ГиП. 1995. № 9; Общие вопросы конфликтологии / Под ред. В. Н. Кудрявцева. М., 1993. Ч. 1; Юридический конфликт: сферы и механизмы / Под ред. В. Н. Кудрявцева. М., 1994. Ч. 2; Юридический конфликт: процедуры разрешения / Под ред. В. Н. Кудрявцева. М., 1995. Ч. 3; П о л е н и н а С. В. Юридическая конфликтология — новое направление в науке // ГиП. 1994. № 4; Х у д о й к и н а Н. В. Юридический конфликт: динамика, структура, разрешение. М., 1996.

²⁴ См.: З е л е н ц о в А. Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) // Правоведение. 2000. № 1. С. 68—79; Х а м а н е в а Н. Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора // ГиП. 1998. № 12. С. 29—31.

²⁵ См.: З е л е н ц о в А. Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию). С. 70.

тивной юстиции) представляет собой *юридический конфликт* или *юридическую коллизию*, (1) возникшие между государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами (с одной стороны) и иными субъектами права (с другой стороны) (2) в связи с нарушением субъективных публичных прав физических или юридических лиц, осуществлением противозаконного административного нормотворчества; административно-правовые споры (3) разрешаются судами общей юрисдикции и арбитражными судами в рамках (4) установленных правовых процедур, (5) обеспечивающих реализацию в полном объеме установленного административно-правового статуса субъектов права, свободы и права которых нарушены. Таким образом, судебный контроль является процессуально-правовой формой разрешения административного правового спора. Именно судебная процессуальная форма обеспечивает равенство процессуального положения участников судебного разбирательства — государственных и муниципальных органов и физических или юридических лиц. В связи с этим можно согласиться со всеми аргументами тех авторов, которые устанавливают правовое равенство сторон в административно-правовом споре и указывают на их неравное положение в административно-правовом регулятивном отношении²⁶. Весьма интересны суждения А. К. Соловьевой, которая, исследуя материально-правовые аспекты административной юстиции, отмечает, что совершение незаконных действий, невыполнение должностными лицами установленных для них обязанностей, издание административными органами незаконного акта представляют собой правонарушения, что подчеркивает именно правовой характер управленческого спора²⁷.

2. Разрешение административно-правового спора в рамках осуществления правосудия, т.е. административная юстиция — это судебная власть²⁸.

²⁶ См.: З е л е н ц о в А. Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию). С. 72—75.

²⁷ См.: С о л о в ь е в а А. К. Концепция административной юстиции: материально-правовой аспект. С. 54.

²⁸ Следует отметить, что в литературе встречается и противоположное мнение, т.е. что административная юстиция в большей мере «встроена» в систему исполнительной власти.

3. Правовая защита *субъективных публичных прав* граждан как одна из главных целей административной юстиции. Именно нарушение данных публичных прав и составляет предмет административной юстиции; при этом нарушения, вызванные незаконными действиями и решениями органов управления и должностных лиц, могут касаться и других субъективных прав граждан и юридических лиц.

4. Органы административной юстиции в известной мере независимы как от других ветвей власти (иных органов управления), так и от судов общей юрисдикции; они осуществляют также внешний контроль за исполнительной властью, т.е. судебный контроль за работой органов управления и их должностных лиц; часто эти органы называются квазисудебными, так как их деятельность отличается от общих судов, рассматривающих дела в рамках традиционного гражданского процесса.

5. Существование специальных субъектов «административно-юстиционного» правоотношения (граждане, органы публичного управления, субъекты исполнительной власти, должностные лица); должностные лица (судьи), рассматривающие споры в области управления, обладают специальными знаниями и квалификацией в конкретных областях функционирования органов исполнительной власти.

6. Административно-правовые споры (т.е. споры граждан и других субъектов права с публичной властью) подведомственны либо общим судам, либо специальным административным судам, отделенным от общих судов, либо так называемым квазисудебным органам.

7. Административные споры рассматриваются по установленным процессуальным законодательством правилам, обеспечивающим участникам правового спора формальное (процессуальное) равенство, т.е. в рамках специально созданных процедур рассмотрения жалоб (или исков). При рассмотрении административного дела должны соблюдаться все принципы административного процесса (гласность, устность, законность, состязательность, непосредственность и т.д.). В

некоторых странах — бывших советских республиках — приняты законы об административной судебной процедуре²⁹.

8. Юридическим «результатом» административно-юстиционного процесса является признание административным судом (общим судом, квазисудебными органами) незаконности или недействительности (или, наоборот, законности и действительности) принятых органами управления (должностными лицами) административных актов или совершенных ими действий (бездействия).

Д. Н. Вахрах предлагает различать административную юстицию в широком и узком смысле. В широком смысле она представляет собой правосудие, осуществляемое на основе обращений граждан по поводу законности действий органов управления и должностных лиц (сюда включаются также и гражданские дела по искам граждан к исполнительной власти о восстановлении на работу, взыскании ущерба, причиненного незаконными действиями государственных органов, о незаконной выдаче ордера на жилую площадь и пр.)³⁰. В узком смысле под административной юстицией понимается рассмотрение судами жалоб граждан на акты должностных лиц (вообще служащих) и органов управления. Автор особо отмечает, что административной юстицией в России считается правосудие по административным делам, осуществляемое по нормам гражданско-процессуального и арбитражно-процессуального права (т.е. это гражданское судопроизводство)³¹. Он выделяет также понятия *общей* и *специальной жалобы*³². Обжалование по общему праву (общая жалоба) регламентировано Законом Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и

²⁹ Например, в Эстонии 21 июня 1993 г. был принят закон об административной судебной процедуре. См.: Административная юстиция в новых европейских демократиях: Практ. исслед. в сфере адм. права и процесса в Болгарии, Эстонии, Венгрии, Польше и Украине: Пер. с англ. / Ред.: Д. Галлиган и др. Киев: АртЭк; Будапешт: ОСИ/КОЛПИ, 1999. С. 619—625; Диков Г. В. Проблемы создания системы административной юстиции в России (в свете зарубежного опыта) // ГиП. 2001. № 5. С. 31—41.

³⁰ См.: Вахрах Д. Н. Административное право: Учебник: Часть Общая. М.: БЕК, 1993. С. 53.

³¹ См.: Вахрах Д. Н. Юридический процесс и административное судопроизводство // ЖРП. 2000. № 9. С. 14.

³² См.: Вахрах Д. Н. Общая и специальная жалобы // Правоведение. 1987. № 6. С. 35—43; Он же. Административное право. С. 43—50, 52.

свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. (в ред. Федерального закона от 14 декабря 1995 г.)³³. Судебное обжалование на основе специальных норм (специальная жалоба) устанавливается в специальных законодательных актах (например, порядок обжалования постановления по делу об административном правонарушении, ст. 267 Кодекса об административных правонарушениях).

Весьма интересно понимание административной юстиции как правового средства и одновременно способа разрешения юридических коллизий. Традиционно под юридическими коллизиями понимаются расхождения или противоречия между отдельными нормативно-правовыми актами, которые регламентируют одни и те же либо смежные общественные отношения, а также противоречия, возникающие в процессе правоприменения и осуществления уполномоченными государственными органами и должностными лицами определенных за ними полномочий³⁴. Юридические коллизии препятствуют осуществлению гражданами принадлежащих им прав, свобод и законных интересов, разрушают механизм правовой защиты указанных прав, нарушают юридический режим действия правовых актов управления, мешают достижению эффективности административного нормотворчества. Поэтому административная юстиция, используя содержащийся в ней правообеспечительный и правовосстановительный юридический потенциал, может способствовать разрешению юридических коллизий. Причем использование административно-юстиционного законодательства может содействовать эффективному применению и иных способов разрешения юридических коллизий, например: обеспечение толкования нормативных правовых актов; принятие нового акта; отмена старого акта; внесение изменений, дополнений или уточнений в действующие акты; систематизация законодательства; ведение переговорного процесса; оптимизация правопонимания, взаимосвязи теории и практики³⁵. Вот почему ад-

³³ См.: Ведомости. 1993. № 19. Ст. 685; СЗ РФ. 1995. № 51. Ст. 4970.

³⁴ См.: М а т у з о в Н. И. Коллизии в праве: причины, виды и способы разрешения // Правоведение. 2000. № 5. С. 225. См. также: Т и х о м и р о в Ю. А. Юридическая коллизия. М., 1994; О н ж е. Коллизионное право: Учеб. пособие. М., 2000.

³⁵ См.: М а т у з о в Н. И. Коллизии в праве: причины, виды и способы разрешения. С. 238—239.

министративная юстиция, являющаяся необходимым атрибутом (признаком) современного правового государства, может обеспечивать правовым (легальным) путем преодоление возникающих юридических коллизий как в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина, так и в сфере судебного контроля за законностью правовых актов управления.

В странах Западной Европы термин «административная юстиция», сыгравший позитивную роль в создании правовой защиты граждан от действий и решений публичного управления и его органов, получил широкое распространение еще в 19 в.³⁶, когда судебный контроль за деятельностью администрации выделился в отдельную сферу государственной проверки и процессуальных действий³⁷. В Российской Федерации и в настоящее время термин «административная юстиция» используется в тех случаях, когда идет дискуссия об обжаловании в суд действий и решений органов публичного управления (должностных лиц, государственных служащих и других субъектов права), о возможности создания в России самостоятельной системы административных судов или выделения в судах общей юрисдикции специализации (или коллегии) по административным спорам. Вопросы административного правосудия (административной юстиции) обсуждают в настоящее время и судьи арбитражных судов, рассматривающих административные споры, т.е. споры, возникающие из административных правоотношений³⁸.

В начале 20 в. так же, как и сегодня, существовали два подхода к практической организации административной юс-

³⁶ В настоящее время во многих странах мира созданы и успешно функционируют административные суды (административные трибуналы), являющиеся самостоятельной частью судебной системы и самого правосудия. Эти суды рассматривают иски граждан по правилам, установленным административно-процессуальным законодательством.

³⁷ В недавнем прошлом часто цитировались слова Ф. Энгельса о том, что «первое условие всякой свободы — ответственность всех чиновников за все свои служебные действия по отношению к любому из граждан перед обыкновенными судами и по общему праву» (см.: М а р к с К., Э н г е л ь с Ф. Соч. 2-е изд. Т. 34. С. 103).

³⁸ См.: Л ю б и м о в а Р. Н. Некоторые вопросы судебной практики по рассмотрению споров, возникающих из административных правоотношений // Вестн. ВАС. 1997. № 7. С. 120—128; № 8. С. 68—74.

тиции, которые отражали два противоположных взгляда на этот правовой институт: первый подход заключался в подчинении вопросов публичного права компетенции общих судов (доктрина единой юстиции), а второй — в подчинении вопросов публичного права компетенции администрации в виде особых судебно-административных коллегий, которые учреждались бы в ведомстве управления (доктрина специальных административных судов). Этим двум направлениям теоретической мысли соответствовали две системы организации административной юстиции на практике: единая административная юстиция создавалась в Англии, Северо-Американских Штатах, Швейцарии, Дании, Норвегии, Бельгии; система специальных коллегий была установлена в ведомстве управления во Франции, Испании, Португалии, а также в Пруссии и других германских государствах³⁹.

§ 2. ПРЕДПОСЫЛКИ ФОРМИРОВАНИЯ В РОССИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Необходимость формирования в России административной юстиции практически единогласно признается учеными, занимающимися этой проблематикой⁴⁰. Выделяются и главные предпосылки формирования административной юстиции. Например, Ю. А. Тихомиров указывает на два юридических основания: 1) судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (конституционное основание); 2) законодателем допускается учреждение специализированных

³⁹ См.: Рязановский В. А. Единство процесса. М.: «Городец», 1996. С. 37.

⁴⁰ См., например: Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 790. Ученый считает, что нужна административная юстиция, о которой немало писали русские дореволюционные юристы; по его сведениям, несколько лет назад был подготовлен проект закона об административной юстиции, однако многие ученые были тогда против успешного введения административной юстиции в нашей стране. См.: Тихомиров Ю. А. О концепции развития административного права и процесса // ГиП. 1998. № 1. С. 14; Старилов Ю. Н. Административная юстиция: Проблемы теории. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1998; Он же. К вопросу о новом понимании административной юстиции // Правоведение. 2000. № 2. С. 101—114.

федеральных судов по рассмотрению административных дел (законодательное основание)⁴¹. Другие авторы приводят ряд доводов более общего плана: 1) высокий удельный вес в России государственного регулирования, участия государства в структурах гражданского общества; 2) близость российской правовой системы к континентальной (западноевропейской) модели; 3) хорошо изученный и традиционно популярный у российских ученых-юристов как до революции 1917 г., так и после нее немецкий и французский опыт организации системы административной юстиции; 4) насущная необходимость предоставления судам права отмены незаконных актов управления⁴²; 5) перегруженность российских судов и многочисленные факты произвола исполнительных органов власти, нарушающих права граждан⁴³. Одними из главных, на наш взгляд, предпосылок и в то же время будущих результатов создания в России системы административных судов являются: необходимость реформирования государственной власти в стране; укрепление судебной власти и придание ей большей оперативности и эффективности; совершенствование правового механизма обеспечения прав и свобод как физических, так и юридических лиц.

Современное состояние теоретической разработки проблемы административной юстиции позволяет говорить о двух подходах к формированию в России модели этого института. Первый подход предполагает создание специальных административных судов⁴⁴, а второй — специализацию действующего суда, т.е. учреждение в судах общей юрисдикции

⁴¹ См.: Т и х о м и р о в Ю. А. Курс административного права и процесса. С. 790.

⁴² См.: Б о й ц о в а В. В., Б о й ц о в В. Я. Административная юстиция... С. 51—52.

⁴³ Председатель Верховного Суда РФ В. Лебедев считает, что административные суды смогут «несколько разгрузить судебную систему от непомерных нагрузок, стать ближе и доступнее гражданам, смогут более квалифицированно обеспечить защиту их прав и свобод». См.: Л е б е д е в В. От идеи судебного нормоконтроля к административному судопроизводству // РЮ. 2000. № 9. С. 2.

⁴⁴ См., например: Х а м а н е в а Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. С. 133; О н а ж е. Судебный контроль за реализацией прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1999. С. 48.

специальных (особых) коллегий по административным делам (публично-правовым спорам) с одновременным созданием в Верховном Суде РФ и в высших судебных инстанциях субъектов РФ соответствующих коллегий по административным делам (публично-правовым спорам)⁴⁵. В литературе имеются и менее принципиальные дополнения к указанным двум концепциям. Например, А. Н. Пилипенко предлагает создать в нашей стране Высший административный суд на федеральном уровне, который рассматривал бы в первой инстанции дела по жалобам на федеральные органы управления (в том числе и на Правительство РФ⁴⁶) и являлся бы апелляционной и кассационной инстанцией по решениям нижестоящих судов. На уровне 8—10 крупнейших регионов страны предлагается сформировать филиалы Высшего административного суда России, которые рассматривали бы в первой инстанции жалобы на органы управления субъектов РФ, а также не региональные федеральные службы. Функционирование административной юстиции на местном уровне, по мнению А. Н. Пилипенко, может быть обеспечено специализацией судей по данной категории дел, организованной в респуб-

⁴⁵ Выказывалось мнение, что специфика рассмотрения в судах административно-правовых споров требует выделения судебных составов по административным делам наряду с судебными составами по уголовным и гражданским делам (см.: «Круглый стол»: Конституция Российской Федерации и совершенствование юридических механизмов защиты прав человека: (Выступление *Н. Г. Салищевой*) // ГиП. 1994. № 10. С. 18.). М. Студеникина, соглашаясь с изменившимся с течением времени мнением Н. Г. Салищевой, также подчеркивает, что с позиций укрепления охраны прав человека в рамках проведения специализации действующего суда необходимо выделить специальные присутствия (составы, коллегии) по административным спорам. А потому административные судебные присутствия должны появиться и в судах «верхнего эшелона», в том числе в Верховном Суде России, а в верховных судах субъектов РФ — коллегии по административным делам. Вследствие таких изменений в Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» должны быть включены соответствующие нововведения (см.: Студеникина М. Административная юстиция: какой путь избрать России? // РЮ. 1996. № 5. С. 36). См. также: Лебедев В. От идеи судебного нормоконтроля к административному судопроизводству. С. 2—4.

⁴⁶ См.: Хаманева Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. С. 134.

ликанских, краевых и областных судах⁴⁷. Ю. А. Тихомиров считает целесообразным сформировать сеть федеральных региональных административных судов во главе с Высшей Административной Палатой⁴⁸.

Думается, что и первый, и второй подходы к созданию административной юстиции в России вполне обоснованны⁴⁹; вопрос заключается лишь в том, что сначала в порядке эксперимента следует вести административное судопроизводство специализированными коллегиями, но в качестве стратегической цели — совершенствования российской судебной системы — иметь создание особых административных судов, которые будут рассматривать споры граждан и других субъектов права с публичной властью.

Представители науки гражданского процессуального права констатируют, что судебный контроль в области государственного управления и местного самоуправления развивается в настоящее время в рамках гражданского судопроизводства; однако «все более отчетливо просматривается тенденция превращения его в административную юстицию, самостоятельную ветвь правосудия (наряду с гражданским и уголовным процессом)»⁵⁰. И. М. Зайцев отмечал в качестве препятствующих становлению административной юстиции факторов малочисленность судебных дел, вытекающих из управленческих отношений (всего несколько процентов в общей массе гражданских дел), и сделал вывод, что при таком объеме очевидна «нецелесообразность создания самостоятельных юрисдикционных органов или даже специализации судей на разбирательстве дел, связанных с судебным контролем за управленческими актами»⁵¹.

⁴⁷ См.: П и л и п е н к о А. Н. Административная юстиция в зарубежных государствах // Законодательство и экономика. 1996. № 3—4. С. 81.

⁴⁸ Т и х о м и р о в Ю. А. Курс административного права и процесса. С. 791. Создание специализированных административных палат (правда, только при общих судах) в истории уже предлагалось (см.: К у л е в а - с к и й Н. Административная юстиция на Западе. Харьков, 1879).

⁴⁹ Как уже было отмечено, еще в первые годы Советской власти ученые предлагали создать в России административные суды. Однако иногда такие предложения сводились к заимствованию опыта западных стран.

⁵⁰ В и к у т М. А., З а й ц е в И. М. Гражданский процесс России: Учебник. М.: Юристъ, 1999. С. 271.

⁵¹ Там же.

С нашей точки зрения, оставляя в силе и укрепляя существующий порядок административного рассмотрения жалоб в области управления (т.е. когда жалоба гражданина на действия должностного лица рассматривается в самом органе управления), целесообразно заменить термин «административная юстиция» на понятие «административное судопроизводство» (правосудие). Административная форма правосудия — это специальная ветвь судопроизводства, обеспечивающего судебный контроль за публичной властью, деятельностью органов исполнительной власти, органов государственного и муниципального управления, различных публично-правовых институтов, учреждений и организаций. Истцами в административных судах могут быть граждане (физические лица) и юридические лица. Административные споры — это споры между гражданами, юридическими лицами и государственными и муниципальными органами.

Современные ученые, изучающие опыт организации и функционирования административной юстиции в зарубежных странах, также отмечают, что в российских условиях наиболее приемлемым является «германский тип» административной юстиции, т.е. выделение в российской судебной системе самостоятельной ветви административного судопроизводства⁵², создание специализированного правосудия по делам административной юрисдикции, обладающего всеми преимуществами судебного разбирательства, в частности являющегося оперативным и доступным для населения. Предлагается создание единой системы федеральных административных судов, обособленных от общего судопроизводства; таким образом, судебный контроль в сфере государственного управления будет осуществлять компетентный орган, независимый от органов государственной администрации и от судов общей юрисдикции⁵³. Вместе с тем имеется и другой подход к формированию российского административного судопроизводства:

⁵² См., например: В е д е р н и к о в а О. Н. Административная юстиция (опыт зарубежных стран) // Судебная реформа: итоги, приоритеты, перспективы: Материалы конф. (Сер. «Науч. докл.». № 47). М.: МОНФ, 1997. С. 60.

⁵³ См.: Х а м а н е в а Н. Ю. Судебный контроль за реализацией прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1999. С. 48.

например, Верховный Суд РФ, разработавший проект ФКЗ «О федеральных административных судах в Российской Федерации», предлагает создавать административные суды в системе судов общей юрисдикции.

§ 3. ПРИЧИНЫ ФОРМИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА⁵⁴

Необходимость формирования специальных коллегий по рассмотрению административных споров в судах общей юрисдикции или создания особых административных судов, которые будут осуществлять правосудие по административным делам, т.е. управленческим спорам граждан и других субъектов права с публичной властью, можно обосновать наличием следующих причин:

1. Закрепление в Конституции Российской Федерации норм-принципов, направленных на обеспечение соответствия судебной системы России стандартам правового государства. В Конституции Российской Федерации Россия определяется как правовое государство, которое имеет множество важнейших современных целей⁵⁵, требующих правового определения в законах. Анализ становления судебной системы на фоне исторического развития правового государства в качестве признаков, *с наибольшей силой характеризующих материальную правовую государственность*, позволяет обнаружить: во-первых, нормативное установление взаимно корреспондирующих прав и обязанностей граждан и государства, их целостной системы, обеспечивающей и защищающей права, свободы и законные интересы граждан; во-вторых, наличие такой системы правосудия, которая обеспечивала бы правовую защиту физических и юридических лиц.

Судебная власть в современном правовом государстве представляет собой один из важнейших элементов структуры государственной власти наряду с законодательной и исполнительной и оформляется в виде системы правосудия. Суд

⁵⁴ Этот параграф написан при участии судьи федерального суда Советского района г. Воронежа С. Ф. Стариловой.

⁵⁵ О целях государства и их нормативном установлении см. глубокое научное произведение, изданное в 1997 г. в ФРГ: S o m m e r m a n n К.-Р. Staatsziele und Staatszielbestimmungen. Tübingen: Mohr Siebeck, 1997.

служит гарантией соблюдения установленных законодательной властью границ по реализации функций, принадлежащих исполнительной власти. При осуществлении судебной власти как особой государственной деятельности проявляются правозащитные, упорядочивающие и правоприменительные элементы ее содержания, определяются основы фактического и правового равенства каждого гражданина перед законом и судом⁵⁶. Поэтому судебная власть должна иметь оптимальную структуру и необходимую специализацию⁵⁷. В конечном счете важнейшим признаком правового государства является сложившееся административное судопроизводство, обеспечивающее права и свободы граждан и юридических лиц. Развитие правового государства в исторической перспективе сформировало новое представление о нем как о власти, управляемой и ограниченной законом. По мнению французского ученого Ж. Шеваллье, «право здесь оказывается не только выражением верховенства государственной власти, но также (и прежде всего) — условием и гарантией ее подчинения закону»⁵⁸. Этот новый подход нашел отражение и в развитии административного права, которое стало рассматриваться не только как право управления со стороны «управляющих», но и как средство защиты прав и свобод граждан. Ж. Шеваллье отмечает, что «наличие специфических норм и специального судьи способствовало бы более полному подчинению администрации закону. Быстрое развитие административного права и административного арбитража вызвано стремлением дать гражданам гарантии против произвола администрации, ограничить определенными рамками

⁵⁶ См.: Р ж е в с к и й В., Ч е п у р н о в а Н. Судебная власть в конституционной системе разделения властей // РЮ. 1997. № 7. С. 3; Судебная власть в Российской Федерации: Конституционные основы организации и деятельности. М.: Юристъ, 1998. См. также: Л у ч и н В. О., Д о р о н и н а О. Н. Жалобы граждан в Конституционный Суд РФ. М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1998; Э б з е е в В. С. Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд. М.: ЮНИТИ, 1996. С. 88—112.

⁵⁷ Наличие органов административной юстиции считается показателем «полисистемности судебной организации», т.е. развитости различных форм осуществления правосудия в той или иной стране. См.: Б о й ц о в а В. В., Б о й ц о в В. Я. Административная юстиция... С. 43—44.

⁵⁸ Ш е в а л л ь е Ж. Государственная служба. Люберцы: Композит, 1996. С. 17.

мощь государства: последняя не является более важнейшей основой административного права, поскольку оно призвано, напротив, ограничивать эту мощь. Прерогативы административной власти обладают ценностью не сами по себе, но только лишь в той мере, в какой позволяют администрации выполнять свои функции. Развитие системы судебного контроля над «превышением власти» хорошо отражает ту фундаментальную идею, что административная власть может применяться только в рамках, предписанных ей соответствующей юрисдикцией, и лишь с учетом поставленных перед ней целей»⁵⁹. Б. А. Кистяковский в начале 20 в., указывая на несомненное своеобразие правительственной деятельности и естественно присущую ей большую самостоятельность, отмечал необходимость создания особых публично-правовых форм и институтов для ее подчинения праву: «Каждое конституционное государство должно пройти ряд стадий в своем развитии, достичь которых удастся только путем больших усилий и упорной борьбы, пока оно не выработает и не приспособит к себе этих форм и институтов, т.е. пока оно не станет вполне правовым»⁶⁰. Формирование судебных учреждений административной юстиции, по мнению Б. А. Кистяковского, и должно являться важной формой контроля над правительственными актами и всей административной деятельностью⁶¹.

Только недоразумением можно назвать то, что в современной России как в правовом государстве, основанном на принципе разделения властей, не создано административное судопроизводство, а именно административные суды. Несмотря на отсутствие внимания к данной проблеме со стороны законодателя, административная юстиция остается важной реальностью правовой системы Российской Федерации. Более того, есть все основания полагать, что российская судебная система не станет противиться формированию в ее структуре этого института. Недавний исторический опыт государственно-судебного строительства подтвердил возможность

⁵⁹ Ш е в а л л ь е Ж. Государственная служба. С. 17.

⁶⁰ К и с т я к о в с к и й Б. А. Философия и социология права / Сост., примеч., указ. В. В. Сапова. СПб.: РХГИ, 1998. С. 350.

⁶¹ См.: Там же.

весьма быстрого появления в России в конце 80 — начале 90 гг. новых органов судебной власти — Конституционного Суда Российской Федерации⁶² и арбитражных судов. Получилось так, что судебная реформа была вырвана из контекста правовой реформы 1991 г. и принесла определенные результаты только в сфере конституционного правосудия⁶³ и арбитражного судопроизводства⁶⁴. Вместе с тем на 5-м Всероссийском съезде судей отмечалось, что, несмотря на существующие проблемы, в России сформировалась самостоятель-

⁶² См.: Б о б о т о в С. В. Конституционная юстиция (сравнительный анализ). М., 1994; Г а в р ю с о в Ю. В. Правовые вопросы организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1998; Г а д ж и е в Г. А., К р я ж к о в В. А. Конституционная юстиция в Российской Федерации: становление и проблемы // ГиП. 1993. № 7; Д а в у д о в С. К., Ш а п и е в а О. Г. Проблемы становления и развития органов конституционного контроля в субъектах Российской Федерации // Вестн. Конституционного Суда РФ. 1997. № 3. С. 33—44; К л е а н д р о в М. И. Очерки российского судоустройства. Проблемы настоящего и будущего. Новосибирск, 1998; Конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации (Сравнительное исследование законодательства и судебной практики. Нормативные акты) / Отв. ред. М. А. Митюков. М.: Изд-во «Зерцало», 1999; П е т р о в А. Полномочия Конституционного Суда Российской Федерации в сфере нормоконтроля: некоторые «белые пятна» // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2000. № 1. С. 238—243; Т о п о р н и н Б. Н. Конституционный контроль: идеи и проблемы реализации // Теория права: новые идеи. М., 1991. Вып. 1; Ш у л ь ж е н к о Ю. Л. Конституционный контроль в России. М., 1995; О н ж е. Институт конституционного надзора в Российской Федерации. М., 1998; Ю д и н Ю. А. Модели конституционного правосудия // Сравнительное конституционное право. М., 1996. С. 158—236. Более полный перечень литературных источников по проблемам конституционной юстиции см.: К р я ж к о в В. А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика). М.: Формула права, 1999. С. 184—198.

⁶³ Специалисты утверждают, что региональная конституционная юстиция в России пока еще не стала общераспространенным явлением (см.: К р я ж к о в В. А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика). С. 181) и что есть несколько причин, тормозящих расширение «географии» конституционного правосудия на территории России (см.: М и т ю к о в М. Конституционные (уставные) суды: от теории вопроса к практике решения // РЮ. 2000. № 4. С. 2).

⁶⁴ См., например, мнение Ю. А. Тихомирова, высказанное на заседании «круглого стола» на тему «Конфликт закона и правовая реформа» в марте 1997 г. // ГиП. 1997. № 12. С. 7.

ная судебная власть; в базовых параметрах концепция судебной реформы была реализована: сегодня в России действуют Конституционный Суд РФ, уставные суды в субъектах РФ⁶⁵, федеральные суды общей юрисдикции, военные и арбитражные суды; созданы Судебный департамент при Верховном Суде РФ и его органы в субъектах РФ; воссоздан институт судебных приставов; в 33 субъектах РФ⁶⁶ к отправлению правосудия приступили 1066 мировых судей⁶⁷, за первые месяцы ими рассмотрены 1676 уголовных и 24 148 гражданских дел⁶⁸. А в октябре 1991 г. на 1-м Всероссийском съезде судей в качестве целей судебной реформы и непереносимых условий обеспечения функционирования демократического правового государства провозглашались: формирование самостоятельной судебной власти в России; развитие организационных основ судебной системы; совершенствование ее кадрового и финансового обеспечения; усиление га-

⁶⁵ Председатель Конституционного Суда РФ М. Баглай с сожалением отмечал на 5-м Всероссийском съезде судей тот факт, что в субъектах РФ созданы и функционируют лишь 11 конституционных (уставных) судов. Следовательно, огромный массив законов, принятых в субъектах РФ по вопросам их исключительного ведения, остается вне конституционного судебного контроля. См.: Баглай М. Судебная система — главный механизм обеспечения единого правового поля страны // РЮ. 2001. № 1. С. 9. См. также: Кряжков В. А. Проблемы становления конституционной юстиции субъектов Российской Федерации // ГиП. 2000. № 5. С. 99—102; Он же. За единство правового пространства России // РЮ. 2000. № 11. С. 22—24.

⁶⁶ См., например: Закон Воронежской области «О мировых судьях Воронежской области» от 13 декабря 2000 г. // Коммуна. 2000. 23 дек.

⁶⁷ См.: Михайловская И. Возрождение мировой юстиции в России: «будущее в прошлом» // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 2000. № 3. С. 42—45; Путин В. Компетенция суда распространяется на все дела государства // РЮ. 2001. № 1. С. 3; Руднев В. Судебная реформа: 10 лет спустя // РЮ. 2001. № 1. С. 1; Качев В., Ляхов Ю. Ученые и судьи обсуждают работу мировых судей // РЮ. 2001. № 1. С. 17. См. также: Сидоренко В. М. Проблемы становления мировых судов // Рос. юрид. журнал. 2000. № 2. С. 23—30; Степанов В. Мировые судьи дали клятву народу и приступили к работе // РЮ. 2000. № 10. С. 1; Терехин В. Почему «урезана» компетенция мировых судей? // РЮ. 2000. № 10. С. 2—3; Устюжанинов В., Сапожников С. Компетенция мирового судьи по рассмотрению гражданских дел // РЮ. 2000. № 12. С. 11—12.

⁶⁸ См.: Лебедев В. Судебная власть в стране стала реальностью // РЮ. 2001. № 1. С. 5.

рантий самостоятельности и независимости судей⁶⁹; расширение сфер судебной защиты прав и свобод граждан; повышение доступа к правосудию, приведение российского законодательства в соответствие с современными мировыми стандартами, нормами и принципами международного права⁷⁰. Следует отметить, что судебная реформа еще не закончилась. Правда, можно встретить и иные мнения относительно ее результатов. Например, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации в докладе о его деятельности в 1999 г. отметил, что судебная реформа осуществляется в стране крайне медленно, что люди не знают функций суда как защитника их прав и свобод, «обращаются в суд редко, боясь волокиты и бюрократизма, почти не надеясь добиться там истины»⁷¹. Более того, представители правоохранительных органов делают весьма категоричные заявления о нелегитимности судебной реформы 1991 г. и о том, что она может привести в тупик⁷². Не ставя себе целью опровержение сказанного, тем не менее усомнимся в правоте отмеченных в докладе выводов, ибо приводимые в дальнейшем цифры свидетельствуют о постоянном в течение последних лет увеличении обращений граждан в суд за защитой нарушенных прав и свобод, об относительно высокой правовой культуре населения и росте доверия к судебному порядку рассмотрения административно-правовых споров.

Как отмечается в постановлении 5-го Всероссийского съезда судей «О ходе судебной реформы в Российской Федерации и перспективах развития судебной системы» от 29 ноября 2000 г., в процессе осуществления судебной реформы проведена громадная работа, в результате которой в России построена простая и понятная населению система судов; по-

⁶⁹ О критике принципа независимости судей и суда см., например: П о л я к о в С. Б. К вопросу о независимости суда // ГиП. 2000. № 10. С. 85—92.

⁷⁰ См.: Л е б е д е в В. Судебная власть в стране стала реальностью. С. 5; С и д о р е н к о Ю. Российские судьи — судебной власти // РЮ. 2000. № 11. С. 6—8.

⁷¹ См.: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 1999 году // РГ. 2000. 5 апр.

⁷² См.: И судьи не безгрешны тоже: Беседа Б. Ямшанова с советником Генерального прокурора РФ В. Колесниковым // РГ. 2001. 27 февр.

этому предлагается лишь планомерно решать вопросы дальнейшего развития и совершенствования судоустройства, судопроизводства и должного организационного, прежде всего кадрового и финансового, обеспечения судебной деятельности. В целях завершения судебной реформы, по мнению 5-го Всероссийского съезда судей, следует разработать и утвердить Государственную программу развития судебной системы Российской Федерации на период до 2005 г. Однако такой подход, отмечается в указанном постановлении, устраивает не всех: разработаны законопроекты об изменении установленного порядка назначения судей; высказываются мнения о целесообразности раздробления целостной системы судов общей юрисдикции на мини-системы со своими высшими судами для рассмотрения отдельных категорий дел (трудовые, семейные и т.д.); предлагается даже разработать новую концепцию судебной реформы, отличающуюся от концепции, одобренной парламентом страны всего девять лет назад. Поэтому особо подчеркивается, что коренная ломка судебной системы отрицательно скажется на интересах граждан; ведь нельзя предлагать, а тем более реализовывать новые концепции реформ одной из ветвей государственной власти через каждое десятилетие⁷³.

Однако авторы реализации новых подходов при проведении судебной реформы в России не драматизируют ситуацию с возможными изменениями российского законодательства, которые, по их мнению, направлены исключительно на повышение эффективности функционирования судебной системы страны. Как считает Д. Козак, возглавлявший соответствующую группу разработчиков нововведений с 28 ноября 2000 г. по апрель 2001 г., предлагаемая реформа судебной власти лишь укрепит ее: повысится ответственность судей за исполнение своих функций; введение общественного контроля будет способствовать известной прозрачности в деятельности судьи; кроме того, положительные моменты судебной реформы — это: искоренение коррупции в системе судебной власти; изменение состава квалификационных коллегий судей путем преодоления ее корпоративности и введения в нее одной трети представителей общественности (например, науч-

⁷³ См.: Вестник ВАС РФ. 2001. № 4. С. 72.

но-педагогических кадров); снятие неоправданно высоких гарантий для судей, т. е., например: разрешение проведения оперативно-розыскной деятельности в отношении судей при установлении необходимых гарантий; введение дисциплинарной ответственности судей, т.е. возможности наложения на них дисциплинарных санкций квалификационными коллегиями по представлению председателя соответствующего суда; ограничение срока работы судьи в должности председателя суда; установление механизма досрочного прекращения обязанностей судей; поэтапное увеличение оплаты труда как судей, так и работников аппаратов судов. В программе судебной реформы, рассчитанной на 6 лет (до 2006 г.), предлагается проведение и иных мероприятий⁷⁴.

В литературе можно встретить справедливое, на наш взгляд, мнение самих судей о необходимости разработки национальной доктрины судебной власти, уяснения роли правосудия в государственном управлении⁷⁵. В настоящее время обсуждается законопроект «О судах общей юрисдикции», который в первоначальном варианте предусматривал создание самостоятельных судебных систем субъектов РФ в составе народных и апелляциянно-кассационных судов, которые, как предполагалось, должны были действовать процессуально самостоятельно от федеральной судебной системы. Однако Совет судей в постановлении от 29 октября 1998 г. выразил по этому поводу несогласие и направил свои предложения Президенту РФ. 11 июня 1998 г. Государственной Думой был принят в первом чтении внесенный в нее в порядке законодательной инициативы Пленумом Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ проект Закона «Об органах судейского сообщества»⁷⁶. Высказывается критика и по по-

⁷⁴ См.: Я м ш а н о в Б. Наши судьи неподсудны. Но подкупны? //РГ. 2001. 17 апр.

⁷⁵ См., например: К о л о к о л о в Н. А. О чем не стоит забывать авторам судебной реформы // Рос. судья. 1999. № 2. С. 3—5.

⁷⁶ См.: С и д о р е н к о Ю. Мы не дали растащить судебную систему по местным квартирам // РЮ. 2001. № 1. С. 10—11. См. также: В а с и л ь е в а Л. Н. О несоответствии законодательства о судебной системе некоторых субъектов Российской Федерации федеральному законодательству // ЖРП. 2000. № 10. С. 94—98.

воду Федеральной целевой программы⁷⁷ организационного обеспечения деятельности арбитражных судов на период до 2010 г., поскольку она не учитывает интересы системы судов общей юрисдикции, хотя и затрагивает интересы всех судей (а не только судей арбитражных судов).

В России уже в течение нескольких лет обсуждается проблема ювенальной юстиции, т.е. юстиции, которая обеспечивала бы защиту прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних. Еще в 1991 г. в Верховном Совете РСФСР рабочая группа ученых и представителей правоохранительных органов разработала законопроект «О судах по делам семьи и несовершеннолетних». Создание таких специализированных судов планировалось осуществить поэтапно в течение ряда лет на базе судов общей юрисдикции. В настоящее время разработан и обсуждается проект федерального закона «Об основах ювенальной юстиции в Российской Федерации»⁷⁸.

Недавно было высказано мнение о том, что появилась новая отрасль права — конституционное правосудие⁷⁹, которая включает в себя судебное конституционное право и судебный конституционный процесс (конституционное судопроизводство)⁸⁰. Л. В. Лазарев считает, что материальные и про-

⁷⁷ См.: РЮ. 2000. № 11.

⁷⁸ См., например: Е р м а к о в В. Юстиция обязана защищать права и законные интересы несовершеннолетних // РЮ. 2000. № 10. С. 22—23.

⁷⁹ О двух способах оспаривания нормативных актов по мотивам их несоответствия Конституции РФ или другому нормативному акту большей юридической силы см.: Ж у й к о в В. М. Статус суда, его полномочия, судебная система и виды судопроизводства как условия обеспечения права на судебную защиту // Судебная реформа: итоги, приоритеты, перспективы. Материалы конференции. (Сер. «Научные доклады». № 47). М.: МОНФ, 1997. С. 26—34.

⁸⁰ См.: Б а р а н о в В. М., П ш е н и ч н о в М. А. Конституционное судопроизводство в субъектах Российской Федерации // Россия и ее субъекты: право и политика. 2000. № 1. С. 19—32; Б о б р о в а В. К., К р о в е л ь щ и к о в а В. В., М и т ю к о в М. А. Закон об Уставном суде субъекта Российской Федерации: каким он может быть (модель закона, анализ зарубежного и отечественного опыта, нормативные акты, комментарии и пояснения). М., 2000; В и т р у к Н. В. Конституционное правосудие: (Судебное конституционное право и процесс) // Право и жизнь. 1996. № 10. С. 134; О н ж е. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: Учеб. пособие. М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1998;

цессуальные нормы, регламентирующие отношения в сфере конституционного правосудия, являются составной частью конституционного права в виде правового института или подотрасли права⁸¹. По мнению А. В. Зиновьева, Конституционный Суд РФ следует относить к органам надзора, а не контроля⁸². Современное конституционное правосудие можно рассматривать сегодня и с позиций института конституционно-судебного нормоконтроля⁸³.

Отсутствие в России независимой судебной инстанции по делам о спорах граждан с публичной властью и ее органами свидетельствует об упрощенном и недемократическом подходе к созданию судебной системы. В настоящее время, как и в советские годы, считается «нормой» экономить на юстиции, судах и судьях. В отличие от времени сегодняшнего, объяснить такое положение в советском государстве нетрудно: например, это могла быть необходимость отстаивать идеологические постулаты командно-административного режима. Вместе с тем ни в коей мере это не относится к большинству рассмотренных в те годы уголовных и административных дел, которые, как правило, не имели политической окраски и содержали лишь уголовно-правовые и административно-деликтные вопросы.

К о к о т о в А. Н. Предназначение Конституции и российский конституционный процесс // Проблемы науки конституционного права / Под ред. А. Н. Кокотова, М. И. Кукушкина. Екатеринбург, 1998. С. 24—38; К р я ж к о в В. А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика); К р я ж к о в В. А., Л а з а р е в Л. В. Конституционное судопроизводство: Учеб. пособие. М.: БЕК, 1998; М и т ю к о в М. А., Б а р н а ш о в А. М. Очерки конституционного правосудия (сравнительно-правовое исследование законодательства и судебной практики). Томск: Изд-во Томского ун-та, 1999; С а л и к о в М. С. Конституционно-процессуальное право как наука, отрасль права и учебная дисциплина // Право и политика. 2000. № 4. С. 15—26; Ш у б е р т Т. Э. Проблемы образования конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Право и политика. 2000. № 3. С. 42—49.

⁸¹ См.: Л а з а р е в Л. В. Конституционный Суд России и развитие конституционного права // ЖРП. 1997. № 11. С. 3—4.

⁸² См.: З и н о в ь е в А. В. Концепция первоочередных поправок в Конституцию России // Правоведение. 2000. № 4. С. 57.

⁸³ См.: Л а з а р е в Л. Проблемы судебного нормоконтроля в решениях Конституционного Суда РФ // РЮ. 2001. № 2. С. 8—11. См. также: Г о р д е ю к Д. Дела о признании законов субъектов Федерации противоречащими федеральному закону // Там же. С. 46—47.

Иногда в качестве аргумента против создания административных судов выдвигается нецелесообразность усложнения существующей судебной системы. Однако едва ли имеются данные социологических исследований относительно того, что с введением в судебную систему административных судов ее функционирование становится менее эффективным. Указанный аргумент, по нашему мнению, лишен основания для критики. Возможное усложнение судебной системы напрямую связано с теми изменениями, которые возникают в ходе реформирования и известного усложнения структуры судебной власти, судебного права и самого законодательства, а также в процессе изменений, происходящих в структуре общественной и государственной жизни, появления новых задач и функций самой правовой системы. Обеспечение законного функционирования исполнительной власти посредством судебного контроля — это требование правового государства, законодательно зафиксированное действующей Конституцией Российской Федерации. Правосудие по административным делам, т.е. споры граждан с публичной властью, должно стать фактором, обеспечивающим самостоятельность и независимость судебной власти, а также противовесом в системе разделения государственной власти на исполнительную, законодательную и судебную. Пробелы в выравнивании «силы» различных ветвей государственной власти с помощью сдержек и противовесов сегодня более чем очевидны.

Стандартам современного правового государства отвечает, на наш взгляд, положение о необходимости признания судебной практики источником права. Эта идея является в настоящее время весьма актуальной⁸⁴. Анализируя проблему судебного нормотворчества, можно прийти к выводу, что Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, осуществляя нормотворческую функцию, на практике принимают акты, которые подлежат обязательному соблюдению судами, т.е. они регламентируют конкретные отношения, вне зависимости от их непосредственных участников. По мнению ученых, общеобязательный

⁸⁴ См., например: Судебная практика как источник права. М., 1997; М а р ч е н к о М. Н. Является ли судебная практика источником российского права? // ЖРП. 2000. № 12. С. 11—21.

характер присущ решениям судов общей юрисдикции, которые признают недействующими (незаконными) нормативные правовые акты либо отдельные их положения⁸⁵. «Правовые позиции» Конституционного Суда РФ по конкретным конституционно-правовым проблемам представляют собой также источник права, так как они носят общеобязательный характер, обладают высокой значимостью и юридической силой (сравнимой с юридической силой Конституции РФ), а также самостоятельностью, имеют характер конституционно-правовой нормы⁸⁶. В литературе выделяются специфические признаки судейского правотворчества: 1) осуществляется в рамках закона и на основе закона, исходящего от высшей законодательной власти; 2) представляет собой «побочный продукт» акта правосудия и самой деятельности по осуществлению правосудия; 3) связано во многом с толкованием (конкретизацией) права и восполнением в нем пробелов; 4) основой принятия судебного акта являются правовые нормы и правовые принципы; 5) его продукт должен соответствовать положениям и требованиям законодательных актов; 6) имеет подчиненное положение по отношению к законам (невозможность отмены или изменения законов судебными актами); 7) наличие определенных границ или пределов⁸⁷.

2. Необходимость приведения судебной системы⁸⁸ Рос-

⁸⁵ См.: К у ч и н М. В. Нормотворческая деятельность судебных органов Российской Федерации и судебный прецедент // Право и политика. 2000. № 5. С. 13; Б е л о в А. Правотворческая деятельность судов (право и судебная практика в России и за рубежом) // Право и экономика. 2000. № 7. С. 69—74.

⁸⁶ См.: В и т р у к Н. В. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: понятие, природа, юридическая сила и значение // Конституционное правосудие в меняющихся правовых системах. М., 1999. С. 89; Г а д ж и е в Г. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как источник конституционного права // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 81—85.

⁸⁷ См.: Ж у й к о в В. М. К вопросу о судебной практике как источнике права // Судебная практика как источник права. М., 1997. С. 16—20; М а р ч е н к о М. Н. Является ли судебная практика источником российского права? // ЖРП. 2000. № 12. С. 17.

⁸⁸ О современном состоянии судебной системы России и ее совершенствовании см.: П а ш и н С. Новые возможности развития судебной системы России // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1997. № 2. С. 16—23.

сийской Федерации в соответствии с международными правовыми стандартами. Наличие или отсутствие особого административного судопроизводства — это показатель соответствия национальной судебной системы международным государственно-правовым стандартам, в частности стандартам обеспечения прав и свобод граждан, доступности⁸⁹ системы эффективного и справедливого правосудия для всех субъектов права, формирования соответствующей структуры органов судебной власти. В решении № 1 Совета по судебной реформе при Президенте Российской Федерации от 12 марта 1997 г. «Перспективы судебной реформы в Российской Федерации в связи с ее вступлением в Совет Европы» подчеркивается, что одной из основных задач судебной реформы на ближайшую перспективу следует считать существенное повышение эффективности судебной власти, уровня судопроизводства за счет совершенствования и дифференциации форм судопроизводства⁹⁰. Сегодня Россия — член Совета Европы и должна учитывать все его рекомендации, правила и стандарты⁹¹. Национальная судебная система должна

⁸⁹ В журнале «Российская юстиция» в 1997 г. начата публикация под общим заголовком «Доступ к правосудию». В этих материалах содержатся документы (резолюции и рекомендации) Комитета Министров Совета Европы по вопросу обеспечения более простого доступа граждан к эффективному правосудию. См.: Доступ к правосудию // РЮ. 1997. № 6. С. 2—4; № 7. С. 5—8; № 8. С. 2—5. См. также: Б е р е с т н е в Ю. Российская правовая система и европейские стандарты // РЮ. 2001. № 1. С. 14—15; Л а п т е в П. А. Стандарты Совета Европы и правовая система Российской Федерации // ЖРП. 1997. № 5. С. 3—8; П о л е н и н а С. В. Права женщин в системе прав человека: международный и национальный аспект. М.: ИГПАН РФ, 2000; Т и у н о в О. И. Конституционный Суд и международно-правовые акты об обеспечении прав человека // ЖРП. 1997. № 7. С. 4—9; М и х а й л о в В. В. Права и свободы человека и гражданина в конституциях и уставах субъектов Федерации // ЖРП. 1997. № 5. С. 22—40.

⁹⁰ См.: В Совете по судебной реформе // РЮ. 1997. № 6. С. 5.

⁹¹ 13 марта 1998 г. Совет Федерации Федерального Собрания России одобрил ратификацию Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Теперь граждане РФ имеют право отстаивать свои права в Европейском суде по правам человека. Вместе с тем существует множество важнейших условий, соблюдение которых дает возможность для обращения в этот суд. В связи с ратификацией указанной Конвенции Президентом РФ учреждена должность Уполномоченного РФ при Европейском суде по правам человека. См.: Положение об Уполномоченном Российской Федерации при Европейском суде по правам человека: Утв. Указом Президента РФ от 29 марта 1998 г. № 310 // РГ. 1998. 8 апр.

обеспечивать доступность правосудия для любого гражданина и юридического лица; каждый, чьи права и свободы нарушены, имеет право на получение эффективной, по возможности быстрой и надежной защиты в суде на основе закона. Судебная система считается эффективно функционирующей только тогда, когда закон предоставляет и гарантирует каждому гражданину возможность напрямую обратиться за разрешением спора к судье, осуществляющему свои полномочия по правосудию на основе принципа несменяемости, что обеспечивает его независимость. Отсутствие административной юстиции существенно ограничивает право гражданина на судебную защиту. Повышение доступа к правосудию отмечается в настоящее время как один из положительных результатов осуществляемой в стране судебной реформы⁹².

В целях более эффективной защиты прав человека, рассмотрения индивидуальных обращений и оценки действий государств созданы Европейская комиссия по правам человека и Европейский Суд по правам человека. Вступление России в Совет Европы, принятие ею на себя обязательства признать в законодательном порядке права на индивидуальные обращения в Европейскую комиссию по правам человека и принятие обязательной юрисдикции Европейского Суда по правам человека предоставляет новые возможности правовой защиты для российских граждан. Это актуализирует положение ч. 3 ст. 46 Конституции РФ о том, что каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. После ратификации Россией Европейской конвенции по защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней граждане и неправительственные организации, исчерпав все национальные средства правовой защиты, не позднее шести месяцев после принятия окончательного национального ре-

⁹² См., например: Л е б е д е в В. Судебная власть в стране стала реальностью // РЮ. 2001. № 1. С. 5; Я к о в л е в В. Нам следует сохранить сложившуюся судебную систему // РЮ. 2001. № 1. С. 7.

шения по их делу смогут обращаться в Европейский Суд⁹³ (через Европейскую Комиссию) с жалобой на нарушение государством (государственными органами) прав и свобод, гарантированных названной Конвенцией. По сведениям Председателя Верховного Суда РФ В. М. Лебедева, на 21 ноября 2000 г. в Страсбургском Суде значатся 2123 временных досье, зарегистрированы и ожидают своего рассмотрения 1005 жалоб от граждан России⁹⁴. Таким образом, многочисленные жалобы от российских граждан, направляемые в Европейский Суд, дают основания полагать, что уже в ближайшее время Россия может стать ответчиком в данном судебном органе⁹⁵.

3. Необходимость совершенствования судебной системы Российской Федерации; выделение судебной специализации по административным делам. Формирование административных судов придало бы логическую завершенность российской судебной системе⁹⁶. В стране, в которой идут процессы создания эффективной системы управления и разрабатывается законодательство о государственной и муниципальной службе (что является весьма обширной сферой государственно-управленческих отношений), целесообразно создавать и суды, которые будут специализироваться на рас-

⁹³ См., например: Г л а ш е в А. А. Европейский Суд по правам человека: порядок подачи и рассмотрения жалоб // Законодательство. 2000. № 6. С. 32—39; Г л о т о в С. А., П е т р е н к о Е. Г. Права человека и их защита в Европейском Суде. Краснодар: Издательский дом «Юг», 2000; Д ж е н и с М., К э й Р., Б р э д л и Э. Европейское право в области прав человека (Практика и комментарии). / Пер. с англ. М.: «Права человека», 1997. С. 73—132; Европейский Суд по правам человека: порядок обращения. М., 1999; Европейский Суд по правам человека. Избранные решения: В 2 т. / Предс. ред. коллегии В. А. Туманов. М.: Изд-во НОРМА, 2000; К а р т а ш к и н В. А. Как подать жалобу в Европейский Суд по правам человека. М.: НОРМА-ИНФРА, 1998; Права человека: Учебник для вузов / Отв. ред. Е. А. Лукашева. М.: НОРМА-ИНФРА, 1999; С а л ь в и а М. Процедура прохождения заявлений в Европейском Суде // РЮ. 2000. № 11. С. 27—29; Ш а р а м о в а Г. И. К вопросу о юрисдикции Европейского Суда // Вестн. ВАС. 1998. № 4. С. 61—65.

⁹⁴ См.: Л е б е д е в В. Судебная власть в стране стала реальностью. С. 6.

⁹⁵ См.: Г о р ш к о в а С. А. Россия и юридические последствия решений Европейского Суда по правам человека // ЖРП. 2000. № 5/6. С. 97.

⁹⁶ См.: Комментарий к Федеральному Конституционному закону «О судебной системе Российской Федерации» / Отв. ред. В. И. Радченко. М.: НОРМА, 1998. С. 120—122.

смотрении споров, возникающих в связи с деятельностью органов исполнительной власти (например, по «отрицательным» результатам их работы или по поводу принятых решений, совершенных действий (бездействия) и по поводу защиты прав и свобод граждан.

Создание коллегии по административным судам или самих административных судов соответствует и идее о специализациях в судах общей юрисдикции. Плодотворна сама мысль о специализированном подходе к организации судопроизводства, причем речь может идти не только об административных судах, но и о налоговых, социальных и пр. Наличие специализированных судов наряду с судами общей юрисдикции способствует более качественному рассмотрению дел. По мнению Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации В. Ф. Яковлева, создание общих и специализированных судов является правилом формирования демократической судебной системы, отвечающей общеевропейским стандартам; специализация судей по определенной категории дел свидетельствует, что эти дела рассматриваются в таких судах на более высокой профессиональной базе, чем в судах общей юрисдикции⁹⁷, т.е. специализированная юстиция обеспечивает разрешение отдельных категорий юридических споров наиболее компетентными специалистами, что позволяет дать им адекватную правовую оценку и вынести справедливое решение⁹⁸. Принцип единства судебной системы не нарушается в случае создания специализированной, полисистемной организации судебной власти, так как все суды должны создаваться и функционировать (осуществлять правосудие) только в соответствии с законами. В будущем предлагается создание специализированных

⁹⁷ См.: Яковлев В. Ф. Арбитражные суды России с позиций европейских правовых норм // ЖРП. 1997. № 7. С. 11. Идею усиления и углубления специализации судей В. Яковлев последовательно отстаивает и в настоящее время (см., например: Яковлев В. Нам следует сохранить сложившуюся судебную систему // РЮ. 2001. № 1. С. 8).

⁹⁸ См.: Пилипенко Ю. С., Каримуллин Р. И. Российская судебная система в контексте нового Федерального Конституционного закона // ЖРП. 1998. № 1. С. 29.

судов по трудовым делам⁹⁹, патентных судов. Вместе с тем в литературе имеется и иная точка зрения, отстаивающая необходимость объединения судебной системы и разрешения всех дел, связанных с защитой субъективных прав граждан и юридических лиц, только в гражданском судопроизводстве¹⁰⁰.

Рассматривая гражданское или уголовное дело, судья обязан обладать знаниями в области материального гражданского и уголовного права (в соответствии с чем и осуществляется специализация в общих судах по уголовным и гражданским делам). С этой точки зрения, более чем очевидна необходимость административной специализации или создания специальных административных судов в условиях формирования нового административного законодательства и реформирования административного (публичного) права в целом. Судья, рассматривающий спор между гражданином и публичной властью, должен детально знать управленческое право, соответствующую управленческую практику и административное законодательство. Как известно, ныне действующая система административного законодательства чрезвычайно сложна; например, на практике часто встречаются запутанные финансовые и налоговые споры¹⁰¹, жалобы на действия органов здравоохранения, землеустройства, санитарно-

⁹⁹ Учреждение специализированных судов по трудовым делам, которые обеспечат реализацию в полном объеме конституционного права на судебную защиту, сокращение сроков рассмотрения трудовых споров и восстановление нарушенного права, предусматривает Программа социальных реформ в РФ на период 1996—2000 годов, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 1997 г. № 222 (См.: СЗ РФ. 1997. № 10. Ст. 1173). Создание таких судов определяется в качестве второго этапа в формировании системы специальных органов по рассмотрению трудовых споров. В качестве первого этапа установлено образование структуры досудебного рассмотрения трудовых споров. См., например: К о л о б о в а С. Как защитить трудовые права? // РЮ. 2000. № 10. С. 36.

¹⁰⁰ См.: Ж у й к о в В. М. Статус суда, его полномочия, судебная система и виды судопроизводства как условия обеспечения права на судебную защиту. С. 26.

¹⁰¹ См., например: К у л е ш В. А. Налоговая адвокатура (или как защищаться от финансовых санкций). 2-е изд., испр. и доп. М., 1999; Налоговые споры: Сб. документов / Под ред. М. Ю. Тихомирова. М., 1999; Ц в е т к о в И. В. Налогоплательщик в судебном процессе: Практическое пособие по судебной защите. М.: БЕК, 2000.

эпидемиологического надзора, органов внутренних дел, местного самоуправления, таможенных органов.

В правовой литературе высказывается и мнение о целесообразности упрощения в некоторых случаях процедуры разрешения гражданских дел с целью обеспечить большую доступность правосудия для различных субъектов права, т.е. о введении дифференцированного рассмотрения гражданских дел¹⁰². Думается, что рассмотрение специализированным судом (судьей) дел о спорах граждан с публичной властью, которые относятся сегодня к категории гражданских, послужит практической реализации идеи о дифференциации правосудия. Административное судопроизводство также может быть дифференцировано по процедурам, т.е. в отдельных случаях возможны и сокращенные сроки рассмотрения дел (когда, например, принятое административным органом решение вступает в действие и сразу же реально нарушает права и свободы гражданина, наносит ему ущерб); таким образом нарушенное право может быть более эффективно поставлено под защиту административного суда.

Создание наряду с конституционной юстицией (Конституционным Судом) и арбитражным судопроизводством (арбитражные суды) еще одной специализированной ветви правосудия — административного судопроизводства влечет за собой проблему разграничения предметной компетенции между указанными судами¹⁰³.

После того, как будет образована специальная ветвь российского правосудия и специальным законом установлены административные суды, на повестку дня встанет вопрос о совершенствовании административного судопроизводства. Аналогичные процессы мы наблюдаем в сфере арбитражного судопроизводства. В. Ф. Яковлев отмечает, что сегодня уже

¹⁰² См.: Яковлев В. Ф. Арбитражные суды России с позиций европейских правовых норм. С. 12; Яковлев В. В. Современные проблемы доступа к правосудию в Российской Федерации // Рос. юрид. журнал. 2001. № 1. С. 16—29.

¹⁰³ О критериях разграничения предметной компетенции между судами общей юрисдикции и Конституционным Судом Российской Федерации, между судами общей юрисдикции и арбитражными судами: см. Жуков В. М. Судебная защита прав граждан и юридических лиц. М.: Юрид. бюро «ГОРОДЕЦ», 1997. С. 195—301.

нет необходимости реформировать судебную систему, так как период реформации закончился; далее следует совершенствовать судопроизводство¹⁰⁴.

4. Расширение правовых гарантий личности; обеспечение прав и свобод граждан. Создание специальных административных судов по рассмотрению споров, возникающих между гражданами и публичным управлением, созвучно идее о необходимости расширения правовых гарантий личности как в административно-юрисдикционном, так и в позитивном управленческом процессе. Необходимость надежной защиты прав, свобод и законных интересов граждан требует формирования качественно нового уровня правосудия, которое могло бы противодействовать злоупотреблениям исполнительной власти, государственных и муниципальных органов¹⁰⁵. По мнению В. М. Жуйкова, высокому статусу суда и его широким полномочиям, являющимся неперенными условиями обеспечения судебной защиты прав и свобод граждан, не в полной мере соответствуют организация судебной системы и процессуальные формы, в которых осуществляется правосудие¹⁰⁶. Подчас делается вывод, что «чрезвычайно медленно складываются объективные основы, позволяющие прижиться на российской почве идее прав человека и обеспечить высокую степень их соблюдения в стране... Не достает последовательности в развитии законодательной базы, охраняющей и защищающей права и свободы человека»¹⁰⁷. Ученые говорят о необходимости создания и обеспечения государством реальных условий для реализации установленных законами прав и свобод граждан. Например, Н. И. Матузов пишет, что российская Конституция провозглашает широкий

¹⁰⁴ См.: Яковлев В. Ф. От реформирования к совершенствованию судебно-арбитражной системы, укреплению независимости судебной власти // Вестн. ВАС. 1998. № 4. С. 19.

¹⁰⁵ В настоящее время разработан проект федеральной Концепции обеспечения и защиты прав и свобод человека. См.: Карташкин В. Права человека или претензии к властям // РГ. 2001. 27 янв.

¹⁰⁶ См.: Жуйков В. М. Статус суда, его полномочия, судебная система и виды судопроизводства как условия обеспечения права на судебную защиту. С. 23.

¹⁰⁷ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 1999 году // РГ. 2000. 29 авг.

спектр основных прав и свобод человека, которые представляют собой лишь юридически закрепленные, формальные *возможности*. Для того, «чтобы превратить их в действительность, т.е. реализовать, претворить в жизнь, нужны соответствующие условия, гарантии, предпосылки, которые пока в полне мере не созданы»¹⁰⁸. Думается, что среди таких гарантий и правовых средств очень важное значение имеет *административно-юстиционный механизм* защиты прав и свобод граждан.

Конституция Российской Федерации 1993 г. в п. 1 ст. 46 гарантирует каждому гражданину судебную защиту его прав и свобод. Пункт 2 этой же статьи устанавливает, что решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. (в ред. ФЗ от 14 декабря 1995 г.)¹⁰⁹ дополнил этот перечень действиями (решениями) учреждений, предприятий и их объединений, государственных служащих, а также муниципальных служащих в случае приравнивания их федеральным законодательством к государственным служащим. Гражданин имеет право обратиться в суд, если считает, что действиями или решениями органов управления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих нарушены принадлежащие ему права и свободы¹¹⁰. При этом гражданин обязан доказать факт нарушения этих прав и свобод. Пункт 2 ст. 120 Конституции РФ определяет, что суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение согласно закону. В постановлении Пленума Верховного Суда РФ разъясняется, что в силу данной конституционной нормы оценке с точки зрения соответствия закону подлежат нормативные акты любого государственного или иного органа, в том числе нормативные

¹⁰⁸ М а т у з о в Н. И. Возможность и действительность в правовой сфере // Правоведение. 2000. № 3. С. 20.

¹⁰⁹ Ведомости. 1993. № 19. Ст. 685; СЗ РФ. 1995. № 51. Ст. 4970.

¹¹⁰ О современных проблемах защиты прав и свобод человека и гражданина см.: К л а м к а р я н Р. А. Права человека в России: декларации, нормы и жизнь: (Материалы междунар. конф., посвящ. 50-летию Всеобщей Декларации прав человека) // ГиП. 2000. № 3. С. 37—50; № 4. С. 31—41.

указы Президента РФ, постановления палат Федерального Собрания, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации. Аналогичный принцип установлен применительно к арбитражным судам в ст. 11 Арбитражного процессуального кодекса (1995 г.).

Особо позитивным результатом проводимой судебной реформы можно назвать осуществление российскими судами *нормоконтроля*, т.е. судебного контроля за нормативными правовыми актами, которые принимаются органами как законодательной, так и исполнительной государственной власти (должностными лицами): «осуществление нормоконтроля — принципиально новый вид полномочий судебной власти, предоставляющий судам юридическую возможность оказывать активное влияние на действия и решения законодательной и исполнительной властей, «уравновешивать» их»¹¹¹.

В. Митюков считает, что «абстрактный контроль — это область конституционного судопроизводства, а конкретный нормоконтроль — сфера других видов судопроизводства, в том числе и административного»¹¹².

Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» предоставляет сегодня возможность судебного обжалования не только действий, совершенных органами публичной власти (их должностными лицами, государственными и муниципальными служащими), но и принятых ими нормативных актов, которые: нарушают права и свободы граждан; создают препятствия к осуществлению гражданином его прав и свобод¹¹³; незаконно возлагают на граждан какие-либо обязанности или неза-

¹¹¹ Лебедев В. Судебная власть в стране стала реальностью // РЮ. 2001. № 1. С. 5.

¹¹² Митюков В. Полномочия судебных органов требуют четкого разграничения // РЮ. 2001. № 3. С. 19.

¹¹³ Например, п. 2 ст. 11 ФЗ от 21 декабря 1996 г. «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» определяет, что нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, принятые с нарушением данного ФЗ, ограничивающие права детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, либо устанавливающие такой порядок осуществления этих прав, который существенно затрудняет их использование, признаются недействительными в установленном законодательством порядке (см.: СЗ РФ. 1996. № 52. Ст. 5880).

конно привлекают их к ответственности. В судебной практике появляются дела, связанные с признанием незаконными нормативных актов, принятых государственными органами субъектов РФ с превышением их полномочий (по предметам ведения Российской Федерации), либо изданные в противоречие с Конституцией РФ и федеральными законами. Такие нормативные акты не подлежат практическому применению и должны признаваться судами недействительными. На это ориентирует и ч. 2 ст. 120 Конституции РФ, которая определяет, что суд, установив при рассмотрении дела противоречивость акта государственного или иного органа закону, принимает решение согласно закону. При этом суд не применяет не соответствующий закону нормативный акт, а лишь признает его недействующим для данного дела. Сам же подзаконный нормативный акт сохраняет свою юридическую силу и продолжает действовать до его отмены в установленном порядке. Суд имеет право вынести частное определение (постановление) и обратить внимание органов публичной власти и их должностных лиц, издавших такой нормативный акт, на необходимость приведения его в соответствие с законом или его отмены. Отмена таких актов при признании судом жалобы истца обоснованной (а нормативного акта недействительным) влечет восстановление прав не только конкретного гражданина, но и широкого круга лиц, подпадающих под его действие¹¹⁴. Таким образом, суд становится важнейшим органом, рассматривающим спор между

¹¹⁴ Примером может служить обращение в суд частного предпринимателя к АОЗТ «Торгово-промышленная компания «Восток» с жалобой на постановление главы администрации Хабаровского края от 16 апреля 1996 г. «О порядке выдачи свидетельств на право осуществления торговой деятельности в Хабаровском крае». Данным постановлением были введены незаконные ограничения на осуществление оптовой и розничной торговли, связанные со сбором дополнительных платежей за разрешение заниматься этой торговлей, что противоречит установленному федеральным законом порядку допуска к осуществлению торговой деятельности. Суд решил, что это постановление главы администрации незаконно ограничивает конституционные права граждан на осуществление предпринимательской деятельности на территории РФ и вынес законное и обоснованное решение о признании недействительным данного постановления. См.: Бюл. Верх. Суда РФ. 1997. № 10. С. 21—22.

гражданином и публичной властью; это и характеризует государственность как правовую.

В постановлении Конституционного Суда РФ по делу о толковании отдельных положений ст. 125, 126 и 127 Конституции РФ от 16 июня 1998 г. отмечается, что суд общей юрисдикции или арбитражный суд, придя к выводу о несоответствии Закона Конституции Российской Федерации, не вправе применять его в конкретном деле и обязан обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности этого закона¹¹⁵. Обязанность обратиться в Конституционный Суд с таким запросом, по смыслу ч. 2 и 4 ст. 125 Конституции РФ во взаимосвязи с ее ст. 2, 15, 18, 19, 47, 118 и 120 существует независимо от того, было ли разрешено дело, рассматриваемое судом, отказавшимся от применения неконституционного, по его мнению, закона, на основе непосредственно действующих норм Конституции Российской Федерации.

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, перечисленные в ст. 125 (п. «а» и «б» ч. 2) Конституции Российской Федерации. Таким образом, как следует из указанного постановления Конституционного Суда РФ, впредь соответствующие полномочия судов могут устанавливаться только федеральным конституционным законом. В отсутствие указанного регулирования суды общей

¹¹⁵ СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3004.

юрисдикции и арбитражные суды не обладают полномочиями по прекращению юридической силы нормативных актов, перечисленных в ст. 125 (п. «а» и «б» ч. 2) Конституции Российской Федерации.

Пункт 1 ст. 47 Конституции РФ устанавливает, что никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом. Это означает, что если будут созданы, как определяется в настоящее время в ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», «специализированные федеральные суды по рассмотрению административных дел», то гражданин, считающий, что его права или свободы нарушены публичной властью, может обратиться с иском в этот административный суд. Правда, остается пока неясным, что понимает законодатель под «административным судопроизводством», о котором идет речь в п. 2 ст. 118 Конституции РФ, называя его среди конституционного, гражданского и уголовного судопроизводства. Подразумевается ли под этим только рассмотрение дел об административных правонарушениях или законодатель уже в 1993 г. предусмотрел возможность создания искового производства в специализированных административных судах? Думается, что и сам термин «административные дела» должен приобрести четкое определение. Законодатель должен также установить его отличие от термина «дела об административных правонарушениях», «нарушения таможенных правил» и пр. и уточнить, следует ли понимать под «административными делами» только споры гражданина с органами управления (служащими, должностными лицами). Учеными отмечается, что в настоящее время административное судопроизводство в России фактически отсутствует; оно ассоциируется как в массовом, так и в профессиональном сознании прежде всего с рассмотрением дел об административных правонарушениях. Подлинный же предмет этой «ветви» судопроизводства — споры между гражданином и органами исполнительной власти, гражданско-процессуальный порядок рассмотрения которых не учитывает специфики статуса участвующих в деле лиц¹¹⁶.

¹¹⁶ См.: Михайловская И. Судебная реформа в России: Проблемы трансформации юстиции советского типа // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1997. № 2. С. 26.

Еще в начале 70-х гг. ученые настаивали на усилении судебного контроля за законностью деятельности административных органов, ссылаясь на то, что это будет реально обеспечивать субъективные права граждан, так как «суд рассматривает и решает дела, руководствуясь конституционным положением о независимости судей и их подчинении только закону. Стороны в ходе процесса имеют полную возможность защищать свои интересы, в том числе путем заявления ходатайств об истребовании дополнительных материалов, приглашении свидетелей и т. п.»¹¹⁷. При этом расширение судебного контроля считалось логическим следствием «развития социалистической демократии»¹¹⁸. Сегодня же, когда речь идет о реальном укреплении (в том числе и посредством законодательных актов) демократических основ государственной и общественной жизни, о зарождении демократических традиций в российском обществе, когда граждане на деле начинают ощущать потребность в демократических преобразованиях, формирование административного правосудия не может не стать насущной потребностью современного этапа развития российского общества.

5. Необходимость разработки законодательства об управленческом процессе, об административных процедурах. Созданию административных судов будет способствовать развитие законодательства *об управленческом процессе, управленческих производствах или процедурах*¹¹⁹, например о поряд-

¹¹⁷ С а л и щ е в а Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. С. 125.

¹¹⁸ Там же.

¹¹⁹ Об административных процедурах (их конституционных гарантиях, принципах, правах и обязанностях государственных органов и граждан в административных процедурах) см., например: Ш а ф х а у з е р Р., Э к ш т а й н К., В е р ш и н и н С. Как упорядочить отношения гражданина и чиновника? Административные процедуры на примере законодательства Швейцарии. М.: Изд-во «ЭКОМ», 2000. С. 19—25. В разных странах административные процедуры устанавливаются различными нормативными актами: Кодекс административной процедуры от 14 июня 1960 г. в Польше, Закон об общих правилах государственной административной процедуры 1957 г. в Венгрии, Закон об административной процедуре 1979 года в Болгарии. См.: Административная юстиция в новых европейских демократиях: Практ. исслед. в сфере адм. права и процесса в Болгарии, Эстонии, Венгрии, Польше и Украине: Пер. с англ. / Ред.: Д. Галлиган и др. Киев: АртЭк; Будапешт: ОСИ/КОЛПИ, 1999. С. 605—674.

ке принятия нормативных правовых актов управления, заключения административных договоров, совершения различных управленческих действий, планирования управленческих мероприятий или проведения работ в сфере управления. Во многих странах действуют специальные законы об управлении или законы о процессуальной деятельности в сфере управления (административно-процессуальные кодексы)¹²⁰. Наша страна только приближается к этому правовому стандарту в области управленческого процесса. Можно даже сказать, что отсутствие указанных законодательных актов характеризует «неразвитость» («нецивилизованность») российского административного законодательства и российской теории административного права, ибо исторически становление современного административного права происходило по двум направлениям: распространение на публичное управление власти законов и создание административных судов. Следовательно, важнейшим направлением в законотворческой деятельности в сфере управленческого процесса является принятие законов, регламентирующих *административные (управленческие) процедуры* (Процессуального управленческого кодекса или Закона об управлении). Правовая регламентация административных процедур в деятельности должностных лиц, государственных и муниципальных служащих будет способствовать ликвидации юридических коллизий, так как соответствующие административные процедуры станут обеспечивать законность практического осуществления административно-правового статуса должностных лиц, т.е. они не будут выходить за пределы принадлежащих им полномочий и нарушать компетенцию государственных органов. Во многих странах уже несколько десятилетий действует законодательство, содержащее нормы об *административных процедурах*. Соответствующие законы регламентируют не только спорные

¹²⁰ См., например: J ä d e Н. *Verwaltungsverfahren, Widerspruchsverfahren, Verwaltungsprozeß*. 3. Aufl. Stuttgart; München; Hannover; Berlin; Weimar; Dresden: Boorberg, 1997; *Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar / Bearb. von P. S t e l k e n s*. 5. Aufl. München: Beck, 1998; U l e C. H., L a u b i n g e r H.-W. *Verwaltungsverfahrenrecht: ein Lehrbuch für Studium und Praxis*. 4. Aufl. Köln; Berlin; Bonn; München: Heymann, 1995. См. также: Р и х т е р И., Ш у п п е р т Г. Ф. *Судебная практика по административному праву: Учеб. пособие /Пер. с нем. М.: Юристъ, 2000.*

(или негативные) процедуры (когда имеет место спор между гражданином и администрацией или совершенно административное правонарушение), но и неспорные (позитивные) процедуры (когда такого спора не существует)¹²¹.

С удивлением можно констатировать, что разработкой проекта федерального закона об управленческих (или административных) процедурах в нашей стране занимаются представители не российской академической и вузовской науки, а различные созданные в стране фонды и организации. Конечно, надо приветствовать и их усилия в этой сфере, однако главной силой в выработке соответствующего законопроекта должна стать российская юридическая наука. Весьма интересным можно назвать проект Федерального закона «Об административных процедурах», разработанный «Фондом Конституция». Этот законопроект включает в себя восемь разделов: 1) сфера действия закона; 2) общие принципы правового государства и принципы административной процедуры; 3) процедурные принципы и порядок реализации административных действий и принятия решений (участники (стороны) процедуры, их процессуальный статус и т.д.); 4) процедура в первой инстанции; 5) порядок обжалования и принятие решения; 6) особые виды административных процедур; 7) исполнение распоряжений; 8) ответственность (государственных органов и их служащих). Таким образом, по мнению авторов законопроекта, он должен устанавливать процесс издания, изменения, отмены и исполнения распоряжений (правовых актов управления). Под распоряжениями они понимают основанные на публичном праве индивидуальные акты административных органов, касающихся конкретного дела, предметом которых являются: а) обоснование, изменение и прекращение прав и обязанностей; б) установление наличия или отсутствия, а также объема прав и обязанностей; в) отклонение ходатайств об обосновании, изменении,

¹²¹ См., например: Ш а ф х а у з е р Р., Э к ш т а й н К., В е р ш и н и н С. Как упорядочить отношения гражданина и чиновника? Административные процедуры на примере законодательства Швейцарии. С. 16—17; Федеральный закон «Об административных процедурах»: Инициативный проект с комментариями разработчиков / Вступ. ст. К. Экштайна, Е. Абросимовой // Фонд «Конституция». М.: Комплекс-Прогресс, 2001.

прекращении или установлении наличия прав или обязанностей, отказ в рассмотрении таких ходатайств.

Вторым очень интересным проектом федерального закона «Об административных процедурах» является законопроект, внесенный в Государственную Думу для рассмотрения депутатом Государственной Думы В. В. Похмелкиным. Этот законопроект направлен на установление правил рассмотрения и разрешения административных дел исполнительными органами государственной власти, исполнительными органами местного самоуправления и их должностными лицами.

Указанный законопроект определяет принципы и порядок осуществления управленческой деятельности по предоставлению, удостоверению, регистрации или приостановлению (прекращению) определенных правомочий организаций, индивидуальных предпринимателей и физических лиц. *Административное дело* определяется как совокупность документов и материалов, фиксирующих процесс подготовки, рассмотрения и принятия решения по предоставлению, удостоверению, регистрации или приостановлению (прекращению) правомочий заинтересованного лица. *Административными процедурами* предлагается считать установленные актами законодательства регламентные нормы, определяющие основания, условия, последовательность и порядок разрешения административных дел.

Рассматриваемый законопроект состоит из следующих глав: основные положения законодательства об административных процедурах (ст. 1—8); общие условия рассмотрения административных дел (ст. 9—14); представительство в отношениях, регулируемых законодательством об административных процедурах (ст. 15—18); доказательства (ст. 19—30); административные расходы (ст. 31—35); процедурные сроки (ст. 36—38); подача заявления о рассмотрении административного дела (ст. 39—44); подготовка административного дела к рассмотрению в административном заседании (ст. 45—48); рассмотрение административного дела (ст. 49—56); решение по административному делу (ст. 57—62); упрощенная процедура рассмотрения административных дел отдельных категорий (ст. 63—66); условия и порядок обжалования решений по административным делам (ст. 67—70); подача административной жалобы (ст. 71—74); рассмотрение административ-

ной жалобы (ст. 75—80); исполнение решений по административным делам (ст. 81—88).

Статья 2 анализируемого законопроекта устанавливает отношения, регулируемые законодательством об административных процедурах. Законодательство об административных процедурах регулирует отношения по рассмотрению и разрешению исполнительными органами государственной власти, исполнительными органами местного самоуправления, их должностными лицами административных дел по представлению, удостоверению, регистрации и приостановлению (прекращению) правомочий организаций, индивидуальных предпринимателей и физических лиц.

Действие законодательства об административных процедурах распространяется на отношения в сферах:

а) регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

б) лицензирования отдельных видов деятельности;

в) регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

г) предоставления земельных участков, участков недр, участков лесов, водных объектов, а также изъятия этих участков и объектов у собственника или иного законного владельца;

д) предоставления организациям, индивидуальным предпринимателям или физическим лицам кредитов, ссуд, субвенций, субсидий, компенсаций, финансовой и материальной помощи, инвестиций, квот, гарантий, льгот и преимуществ за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, а также средств государственных внебюджетных фондов;

е) размещения государственных (муниципальных) заказов;

ж) управления государственным и муниципальным имуществом или имущественными правами;

з) выдачи разрешений на выполнение строительно-монтажных работ (строительных разрешений), на эксплуатацию строительных и других объектов или оборудования, а также принятия иных управленческих решений по вопросам инвестиционной деятельности;

и) обязательной сертификации продукции, работ и услуг;

к) регистрации граждан по месту жительства и месту пребывания;

л) регистрации транспортных средств;

м) предоставления гражданам жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищных фондов и пользования этими помещениями;

н) приватизации жилых помещений;

о) назначения и выплаты пенсий, пособий;

п) признания за физическим лицом статуса, дающего основание для получения льгот и преимуществ;

р) выдачи документов, имеющих юридическое значение;

с) предоставления, удостоверения, регистрации или приостановления (прекращения) иных правомочий организаций, индивидуальных предпринимателей и физических лиц.

Действие указанного проекта Федерального закона не распространяется на отношения в сферах:

а) подготовки и принятия нормативных правовых актов органами государственной власти и местного самоуправления;

б) приватизации государственного и муниципального имущества, кроме жилых помещений;

в) производства по делам об административных правонарушениях, уголовного и гражданского судопроизводства;

г) установления, введения и взимания налогов и сборов, в том числе таможенных платежей;

д) государственной и муниципальной службы или трудовых отношений;

е) проведения публичных конкурсов и других отношений с участием государственных органов и органов местного самоуправления, регулируемых гражданским законодательством Российской Федерации;

ж) эмиссии и обращения ценных бумаг;

з) подготовки и принятия управленческих решений, не связанных с предоставлением, удостоверением, регистрацией и приостановлением (прекращением) правомочий организаций, индивидуальных предпринимателей или физических лиц;

и) подготовки и принятия управленческих решений субъектами, не являющимися исполнительными органами государственной власти, исполнительными органами местного самоуправления или их должностными лицами.

Если совершаемые в рамках административных процедур действия или принятые административные решения нарушают права и свободы граждан, то последние имеют право обжаловать соответствующие действия или решения в вышестоящий административный орган (вышестоящему должностному лицу). Во многих странах устанавливается правило, согласно которому гражданин вправе подать жалобу в суд лишь тогда, когда им использованы все нормативно установленные возможности административного обжалования. В специальных законах определяется, до какого уровня может доходить внутриведомственная проверка решений по тем или иным вопросам (как правило, административная проверка действий должностных лиц или их решений ограничивается одной или двумя инстанциями)¹²². Таким образом, законодательство об управленческом процессе (или административных процедурах) обуславливает необходимость принятия законов, устанавливающих порядок реализации права гражданина на обращение в суд с иском (или жалобой) на противозаконный административный акт должностного лица. Важнейшей характерной чертой российской модели правового регулирования обращения в суд с жалобой на действия (бездействие) или решения должностных лиц является возможность альтернативного обжалования, т.е. гражданин может направить жалобу как в вышестоящий административный орган, так и в суд. В России такой порядок обжалования считается уже много лет демократическим и целесообразным. В литературе можно встретить мнение, согласно которому предпочтительнее порядок, когда у лица появляется возможность обращения в суд только в случае, если он уже получил окончательное решение по жалобе от соответствующей административной инстанции. Обосновывается такое положение, на наш взгляд, весьма противоречивыми аргументами, например: «Сами чиновники гораздо лучше разбираются в сферах своих полномочий, нежели суд. Вышестоящие инстанции, как правило, в состоянии без особых затрат установить, действовали ли их подчиненные в рамках правил или нет. Суду же потребуется время, чтобы разобраться во всех

¹²² См.: Шафхаузер Р., Экштайн К., Вершинин С. Указ. соч. С. 17.

«тонкостях», относящихся к той или иной узкоспециальной области». Если принимать во внимание указанные аргументы, то можно задать вопрос: а зачем тогда вообще нужны административные суды, если чиновники лучше, чем судьи разбираются в управленческих делах? При этом нужно напомнить, что судьи всякий раз, когда они рассматривают любое дело (юридический спор), сталкиваются с «тонкостями» многочисленных «узкоспециальных» сфер. Указанные аргументы весьма противоречивы и с точки зрения принципа разделения властей: как известно, суды призваны осуществлять контроль за исполнительной властью и обеспечивать защиту прав и свобод граждан. Думается, что необходимость первоначального соблюдения так называемого инстанционного порядка рассмотрения жалобы ограничивает принцип доступности правосудия для граждан.

6. Возрастание сложности и динамизма общественной и государственной жизни, реформирование государственного и муниципального управления. Общественная практика показывает, что в постоянно развивающемся обществе с его многообразными социальными образованиями, с развитием техники и технологий, повышением политико-правовой культуры граждан и, наконец, с непременно сопутствующим демократическим преобразованием и переходу к рыночным отношениям повышением чувства собственного достоинства граждан и с возрастанием их личной ответственности за результаты управления формируются и более серьезные требования к самому государству (к органам государственного и муниципального управления), ко всем публично-правовым образованиям и институтам, практическая управленческая деятельность которых находится теперь под большим общественным контролем¹²³. Да и законодатель, понимая это, в Федеральном Конституционном законе от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации» установил, что

¹²³ Ученые обращают на это внимание. Например, И. М. Зайцев пишет: «По мере того как у россиян будет уменьшаться «священный трепет» перед носителями «государственной власти и высшей мудрости», являющийся психологическим наследием прошлого, и будет возрастать правовая культура в российском обществе, число обжалуемых неправомерных актов исполнительной власти, несомненно, увеличится». См.: З а й ц е в И. Административные иски // РЮ. 1996. № 4. С. 23.

специализированные федеральные суды по рассмотрению административных дел учреждаются путем внесения изменений и дополнений в этот закон (п. 1 ст. 26). Пункт 2 ст. 26 этого закона предусматривает, что полномочия, порядок образования и деятельности специализированных федеральных судов будут устанавливаться федеральным конституционным законом. Таким образом, очевидно, что законодатель отнюдь не исключает возможности формирования в России административных судов.

Особенно заметно повысилась актуальность идеи об учреждении в России административных судов в мае—июле 2000 г., когда Президентом РФ было начато проведение административной реформы, одной из задач которой является обеспечение соответствия законодательства субъектов РФ Конституции РФ и федеральным законам. Создание административных судов было поддержано Президентом РФ¹²⁴. Пояснительная записка к проекту Федерального Конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» содержит указание на особую значимость правильного рассмотрения административных дел в свете осуществляемой в России реформы государственной власти.

7. Увеличение числа рассмотренных судами административных споров между гражданами и органами исполнительной власти, должностными лицами. В качестве аргумента против создания административных судов приводят иногда довод о том, что число дел, связанных с рассмотрением жалоб граждан на действия органов управления, незначительно¹²⁵. Однако тому есть ряд объективных причин. Во-первых, российские граждане в силу известных исторических обстоятельств в советские годы не выработали привычки обращаться по таким вопросам с жалобами в суд — в то время существовали более могущественные органы: парткомы и начальники, которые служили весьма действенным средством

¹²⁴ См.: Лебедев В. Судебная власть в стране стала реальностью // РЮ. 2001. № 1. С. 6.

¹²⁵ По оценке И. М. Зайцева, число дел по жалобам на действия государственных органов, общественных организаций и должностных лиц в общем объеме гражданских дел невелико (не более 2—3,5 %), но хорошо просматривается тенденция к их увеличению. См.: Зайцев И. Указ. соч. С. 23.

поиска истины¹²⁶. Во-вторых, доверия к судам у населения в полной мере нет и по настоящее время (здесь имеется в виду рассмотрение именно административных споров, т.е. споров с должностными лицами)¹²⁷. В-третьих, возможность обжалования действий (решений) органов управления была установлена в нашей стране законодателем сравнительно недавно — в 1987 г. в Законе СССР «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан» от 30 июля 1987 г. (с изменениями от 2 ноября 1989 г.). Это весьма малый срок, чтобы делать какие-то выводы. Статистика показывает не то, что граждане не хотят обжаловать в суд действия органов управления и должностных лиц, но недостаточность условий для такого обращения; рассмотрение споров граждан с публичной властью не в полной мере обеспечено юридически, организационно и политически. В литературе отмечается, что в структуре гражданских дел появились новые их категории — о защите избирательных прав, об обжаловании нормативных актов, действий и решений, нарушающих права и свободы граждан (при отсутствии иного судебного порядка обжалования)¹²⁸.

Учитывая сложность современной социально-экономической жизни и длительность судебной процедуры, граждане России не спешат направлять жалобы на действия и решения органов публичной власти в суды; они обращаются с

¹²⁶ Несмотря на это утверждение, думается, что все же вряд ли можно согласиться с выводом авторов книги «Как упорядочить отношения гражданина и чиновника?», согласно которому «абсолютно новой для России» называется сама идея о том, «что гражданин обладает некими правами в отношениях с государством» и что «средний россиянин далек от мысли, что он вправе обжаловать действия государства и это может принести ему успех». См.: Шафхаузер Р., Экштайн К., Вершинин С. Как упорядочить отношения гражданина и чиновника? Административные процедуры на примере законодательства Швейцарии. С. 10.

¹²⁷ Президент Российской Федерации В. В. Путин, выступая на 5-м Всероссийском съезде судей 27 ноября 2000 г., вспоминал В. Даля, который в своих комментариях к слову *суд* отмечал отсутствие в России пословиц в похвалу суда; т.е. народ исторически относится к суду с определенным недоверием. См.: Путин В. Компетенция суда распространяется на все дела государства. С. 4.

¹²⁸ См.: Жилин Г. Защита прав человека в гражданском судопроизводстве // РЮ. 1998. № 1. С. 5.

жалобами в административные органы, считая этот путь более удобным и привычным¹²⁹. В литературе отмечается, что судебная процедура рассмотрения жалоб граждан весьма громоздка и длительна по времени¹³⁰. Поэтому можно сделать и другой вывод, что граждане неохотно используют право на защиту от незаконных действий исполнительной власти¹³¹. Конечно, длительное судебное разбирательство дело не из приятных, особенно когда решение административного органа уже принято и повлекло неблагоприятные для граждан правовые последствия. Вместе с тем не вызывает сомнения, что гражданин, проживающий в свободном демократическом обществе и правовом государстве, должен немедленно реагировать на нарушающее действие (решение) органа управления. Примечательно, что как только стало возможным обжаловать в суд действия и решения представительных органов, общественных объединений и других общественных организаций, воинских должностных лиц и органов военного управления, число граждан, обратившихся в суд за правовой защитой, сразу же возросло: в 1992 г. в суды было направлено 10 112 жалоб, в 1993 г. — 20 326 (а в военные суды обратились 3504 человека)¹³², в 1994 г. — 27 000, в 1995 г. — 34 000¹³³. В 1999 г. в федеральных судах общей юрисдик-

¹²⁹ О соотношении административной и судебной юрисдикции см.: Х а м а н е в а Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. С. 68—76.

¹³⁰ См.: Б а х р а х Д. Н. Административное право: Учебник: Часть Общая. М.: БЕК, 1993. С. 178.

¹³¹ В качестве факторов, препятствующих реализации права граждан на судебную защиту от произвола должностных лиц, указываются: длительность судебного разбирательства; отсутствие реальных механизмов предотвращения волокиты; дороговизна судебной пошлины; неготовность судов взять на себя такой объем работы. См.: С к у р а т о в Ю. Концептуальные вопросы развития прокуратуры в период правовой реформы в Российской Федерации // Законность. 1997. № 3. С. 8—9. О н ж е. Перелома можно добиться, лишь возродив социальную профилактику преступности // РГ. 1998. 7 апр.

¹³² См.: Общая теория прав человека /Под ред. Е. А. Лукашевой. М.: НОРМА, 1996. С. 317.

¹³³ См.: Ш е й н и н Х. Б. Новые аспекты судебной защиты прав и свобод граждан //РЮ. 1996. № 8. С. 48. По данным Х. Б. Шейнина, в 1991 г., когда действовал Закон СССР от 2 ноября 1989 г. «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права и свободы граждан», в суды поступило 6590 жалоб, а в 1992 г. — 10 112.

ции было 350 000 дел по административным спорам, в том числе 3899 дел по жалобам о признании незаконными нормативно-правовых актов, 134 355 — жалобы на действия должностных лиц и коллегиальных органов власти, управления и общественных объединений, 83 427 — жалобы на нарушения налогового законодательства, 2320 — жалобы на нарушения избирательных прав граждан и т.д.¹³⁴ В первом полугодии 2000 г. увеличилось количество жалоб, рассмотренных районными судами общей юрисдикции: например, о признании правовых актов незаконными — с 1672 до 1744, на неправомерные действия должностных лиц и коллегиальных органов, ущемляющих права граждан, — с 76,2 тыс. до 82,2 тыс. (или на 7,9 %). Согласно судебной статистике, число обоснованных обращений в указанный период времени по делам, возникающим из административно-правовых отношений, сократилось: например, по жалобам на неправомерные действия должностных лиц, ущемляющие права и свободы граждан, — с 42 тыс. до 25,5 тыс. (или на 39,3 %); о признании правовых актов незаконными — с 809 до 684 (или на 15,4 %). Вместе с тем число обоснованных обращений в районные суды общей юрисдикции с жалобами на коллегиальные решения органов власти, управления и общественных объединений возросло с 10380 до 22919 (в 2,2 раза), на неправомерное наложение административных взысканий — с 7406 до 9221 (или на 24,5 %)¹³⁵. В первом полугодии 2000 г. количество принятых федеральными судами общей юрисдикции (а именно верховными судами республик и приравненными к ним судами) к производству по первой инстанции дел, вытекающих из административно-правовых отношений, увеличилось с 412 до 640 (или на 55,3 %), в том числе: о признании правовых актов незаконными — с 251 до 295 (или на 17,5 %); о нарушении избирательного законодательства — с 90 до 262 (в 3 раза). Вместе с этим следует отметить, что в указанный период количество жалоб, рассмотренных судами этого уровня, на неправомерные действия должностных лиц и коллегиальных ор-

¹³⁴ См.: Лебедев В. От идеи судебного нормоконтроля к административному судопроизводству // РЮ. 2000. № 9. С. 2.

¹³⁵ Работа районных судов общей юрисдикции в первом полугодии 2000 года // РЮ. 2000. № 12. С. 55—56.

ганов, ущемляющих права граждан, сократилось с 60 до 45 дел (или на 25 %). По делам, возникающим из административно-правовых отношений, число обоснованных обращений увеличилось, в том числе по нарушениям избирательного законодательства — с 23 до 50; однако сократилось количество обоснованных обращений о признании правовых актов незаконными — со 115 до 80¹³⁶. По сведениям Председателя Верховного Суда РФ В. Лебедева, федеральные суды общей юрисдикции рассматривают ежегодно 4 тыс. дел о признании правовых актов незаконными¹³⁷. В литературе отмечается рост доверия граждан к судебной власти, так как за последние три-четыре года они стали в три раза чаще обращаться в суд за защитой от действий или решений исполнительной власти¹³⁸.

Увеличение числа дел становится очевидной тенденцией и в таких специализированных¹³⁹ судах, как арбитражные¹⁴⁰: их ежегодный прирост составляет почти 20 %¹⁴¹. Число рассмотренных арбитражными судами России споров, вытекающих из административных правоотношений, в 1996 г. возросло на 87,4 %, а в 1997 г. — более чем на 80 %¹⁴² (в 1995 г. их число было 23 629, в 1996 г. —

¹³⁶ Работа судов общей юрисдикции в первом полугодии 2000 года // РЮ. 2001. № 1. С. 76.

¹³⁷ Там же. С. 3.

¹³⁸ См.: С а в и ц к и й В. М. Российские суды получили реальную возможность контролировать исполнительную власть // Судебный контроль и права человека. М., 1996. С. 61—62.

¹³⁹ В гражданско-процессуальной литературе нередко отмечается, что по формальным признакам арбитражные суды нельзя относить к специализированным судам, так как ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» не содержит каких-либо указаний на специализированные суды, действующие в современной судебной системе; их нельзя рассматривать в качестве специализированных судов и по характеру рассматриваемых ими дел. Таким образом, арбитражные суды — часть единой судебной системы, наряду с конституционными судами и судами общей юрисдикции. См. об этом: А б о в а Т. Е. Арбитражный суд в судебной системе России // ГиП. 2000. № 9. С. 5.

¹⁴⁰ См.: Б о й к о в О. В. О некоторых вопросах подведомственности арбитражным судам споров в сфере управления // Исполнительная власть в Российской Федерации / Под ред. А. Ф. Ноздрачева, Ю. А. Тихомирова. М.: БЕК, 1996. С. 156—168.

¹⁴¹ См.: Я к о в л е в В. Ф. Арбитражные суды России с позиций европейских правовых норм // ЖРП. 1997. № 7. С. 12; В и т р я н с к и й В. В. Гражданский кодекс и суд // Вестн. ВАС. 1997. № 7. С. 131.

44 272)¹⁴³. В 1996 г. преобладали споры о признании недействительными ненормативных актов и о взыскании с организаций и граждан-предпринимателей штрафов и других денежных средств. Число споров, возникающих из административных правоотношений, за первое полугодие 1997 г. по сравнению с первым полугодием 1996 г. возросло на 93,2 % (18 962 и 36 639 спора)¹⁴⁴. Их удельный вес к числу дел по спорам, вытекающим из административных правоотношений, составил соответственно 21,9 и 42,8 %. В первом полугодии 1997 г. на 24,8 % больше по сравнению с первым полугодием 1996 г. было рассмотрено споров о признании недействительными ненормативных актов¹⁴⁵. Число таких споров в 1997 г. достигло 12 249, что на 26,3 % больше, чем в 1996 г.¹⁴⁶ Произошло увеличение числа споров о взыскании с организаций и граждан-предпринимателей штрафов и других денежных средств — до 18 969 против 11 167 в 1995 г., т.е. на 69,9 %, что объясняется увеличением числа исков, предъявляемых органами налоговой службы, бюджетными и внебюджетными фондами. Число этих же споров за первое полугодие 1997 г. (по сравнению с первым полугодием 1996 г., когда было рассмотрено 8866 дел) возросло на 70,5 % и составляет 15 118 дел. В 1996 г. отмечен и значительный рост числа споров по искам органов налоговой службы о ликвидации предприятий или прекращении предпринимательской деятельности¹⁴⁷. Количество споров, возникающих из административных правоотношений, в 1999 г. возросло на 77 %, что, безусловно, было вызвано введением в действие

¹⁴² См.: Яковлев В. Ф. От реформирования к совершенствованию судебно-арбитражной системы, укреплению независимости судебной власти // Вестн. ВАС. 1998. № 4. С. 6.

¹⁴³ См.: Деятельность арбитражных судов России в 1996 г. // РЮ. 1997. № 4. С. 57.

¹⁴⁴ См.: О работе арбитражных судов Российской Федерации в первом полугодии 1997 г. // РЮ. 1997. № 10. С. 53. Следует отметить, что резкий скачок в увеличении административных споров произошел за счет большого числа споров, связанных с ликвидацией юридических лиц по искам налоговых органов (19 433 спора), которые арбитражными судами отнесены к административным спорам.

¹⁴⁵ См.: О работе арбитражных судов Российской Федерации в первом полугодии 1997 г. С. 53.

¹⁴⁶ См.: Основные показатели работы арбитражных судов Российской Федерации в 1996—1997 годах // Вестн. ВАС. 1998. № 4. С. 22.

¹⁴⁷ См.: Деятельность арбитражных судов России в 1996 г. С. 57.

с 1 января 1999 г. части первой Налогового кодекса РФ. Как свидетельствуют статистические данные, число споров, связанных с применением налогового законодательства, увеличилось почти в три раза: 1998 г. — 31073, 1999 г. — 85 334. Наибольшее количество дел, возникающих из налоговых правоотношений, связано со взысканием недоплаченных в бюджет налогов, санкций и пени. Количество таких исков возросло в 3,3 раза (1998 г. — 21 653, 1999 г. — 71 938), или составило 69,7 % от налоговых дел в 1988 г. и 84,3 % в 1999 г. За 1999 г. арбитражными судами было рассмотрено 8825 исков налогоплательщиков о признании актов (решений) налоговых органов недействительными. Следует отметить, что хотя число таких дел увеличилось (1998 г. — 7582, 1999 г. — 8825), но доля их в общем объеме налоговых споров постоянно уменьшается (1997 г. — 30,6 %; 1998 г. — 24,4 %; 1999 г. — 10,3 %). В 1999 г. сократилась и доля споров о признании недействительными ненормативных актов государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов: с 5,9 % в 1998 г. до 3,9 % в 1999 г.¹⁴⁸

Число разрешенных арбитражными судами в первом полугодии 2000 г. споров, возникающих из административных правоотношений, увеличилось на 23,9 % и составило почти половину от общего количества рассмотренных дел (46 %). Основное число споров, возникающих из административных правоотношений, как и прежде, составляют споры, связанные с применением налогового законодательства: их количество в отчетном периоде увеличилось на 45,5 % (первое полугодие 1999 г. — 38 776, первое полугодие 2000 г. — 56 430)¹⁴⁹.

Арбитражными судами Российской Федерации в 2000 г. разрешено 11 301 дело о признании недействительными ненормативных актов государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов (кроме налоговых), что на 3224 дела (или на 39,9 %) больше, чем в 1999 г. (8077 дел); в 2000 г. ими было рассмотрено 1438 дел об обжаловании отказа в государственной регистрации, что на 394 дела (или на 37,7 %) больше, чем в 1999 г. (1044 дела); в 2000 г. арбитражные суды рассмотрели на 4314 (или на 48,9 % а всего — 13 139 дел) больше дел о признании недействительны-

¹⁴⁸ См.: Работа арбитражных судов Российской Федерации в 1999 году // РЮ. 2000. № 5. С. 52.

¹⁴⁹ См.: Работа арбитражных судов Российской Федерации в первом полугодии 2000 г. // РЮ. 2000. № 10. С. 56.

ми актов налоговых органов по сравнению с 1999 г. (8825 дел)¹⁵⁰.

Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ В. Яковлев, говоря о доступности правосудия и отмечая при этом 20-процентное ежегодное увеличение в арбитражных судах количества заявлений и рассмотренных дел, делает вывод о том, что граждане и предприниматели начинают верить судам и все активнее идут к судьям за защитой нарушенных прав¹⁵¹.

Увеличение числа жалоб военнослужащих на действия (бездействие) или решения воинских должностных лиц является в последние годы характерной чертой военной юстиции. В 1999 г. военными судами рассмотрено около 47 тыс. дел по жалобам и заявлениям военнослужащих, что почти на 9% больше, чем в 1998 г.; за первое полугодие 2000 г. таких жалоб и заявлений поступило более 50 тыс. Постоянно сохраняется тенденция увеличения количества дел этой категории¹⁵².

Важнейшие правозащитные функции выполняет в настоящее время и прокуратура, также защищающая, публичные интересы (неопределенного круга лиц) либо права отдельных категорий граждан, лишенных в силу объективных причин возможности самостоятельно отстаивать их в суде¹⁵³. Ученые

¹⁵⁰ См.: Основные показатели работы арбитражных судов Российской Федерации в 1999—2000 годах // Вестн. ВАС РФ. 2001. № 4. С. 13.

¹⁵¹ См.: Яковлев В. Нам следует сохранить сложившуюся судебную систему. С. 7.

¹⁵² См.: Петухов Н., Жудро К. Военная юстиция: новые решения старых проблем // РЮ. 2000. № 11. С. 16.

¹⁵³ О масштабах деятельности прокуратуры в этой области говорит, например, тот факт, что за 1995—1997 гг. по требованиям прокуроров отменено свыше 32 тыс. незаконных нормативных актов органов местного самоуправления, которыми ущемлялись права большинства жителей сотен городов, районов, сельских поселений. В 1996 г., например, прокурорами опротестовано 700 не соответствующих Конституции РФ и федеральному законодательству решений законодательных собраний, государственных советов, дум, органов исполнительной власти республик, краев и областей, затрагивающих права и законные интересы граждан. См.: Чурилов А., Винокуров А. Охрана прав и свобод гражданина: обеспечение международных обязательств РФ // Законность. 1997. № 6. С. 8, 13. См. также: Гуцин В. З. Правозащитные функции военной прокуратуры в современных условиях // ЖРП. 2000. № 4. С. 34—43; Ролин В. И., Стуканов А. П. Прокурорский надзор в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Правоведение. 2000. № 5. С. 154—163; Шулженко Ю. Л. Конституционный статус прокуратуры Российской Федерации. М., 1999; Воронов А. Ф., Холодков И. В. Научно-практический комментарий к Закону Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (для военнослужащих): 2-е изд., перераб. и доп. М.: «За права военнослужащих», 2001.

предлагают отразить правозащитную функцию прокуратуры в Конституции РФ, что, по их мнению, будет позитивно воздействовать на юридический потенциал прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека¹⁵⁴. Таким образом, прокуратура имеет определенные полномочия в области осуществления нормоконтроля. Она обязана обратиться в суд с требованием о проверке соответствия закона субъекта РФ федеральному закону, если считает региональный закон в определенной степени дефектным. Суд общей юрисдикции проверяет соответствие закона субъекта РФ нормам федерального законодательства и при определенных обстоятельствах может признать его не соответствующим Конституции РФ и федеральным законам, т.е. недействующим (незаконным) и не подлежащим применению. На субъекте РФ лежит в таком случае обязанность приведения своих законов в соответствие с федеральными нормативными актами.

В соответствии с п. 1 ст. 21 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» предметом прокурорского надзора является исполнение законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также соответствие законам издаваемых ими правовых актов. Исполнение законов выражается в виде *действий* или *издания правовых актов*, которые являются *решениями*, направленными на проведение законов в жизнь. Разница между ними состоит в том, что правовые акты представляют собой документы, а действия такой внешней организационно-правовой формы не имеют. Вместе с тем в большинстве случаев и действия по исполнению законов имеют в конечном счете документальное оформление. Таким образом, прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов определенным кругом органов и должностных лиц. Правовые акты управления должны носить подзаконный характер, т.е. издаваться в точном соответствии с законами.

¹⁵⁴ См., например: Конституционно-правовая реформа в современной России (научно-практическая конференция) // ГиП. 2000. № 5. С. 96.

Несоответствие закону правовых актов управления может выражаться в следующем:

- несоответствие правовых актов управления предписаниям установленных в законе норм;
- выход за пределы полномочий, предоставленных органу, издавшему правовой акт управления;
- отсутствие предусмотренных в законе фактических обстоятельств, являющихся основанием для издания соответствующих правовых актов;
- издание правового акта во исполнение отмененного либо утратившего юридическую силу закона;
- искажение смысла закона и его норм в изданном правовом акте управления;
- неправильный выбор закона, положенного в основу решения представленных в правовом акте вопросов;
- несоблюдение правил, сроков, формы и процедуры издания правовых актов управления¹⁵⁵.

Прокуратура должна своевременно выявлять противоречащие закону правовые акты управления и принимать меры к признанию таких актов недействительными путем их опротестования или непосредственного обращения с соответствующим требованием в суд общей юрисдикции, военный или арбитражный суд. В приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 22 мая 1996 г. № 30 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» предлагается оценивать деятельность прокуроров по надзору за исполнением законов, законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина исходя из правомерности и своевременности вмешательства, полноты использования предоставленных им полномочий, принципиальности и настойчивости в устранении нарушений закона, восстановлении нарушенных прав, привлечении виновных к ответственности¹⁵⁶. Приказом Генерального прокурора РФ от 1 августа 1995 г. № 41 «О задачах органов прокуратуры по реализации полномочий в арбитражном процессе» указано на осо-

¹⁵⁵ См.: Комментарий к ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» / Под ред. Ю. И. Скуратова. М.: НОРМА, 1996. С. 99—117.

¹⁵⁶ См.: Там же. С. 407.

бую важность использования прокурорами права обращения с исками в арбитражные суды в целях реального пресечения и устранения правонарушений, возникающих из административных правоотношений в интересах предприятий, организаций и граждан-предпринимателей¹⁵⁷. Учеными обосновывается идея дальнейшего укрепления порядка осуществления превентивного надзора прокуратуры. Например, прокурорский работник вправе выявлять несоответствие законам проектов правовых актов во время проведения заседания законодательного органа; письменная форма превентивного надзора должна применяться в тех случаях, когда проект нормативного правового акта поступил в прокуратуру заранее и у ее сотрудников имеется достаточно времени для соответствующего анализа этого проекта на предмет его соответствия положениям федеральных и региональных законов и иных нормативных правовых актов¹⁵⁸.

Некоторые авторы, отрицательно оценивая современную практику широкомасштабной передачи функций прокуратуры суду, предлагают установить в законе положение, в соответствии с которым принесенный прокурором протест приостанавливал бы действие незаконного, по мнению прокуратуры, правового акта¹⁵⁹. По сведениям заместителя Генерального прокурора РФ С. Кехлерова, сотни тысяч правовых актов приводятся в соответствие с федеральным законом без судебных процессов: «...без прокуратуры с ее надзорными функциями, без ее квалифицированной, бесплатной и оперативной помощи общество может оказаться в очень незавидном положении»¹⁶⁰.

В соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 25 мая 2000 г. № 19 «О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации» были внесены изменения и

¹⁵⁷ См.: Там же. С. 514—518.

¹⁵⁸ См.: Рабко Т. А. Правотворчество законодательных органов субъектов Федерации: возможен ли превентивный надзор прокуратуры? // ЖРП. 2000. № 9. С. 54—55.

¹⁵⁹ См.: Протопов А. Л. Функции прокуратуры // Правоведение. 2000. № 6. С. 178.

¹⁶⁰ Новый плохой закон опасней плохого старого: Интервью И. Поповой с С. Кехлеровым // РГ. 2001. 27 апр.

дополнения в постановление Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону» от 27 апреля 1993 г. № 5 (в ред. постановлений Пленума от 21 декабря 1993 г. № 11 и от 25 октября 1996 г. № 10). В этом постановлении отмечалось, что, исходя из смысла п. 2 ст. 9, п. 2 ст. 19, п.п. 1 и 3 ст. 29 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», заявление прокурора о признании нормативного правового акта субъекта РФ противоречащим федеральному закону подается в соответствующий верховный суд республики, краевой (областной) суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа, действующий на территории данного субъекта РФ. Резолютивная часть решения по делу о признании правового акта противоречащим закону должна содержать вывод суда об удовлетворении либо об отказе в удовлетворении заявления прокурора¹⁶¹.

В случае удовлетворения заявления о признании закона субъекта РФ противоречащим федеральному закону в резолютивной части решения должно быть указано об этом, а также о том, что данный закон признается недействующим и не подлежащим применению со дня вступления решения в законную силу. В случае удовлетворения заявления о признании противоречащим закону иного правового акта (не являющегося законом субъекта РФ) суд признает этот акт недействительным и не порождающим правовых последствий со дня его издания, а если закон, которому противоречит правовой акт, вступил в силу (введен в действие) после издания правового акта, — со дня вступления в силу (введения в действие) закона.

Решение по делу о признании противоречащим закону

¹⁶¹ См.: РГ. 2000. 1 июня. См. также: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 г. № 6-П по делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации // СЗ РФ. 2000. № 16. Ст. 1774.

нормативного правового акта или сообщение о таком решении должно быть опубликовано в том же средстве массовой информации, в котором был опубликован данный нормативный правовой акт, о чем следует указать в резолютивной части решения (ст. 35 Закона РФ «О средствах массовой информации»). В необходимых случаях суд в резолютивной части решения вправе обязать редакцию средства массовой информации опубликовать сообщение о признании недействительным иного правового акта, если он был опубликован данным средством массовой информации.

Решение по делу о признании правового акта противоречащим закону может быть обжаловано и опротестовано в кассационном порядке.

Совершенствованию подлежит сама судебная процедура рассмотрения дела по иску гражданина к публичной власти; ее можно будет определить в будущем законе об административном суде и административном процессе. Когда граждане увидят, что в административном суде, у независимого судьи можно найти защиту и понимание, то, как показывает западноевропейская практика, они станут чаще обращаться в суды. Сегодня же все еще актуален вопрос: следует ли при возникновении конфликтной ситуации между гражданином и публичной властью направлять в суд соответствующую жалобу или же эффективнее использовать испытанный в советские годы способ урегулирования этих отношений при помощи «связей», подкупа, т.е. опереться на режим, формы и способы функционирования «коррупцированного государства»?

Бытует мнение, что «логика социального развития и вслед за ней законодательный процесс рано или поздно приведут к созданию оптимальных правовых форм российской административной юстиции»¹⁶². Нам же представляется, что государство должно проявить особую активность и целеустремленность в создании правового механизма, в том числе и судебной защиты гражданина от действий органов управления и их служащих. Именно принятие соответствующих законодательных актов и обеспечит дальнейшее «социальное развитие». Неубедительны также доводы о том, что общественная потребность в использовании института админист-

¹⁶² С к и т о в и ч В. В. Правосудие по делам, возникающим из административно-правовых отношений // ГиП. 1995. № 8. С. 29.

ративной юстиции не сложилась, так как практика применения законов о судебном обжаловании действий и решений органов управления характеризуется низкой социальной результативностью¹⁶³, под которой понимается незначительное число таких дел по сравнению с другими делами в судах. Мы уже приводили соответствующие цифры и теперь хотим сказать, что эффективность любого правового института, а тем более такого, как судебный контроль за действиями и решениями управления, измеряется в первую очередь не числом рассмотренных судами дел, а потенциальной возможностью применения контрольных механизмов по отношению к исполнительной власти независимой судебной властью, которая, проверив фактические материалы дела и реальные обстоятельства, может принять законное и справедливое решение. К тому же, если гражданин будет уверен, что он может обратиться в суд с иском к администрации (исполнительной власти), то число исковых заявлений значительно увеличится¹⁶⁴. Но это уже социология будущего, которое, по нашему убеждению, все-таки позволит опровергнуть тезис об отсутствии в России традиций защиты частных интересов в сфере издания и реализации норм административно-правового характера¹⁶⁵.

8. Заинтересованность судей в введении в судебную систему административного судопроизводства. Создание административных судов, думается, поддержат сами судьи¹⁶⁶, особенно те, которые рассматривают гражданские дела. Ведь суды в настоящее время переполнены делами, а большинство судей работают с явным превышением индивидуальной на-

¹⁶³ См.: Там же.

¹⁶⁴ О результатах социологического исследования, посвященного использованию возможности обращения за защитой своих прав в суд, см.: М и х а й л о в с к а я И. Б., К у з ь м и н с к и й Е. Ф., М а з а е в Ю. Н. Юридическая помощь населению: потребности и возможности. М.: Проектная группа по правам человека, 1995; М и х а й л о в с к а я И. Судебная реформа в России: проблемы трансформации юстиции советского типа // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1997. № 2. С. 27.

¹⁶⁵ См.: С к и т о в и ч В. В. Правосудие по делам, возникающим из административно-правовых отношений. С. 29.

¹⁶⁶ Например, Председатель Высшей квалификационной коллегии судей РФ А. Жеребцов в своем выступлении на 5-м Всероссийском съезде судей 27 ноября 2000 г. указал на необходимость быстрого и широкого введения в действие административных судов (см.: Ж е р е б ц о в А. С нарушениями судейской этики мириться не будем // РЮ. 2001. № 1. С. 13.

грузки¹⁶⁷. По сведениям Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации О. Миронова, нагрузка на одного судью в судах районного звена увеличилась в 1998 г. по сравнению с 1997 г. на 12,9 %. Неукомплектованность судебного корпуса приводит к отказам в приеме жалоб и заявлений граждан под разными предлогами. Рассмотрение дел в районных судах тянется нередко годами, что порождает у людей неверие в эффективность судебной власти¹⁶⁸. Президент РФ В. В. Путин отмечал 27 ноября 2000 г. на 5-м Всероссийском съезде судей, что нагрузка на судей в последние шесть лет выросла в три раза, «она превышает все нормы и подчас становится причиной судебных ошибок, поверхностного, невнимательного рассмотрения дел»¹⁶⁹.

Нормы нагрузки судей и работников аппаратов федеральных судов утверждены в 1996 г. совместными постановлениями Минтруда и Минюста России. В течение последнего времени вступили в силу новые Уголовный и Гражданский кодексы РФ, другие федеральные законы; компетенция судов общей юрисдикции в гражданском судопроизводстве и в административном производстве (в том числе по обращениям граждан с жалобами на неправомерные действия должностных лиц) была существенно расширена. Поэтому в литературе предлагается принять федеральный закон о приведении штатной численности судей и работников аппаратов

¹⁶⁷ О большой загруженности судей, нехватке технического персонала судов, их неудовлетворительном оснащении оргтехникой, об устаревших методах оформления дел и ведения процессуальных документов говорится в решении № 4 Совета по судебной реформе при Президенте Российской Федерации от 12 марта 1997 г. «Об обеспечении доступности правосудия и быстроты его осуществления». См.: РЮ. 1997. № 6. С. 6. Совет Федерации Федерального Собрания РФ в своем Заключении по результатам парламентских слушаний «О ходе реализации концептуальных положений судебной реформы в Российской Федерации» от 24 декабря 1998 г. рекомендовал высшим судебным органам и Судебному департаменту при Верховном Суде Российской Федерации разработать в 1999 г. предложения о нормативах нагрузки судей и работников аппаратов федеральных судов для утверждения их федеральным законом. См.: Как преодолеть кризис правосудия // РЮ. 1999. № 2. С. 5; В России не хватает судей // Там же. С. 6—7; Позиции по законопроекту о судах общей юрисдикции согласованы // Там же. С. 2.

¹⁶⁸ См.: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации О. Миронова в 1998 году // РГ. 1999. 11 марта.

¹⁶⁹ См.: П у т и н В. Компетенция суда распространяется на все дела государства. С. 3.

судов в соответствие с нормами нагрузки; учитывая широту такой задачи, предлагается увеличить штатную численность судей федеральных судов общей юрисдикции с 16 742 единиц в 2000 г. до 35 734 единиц в 2010 г. (т.е. в 2, 1 раза) и работников аппаратов судов — с 38 379 единиц в 2000 г. до 123 162 единиц в 2010 г. (т.е. в 3,2 раза)¹⁷⁰. Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ считает, что для обеспечения доступности правосудия в системе арбитражных судов следует к 2005 г. увеличить число судей до 10 000 (в 3,5 раза), а специалистов и обслуживающего аппарата — до 20 000 (в 5,9 раза)¹⁷¹.

Перегруженность судов, как мы уже говорили, является серьезным препятствием для эффективного судебного реагирования на нарушения прав и свобод граждан, так как в данном случае не обеспечивается оперативное рассмотрение соответствующих дел. Размышляя над этой проблемой, судьи высказываются в пользу скорейшего создания специализированных судов, обосновывая это также и тем, что выделение в российской судебной системе судов общей юрисдикции и арбитражных судов произведено явно не по признаку однородности правовых отношений. Наряду с судами общей юрисдикции, рассматривающими гражданские и уголовные дела, признается целесообразным создание специализированных административных и финансовых судов, которым можно было бы передать споры, возникающие из финансово-правовых отношений и по вопросам налогообложения¹⁷². К подведомственности административных судов предлагается относить все споры, возникающие из административно-правовых отношений, независимо от того, кто является стороной — юридическое или физическое лицо. По мнению су-

¹⁷⁰ См.: Чернявский В. Проблемы организационного обеспечения деятельности судов // РЮ. 2000. № 9. С. 6. См. также: Лебедев В. Судебная власть в стране стала реальностью // РЮ. 2001. № 1. С. 6; Сидоренко Ю. Мы не дали растащить судебную систему по местным квартирам // РЮ. 2001. № 1. С. 10—11.

¹⁷¹ См.: Яковлев В. Нам следует сохранить сложившуюся судебную систему. С. 7; ФЗ «Об увеличении штатной численности судей и работников аппаратов арбитражных судов в Российской Федерации» от 28 мая 2001 г. // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2279; ФЗ «Об арбитражных заседателях арбитражных судов субъектов Российской Федерации» от 30 мая 2001 г. // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2288.

¹⁷² См.: Бушманов А. Судебной власти нужны специализированные суды // РЮ. 1994. № 11. С. 1.

дей, число подобных дел в судах общей юрисдикции и в арбитражных судах возрастает. В последнее время много говорится о необходимости создания налоговых коллегий в арбитражных судах, т.е. организационного установления специализации судей в области налогового законодательства (сейчас налоговые споры разрешаются судебными коллегиями в ходе рассмотрения споров, возникающих из административных правоотношений). Однако, по мнению специалистов, существующий на сегодняшний день массив собственно налоговых дел пока не позволяет создать в судах отдельные налоговые коллегии¹⁷³, но в любом случае следует вести речь о специализированных налоговых составах как о менее формализованном образовании в арбитражных судах внутри коллегий. По сведениям Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ В. Ф. Яковлева, административные коллегии в арбитражных судах в настоящий момент функционируют как налоговые коллегии¹⁷⁴.

В будущем вместе с развитием отраслевого публично-правового законодательства произойдет увеличение и числа жалоб (исков), направляемых в суд. Например, стремительное развитие в последние годы законодательства о государственной службе привело к возникновению подотрасли административного права — служебного права¹⁷⁵. В соответствии с п. 2 ст. 9 ФЗ от 5 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации» государственный служащий вправе обратиться в суд для разрешения споров, связанных с государственной службой, в том числе по вопросам проведения квалификационных экзаменов и аттестации, их результатов, содержания выданных характеристик, приема на государственную службу, ее прохождения, реали-

¹⁷³ См.: Б о й к о в О. В. Арбитражный суд и налоговые споры // Право. 1998. № 1. С. 25—27. Сегодня эти коллегии арбитражных судов рассматривают в большей мере споры с участием Пенсионного фонда, фондов социального страхования, занятости, обязательного медицинского страхования, таможенных органов, споры, связанные с применением законодательства о контрольно-кассовых машинах.

¹⁷⁴ См.: Я к о в л е в В. Ф. От реформирования к совершенствованию судебно-арбитражной системы, укреплению независимости судебной власти // Вестн. ВАС. 1998. № 4. С. 7.

¹⁷⁵ См., например: Российское служебное право: Сб. норм. актов: Учеб. пособие / Сост. Ю. Н. Стариков. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1999.

зации 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. Этот вывод подтверждает и развитие таможенного законодательства, социального, строительного, финансового и налогового права.

Формирование административного судопроизводства в специализированных судах позволит уменьшить судебную производственную нагрузку судей общих судов, а следовательно, создаст оптимальные условия работы, обеспечит качественное рассмотрение дел и вынесение законных судебных решений. Только в таких условиях может быть образована и судебная специализация, направленная на обеспечение качественного правоприменительного процесса в административных судах.

9. Усиление борьбы с коррупцией в системе государственной и муниципальной службы. Создание административных судов и специализированного административного судопроизводства будет способствовать борьбе с коррупцией в системе государственной службы, в органах государственной власти и местного самоуправления. На это прямо указано в докладе «Россия и коррупция: кто кого?», подготовленном Советом по внешней и оборонной политике и Региональным общественным фондом «Информатика для демократии»¹⁷⁶. В рамках укрепления судебной системы одной из

¹⁷⁶ См.: РГ. 1998. 19 февр. См. также: В о л ж е н к и н Б. В. Коррупция. СПб., 1998; Г а у х м а н Л. Д. Законодательное обеспечение борьбы с коррупцией // ЖРП. 2000. № 12. С. 3—10; Е г о р о в а Н. Субъект преступлений против интересов службы // Законность. 1998. № 4. С. 8—12; З о т о в а О. Комиссия Государственной Думы по борьбе с коррупцией // РЮ. 2000. № 10. С. 55; Коррупция и борьба с ней: роль законодательства // РЮ. 2000. № 12. С. 58; Л и Д. А. О методике определения сравнительного уровня коррупции в регионах России // Право и политика. 2000. № 5. С. 36—41; Л у н е е в В. В. Преступность 20 века. Мировые, региональные и российские тенденции. М.: НОРМА, 1997; О н ж е. География организованной преступности и коррупции в России (1997—1999 гг.) // ГиП. 2000. № 11. С. 23—34; П а в л е н к о О. В. Вопросы формирования и совершенствования законодательства о борьбе с коррупцией // Рос. юрид. журнал. 2000. № 2. С. 17—22; Т и м е р г а л и е в а О. Н. Антикоррупционное законодательство России и проблемы его осуществления // Право и политика. 2000. № 1. С. 50—63; Ш е л л и Луиз И. Коррупция в эпоху после Ельцина // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2000. № 2. С. 62—65.

основных мер общего характера (наряду с такими, как гарантии достойного обеспечения судей и всей судебной системы; совершенствование системы подготовки и отбора судей; укрепление арбитражных судов, обеспечение процедурной и информационной надежности их работы) называется *развитие административной юстиции*.

По мнению авторов доклада, из-за отсутствия административной юстиции на сегодняшний день невозможно разгрузить уголовное и гражданское судопроизводство от дел по рассмотрению административных нарушений, что затрудняет решение множества задач именно в той сфере, которая смыкается с коррупцией. Далее делается вывод о том, что административная юстиция ранее подменялась партийным прессингом, принимавшим различные формы, в том числе и институционализированные, например комитеты партийного контроля. Соглашаясь в принципе с мнением о необходимости развития административной юстиции, следует, однако, указать, что последнюю не следует идентифицировать, как это делается в указанном докладе, с производством по делам об административных правонарушениях. В специальной литературе также отмечалось, что административная юстиция и правосудие по административным делам различаются по способам реализации гражданином права на административную жалобу¹⁷⁷. Производство по делам об административных правонарушениях — это одна из форм административной юрисдикции, специальная процедура рассмотрения административно-правовых дел.

Одним из условий, порождающих коррупцию, авторы упомянутого доклада справедливо называют неразвитость и несовершенство законодательства, устанавливающего процедуры подготовки нормативных правовых актов и иных регулирующих и распорядительных актов; все это усугубляется общим пренебрежением к процедурной строгости.

Масштабы коррупции в России приняли в настоящее время угрожающий характер, что может привести к уничтожению правового порядка, извращению взглядов на право и закон, ликвидации самой демократии, а следовательно, и

¹⁷⁷ См.: Х а м а н е в а Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М.: Ин-т государства и права Российской Академии наук, 1997. С. 130—132.

всех реальных законных способов (в том числе и судебного контроля) обеспечения прав и свобод граждан. О коррупции много и не без основания говорится, но действенных юридических шагов в борьбе с этим явлением не предпринимается (едва ли можно считать важным средством борьбы с коррупцией эпизодически издаваемые указы Президента РФ, в которых устанавливаются меры, уже нашедшие отражение в федеральных законах). О масштабности коррупции говорят следующие данные: в 1996 г. возбуждено 3688 уголовных дел, связанных с коррупцией в системе государственной службы. Самую большую часть обвиняемых по этим уголовным делам составляют работники органов государственного управления — 2625 человек; 117 человек — это работники органов представительной власти; 857 человек занимали должности в правоохранительных органах¹⁷⁸. Среди нарушителей известного Указа Президента РФ от 4 апреля 1992 г. «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» выявлено: 77 человек в органах представительной власти, 469 — в органах государственного управления и 321 — в правоохранительных органах. Структура привлеченных к ответственности коррумпированных лиц, подлежащих передаче суду, такова: работники министерств, комитетов и структур на местах — 41,1 %; сотрудники правоохранительных органов — 26,5 %; работники контролирующих органов — 8,9 %; работники кредитно-финансовой системы — 11,7 %; работники таможенной службы — 3,2 %; депутаты — 0,8 %; прочие — 7,8 %¹⁷⁹. Как видим, должностные преступления совершают и служащие органов исполнительной власти.

На усиление борьбы с коррупцией направлено и указание Генерального прокурора РФ от 12 августа 1996 г. № 49/7 «О мерах по усилению борьбы с коррупцией, прокурорского надзора за исполнением законодательства о государственной и муниципальной службе»¹⁸⁰. В 1995 г. выявлено 270 случаев незаконного участия в коммерческой деятельности

¹⁷⁸ См.: МВД отчитывается перед гражданами России // Рос. вести. 1997. 20 февр.

¹⁷⁹ Там же.

¹⁸⁰ См.: Комментарий к ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации». С. 468—470.

налоговых инспекторов. В 1996 г. за взяточничество было привлечено к уголовной ответственности 404 сотрудника органов внутренних дел. Большинство преступлений в таможенной службе (около 40 %) совершается при одновременном получении взятки¹⁸¹. Практически во всех этих случаях должностными лицами различного уровня нарушались права, свободы и законные интересы как физических, так и юридических лиц.

Административные суды, о необходимости которых говорилось выше, были бы ориентированы на дела по искам граждан к органам внутренних дел, таможенным органам, органам налоговой государственной службы и другим контрольно-надзорным органам, что явилось бы практическим обеспечением не только функции судебной защиты прав и свобод граждан, но и психологическо-предупредительной (превентивной) функции. Реальная помощь административного суда многократно усиливала бы желание граждан обращаться туда с иском о восстановлении нарушенных прав и свобод. В конечном счете это способствовало бы сокращению числа случаев вымогательства взяток со стороны государственных и муниципальных служащих за действия, которые они обязаны выполнять согласно российским законам, своим служебным обязанностям и должностным инструкциям. Административные суды будут в определенной мере играть роль сдерживающего фактора на пути распространения коррупции, так как рассмотрение судами жалоб граждан и других субъектов права на незаконные действия органов публичной власти и должностных лиц позволит вскрывать потенциальные источники коррупции.

Как уже отмечалось, борьба с коррупцией немыслима без реформирования государственной и муниципальной службы. Не вдаваясь в детали несовершенства современного законодательства о государственной и муниципальной службе¹⁸², следует отметить, что его недостатки и являются основной причиной распространенности в государственных и муниципальных органах коррупционных отношений. На это обращают внимание и авторы указанного доклада «Россия и кор-

¹⁸¹ См.: РГ. 1998. 19 февр.

¹⁸² См.: С т а р и л о в Ю. Н. Служебное право: Учебник. М.: БЕК, 1996.

рупция: кто кого?»; по их мнению, любая антикоррупционная программа в России должна быть увязана с коренным реформированием системы государственной службы. В качестве важнейших направлений этой реформы называются: существенное увеличение денежного содержания государственных служащих; отладка механизмов прохождения службы с учетом разграничения юридического статуса профессиональных чиновников и «политических чиновников»; принятие Этического кодекса государственного служащего¹⁸³; усиление роли законов в действиях государственных служащих (здесь выделяются такие меры, как: уменьшение сферы действия личного усмотрения; установление жесткого порядка взаимодействия служащих и граждан, когда гражданам всегда и полностью известны их права и обязанности чиновников; ужесточение контроля над государственными служащими и ответственности за отклонения от предписанного законами поведения); повышение престижа государственной службы.

Недостатки и противоречия законодательства о государственной и муниципальной службе усугубляются другими факторами, оказывающими влияние на взаимоотношение органов исполнительной власти, служащих и граждан. Граждане, как правило, плохо информированы о своих правах на получение услуг от администрации, а также об обязанностях чиновников, в том числе их обязанности предоставлять гражданам необходимую информацию (чиновники порой умышленно скрывают подобную информацию; чрезмерно усложнены бюрократические процедуры принятия административных актов и удовлетворения законных интересов граждан; серьезным фактором распространения коррупционных отношений в сфере государственной службы является также произвольное применение чиновниками мер административного принуждения, провоцирующее граждан на дачу взятки).

10. Разработка и принятие Административно-процессуального кодекса РФ и Федерального Конституционного закона «Об административных судах». Формирование административного судопроизводства логически обуславливает созда-

¹⁸³ Административная этика: Учеб. пособие / Под общ. ред. В. Л. Романова. М.: Изд-во РАГС, 1999.

ние адекватного процессуального инструментария, а именно Административно-процессуального кодекса Российской Федерации. Ныне действующий Гражданский процессуальный кодекс РСФСР необходимо «освободить» от административно-процессуальных норм, учитывая, что эти нормы имеют свою специфику.

Да и законодатель (включая Президента Российской Федерации) подчеркивает сегодня необходимость скорейшего принятия Административно-процессуального кодекса РФ. В июне 1996 г. Президент РФ подписал Указ «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы», в заключительных положениях которого (п. 7) поручил Правительству РФ завершить в 1996 г. разработку проектов Административного и Административно-процессуального кодексов РФ. Затем то же самое было повторено в Указе Президента РФ от 3 апреля 1997 г. «О первоочередных мерах по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «Порядок во власти — порядок в стране». Закономерен вопрос: в какой связи упоминается необходимость принятия этих кодексов, которые регламентируют принципиально разные общественные отношения? Ведь если речь идет о Кодексе об административных правонарушениях, то имеются в виду проблемы административных правонарушений, административной ответственности и производства по делам об административных правонарушениях. Если же обсуждается проблема принятия Административно-процессуального кодекса, то подразумевается административная юстиция и ее процессуальное юридическое оформление. Следует отметить, что эта весьма распространенная в настоящее время ошибка допускается как в административных актах различного уровня, так в специальной юридической литературе¹⁸⁴.

Современный *административный процесс* (понимаемый

¹⁸⁴ Например, Ю. А. Тихомиров, говоря о необходимости принятия ФЗ «Об административной юстиции в Российской Федерации» и ссылаясь при этом на аналогичную, по его мнению, систему таких законов, как ФЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и Арбитражный процессуальный кодекс, полагает, что в перспективе на основе указанного закона («Об административной юстиции в Российской Федерации») и КоАП возможно будет подготовить проект Основ или Кодекс административного судопроизводства. Думается, что данные законодательные акты различны по

как правовая форма рассмотрения судом управленческих споров, обеспечивающая защиту прав и свобод граждан) отличается по своему содержанию, юридическому характеру, назначению, целям, задачам и принципам от процесса гражданского, на основании норм которого и рассматриваются сегодня дела, возникающие из административно-правовых отношений. Вместе с тем между ними имеется и определенное сходство, обусловленное тем, что они представляют собой виды судебного-правового процесса. Главными задачами административного процесса как процессуальной формы рассмотрения споров между гражданами и публичной властью по поводу защиты субъективных публичных прав граждан являются восстановление нарушенных публичной властью и ее должностными лицами прав и свобод граждан, обеспечение правопорядка, установленного режима публичного управления, борьба с произволом должностных лиц органов государственной и муниципальной власти; главная задача гражданского процесса — восстановление законного порядка отношений в сфере частной жизни. По мнению В. А. Рязановского, граждане современного государства обладают не только субъективными гражданскими, но и *субъективными публичными правами*¹⁸⁵: «Право на публичный иск и материальное публичное право представляют самостоятельные явления общественной жизни, хотя и находящиеся в известной связи между собой, и административный процесс является самостоятельным институтом. Административный процесс имеет и самостоятельную от материального публичного права задачу»¹⁸⁶.

С апреля 1993 г. в ГПК РСФСР введена специальная глава

типам общественных отношений, подлежащих правовому регулированию. В будущей закон «Об административной юстиции Российской Федерации» Ю. А. Тихомиров предлагает включить следующие положения: 1) задачи, порядок образования и состав административных судов; 2) подведомственность дел (а именно, рассмотрение жалоб граждан и юридических лиц на решения, действия или бездействие исполнительных органов, споров о компетенции исполнительных органов, дел об административных проступках государственных служащих). См.: Т и х о м и р о в Ю. А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 791.

¹⁸⁵ См.: Р я з а н о в с к и й В. А. Единство процесса. М.: «ГОРОДЕЦ», 1996. С. 26.

¹⁸⁶ Там же. С. 28.

24-1 «Жалобы на действия государственных органов, общественных организаций и должностных лиц, нарушающих права и свободы граждан». Процессуальные нормы данного кодекса имеют множество отличий от других норм гражданского процессуального права и по существу представляют собой нормы административного процессуального права¹⁸⁷. Следовательно, соответствующие нормы публичного права (административного права) должны быть обеспечены самостоятельным административным процессом.

Позиция суда в административном процессе должна быть наиболее активной, так как поиск административных актов, управленческих решений и выяснение обстоятельств совершения органами управления и государственными служащими действий, нарушающих права и свободы граждан, дадут результаты только в том случае, если они будут осуществляться судом — независимым государственным органом, имеющим на это полномочия. Гражданин не обязан доказывать неправомочность действий и решений органов управления; этим будет заниматься административный суд. Граждане, как правило, лишены возможности на равных дискутировать с органами управления по поводу того или иного решения (действия). Административный суд стал бы помощником граждан в споре с «властвующей» стороной управленческого процесса. Это подтверждает уже имеющаяся судебная практика рассмотрения дел по жалобам на действия органов управления и должностных лиц. Создание административных судов с очевидностью будет направлено на усиление внимания со стороны субъектов исполнительной власти, органов управления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих к соблюдению прав и свобод граждан и других субъектов права, а также публично-правовых норм, устанавливающих процесс управления, повысит ответственность публичной власти за свои действия и решения.

В современной литературе весьма активно обсуждается проблема создания Административного процессуального ко-

¹⁸⁷ В литературе на это уже давно обращалось внимание; самые последние публикации по теме об административной юстиции также говорят об этом. См., например: С т у д е н и к и н а М. С. Административная юстиция нуждается в четком правовом регулировании //ЖРП. 1997. № 6. С. 19.

декса. Например, Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ В. Яковлев, указывая на увеличение административных дел в системе арбитражного правосудия, предлагает разработать и принять *общий* для федеральных судов общей юрисдикции и для арбитражных судов Административный процессуальный кодекс, в котором следовало бы, по его мнению, сблизить процессуальные формы. Структура Административного процессуального кодекса должна включать в себя общую часть и две особенные части, отражающие специфику разрешения этих споров с участием гражданина и предпринимателя. В качестве особого условия В. Яковлев отмечает начало административного дела не в суде, а в соответствующем ведомстве, решение которого обжалуется. При этом в самих органах исполнительной власти (ведомствах), по мнению В. Яковлева, должны быть сформированы специальные квазисудебные органы, призванные разрешать конфликтные ситуации и административные споры. И только в том случае, если гражданин или предприниматель не удовлетворены решениями данного административного (квазисудебного) органа в соответствующем ведомстве, они могут обратиться с жалобой в суд с целью защиты своих прав. При этом В. Яковлев уверен, что даже при такой организации в арбитражные суды будет поступать много жалоб¹⁸⁸.

11. Отсутствие в административном споре отношений имущественного содержания. Следует согласиться с мнением В. В. Скитовича, полагающего, что административные правоотношения не имеют и не могут иметь в принципе какого-либо имущественного содержания. Поэтому притязание частного лица к должностному лицу, т.е. спор об административных правах и обязанностях (субъективных публичных правах), не должен разрешаться в традиционных формах искового гражданского судопроизводства, рассчитанных на защиту прав участников регулируемого гражданским законодательством имущественного, товарно-денежного оборота¹⁸⁹. Здесь, правда, нужно заметить, что на практике могут встре-

¹⁸⁸ См.: Я к о в л е в В. Нам следует сохранить сложившуюся судебную систему //РЮ. 2001. № 1. С. 7—8.

¹⁸⁹ См.: С к и т о в и ч В. В. Правосудие по делам, возникающим из административно-правовых отношений: исторический опыт и перспективы // ГиП. 1995. № 8. С. 28—29.

чаться случаи, когда административно-правовой спор может иметь и *имущественное содержание* либо когда результаты его рассмотрения могут влечь имущественно-правовые последствия (финансово-правовые, налоговые споры, споры в области строительства, социальной защиты, государственной или муниципальной службы). Специфика спора о праве неимущественного или даже имущественного характера заключается в содержании отраслевых норм, — как правило, административно-правовых, на основании которых в порядке гражданского судопроизводства будет рассматриваться соответствующее дело.

Следует уточнить, что административное правосудие также, на наш взгляд, должно основываться на искомом характере судебного производства. В современной литературе аргументы против установления искового порядка рассмотрения заявлений (жалоб, требований) административно-правового характера, как правило, не высказываются. Можно, правда, вспомнить мнение ученых — представителей науки гражданского процессуального права, которые, выступая за замену практикуемой в настоящее время формы обращения в суд, именуемой жалобой, на «административные иски», не поддерживают идею создания специального процессуального законодательства административного судопроизводства, «поскольку кодексы об административных правонарушениях подробным образом регламентируют процедурные вопросы деятельности административной юстиции»¹⁹⁰. Данное мнение является весьма противоречивым, если вспомнить, что законодательство об административных правонарушениях отличается от административной юстиции ровно настолько, насколько дело об административном правонарушении отличается от административно-правового спора, возникшего между органами исполнительной власти, с одной стороны, и физическими либо юридическими лицами — с другой. Авторами высказывается идея о создании «единого» модельного Кодекса гражданского судопроизводства, в который, по их

¹⁹⁰ Л а п и н Б. Н., Ч е ч и н а Н. А. О проблемах реформирования гражданского судопроизводства в странах Содружества Независимых Государств // Правоведение. 2000. № 4. С. 139. См. также: Ш а к а р я н М. Как долго будет «улучшаться» ГПК? // РЮ. 2001. № 2. С. 37—39.

мнению, целесообразно включить нормы, регламентирующие особенности производства по гражданским и административным делам, связанным с предпринимательской деятельностью, подпадающим в настоящее время в большинстве стран СНГ под юрисдикцию арбитражных (экономических, хозяйственных) судов¹⁹¹.

Вместе с тем надо отметить, что исковое производство наряду с характерными для любого вида судебного процесса признаками будет содержать и многочисленные особенности. Рассмотрение судом вопроса о законности различных управленческих решений требует соответствующего административно-правового процессуального регулирования. Для этого и целесообразно создавать в системе российского судоустройства административные суды, которые имели бы установленную законодателем специальную подведомственность. В этих судах в рамках искового судопроизводства будут рассматриваться споры о праве — в данном случае об административном. Подобный юридический спор возникает между субъектами управленческих (административно-правовых) отношений и в сфере функционирования публичной власти, участники которых изначально находятся в неравноправном отношении (т.е. в субординационном, подчиненном). Думается, что данное обстоятельство должно еще более способствовать обеспечению возможности рассмотрения административных исков независимым судебным органом в рамках специальной ветви российского правосудия — административного правосудия. В суде участники спора приобретут равный правовой статус стороны специфического юридического процесса с правами, обязанностями, процессуальными возможностями, доказыванием и доказательствами, т.е. получают равную правосубъектность.

Здесь можно использовать и опыт европейских государств, в которых система административных судов эффективно функционирует уже продолжительное время. Западноевропейская практика рассмотрения административных дел специальными органами юстиции опирается на систематизированное административное законодательство, которое детальным об-

¹⁹¹ Там же. С. 142.

разом регламентирует процесс принятия административных актов, их реализацию, процедуру обжалования в вышестоящие инстанции, права участников административного производства, статус профессиональных чиновников, их функциональные обязанности, ответственность за ненадлежащее исполнение последних и другие вопросы управленческой деятельности. В России же уровень правового регулирования и систематизация административного законодательства в этой сфере, к сожалению, невысоки. Первый российский опыт судебного рассмотрения дел по жалобам граждан на действия и решения органов государственного управления и их должностных лиц (начиная с 1987 г.) показывает, что число таких дел незначительно. Все это говорит о том, что и по сей день в России отсутствуют традиции административно-правовой судебной защиты публичных интересов (прав и свобод) частных лиц и организаций в области осуществления управленческого процесса, издания и применения норм административного права. Указанный фактор оказывает негативное влияние на весь ход законотворческой деятельности по формированию российской модели судебной защиты прав и свобод в области функционирования публичной власти.

12. Развитие административной юстиции в системе арбитражного судопроизводства. В предусмотренных законом случаях гражданские права могут быть защищены в административном порядке, т.е. путем направления жалобы (заявления) лица в административный орган. Принятое этим органом решение может быть обжаловано в суд. Статья 12 Гражданского кодекса Российской Федерации устанавливает, что защита гражданских прав может осуществляться как судом общей юрисдикции, так и арбитражным судом путем признания недействительным не соответствующего законодательству ненормативного акта органа государственного управления или органа местного самоуправления. Следовательно, суд общей юрисдикции или арбитражный суд могут рассмотреть дело о признании недействительным любого изданного государственным органом или органом местного самоуправления акта ненормативного характера.

В современном арбитражном процессе, несмотря на отсутствие формального выделения законодателем видов судопроизводства, теоретически рассматриваются три процессуальные

формы (три вида судопроизводства): *исковое, особое и административное производство*. Развитие административной юстиции в арбитражном процессе дает основания выделять в его структуре административное судопроизводство, которое может быть определено как «система норм арбитражного процессуального права, регулирующих и устанавливающих порядок осуществления правосудия по делам, возникающим из публично-правовых отношений, которые обусловлены спецификой»¹⁹². Возникающие из административно-правовых отношений споры представляют собой важнейшую часть арбитражного судопроизводства; в настоящее время наблюдается не только увеличение числа таких споров, но и их усложнение. Административно-правовой характер этих отношений обусловлен как необходимостью осуществления судебного контроля за действиями или решениями органов публичного управления и их должностных лиц, так и неравноправностью сторон публично-правового спора, властеотношениями между субъектами права и подчиненностью, характерной для участников административно-правовых отношений. В связи с этим публично-правовой характер отношений, возникающих в процессе осуществления судом контрольно-надзорных полномочий, определяет появление специальных форм процессуального порядка рассмотрения и разрешения указанных споров, наряду с сохранением общих правил искового производства: основания для возбуждения производства, принципы, письменная форма обращения в суд, наличие в процессе соответствующих стадий, возможность отказа от продолжения процесса и прекращения производства по делу и т.д.¹⁹³

К основным признакам административного судопроизвод-

¹⁹² А б с а л я м о в А. В. Проблемы административного судопроизводства в арбитражном процессе: Автореф. дис ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2000. С. 17. Судя по автореферату, можно с уверенностью предвидеть, что и сама диссертация А. В. Абсаямова является весьма интересным теоретическим исследованием административного судопроизводства в административном процессе. См. также: А б с а л я м о в А. В., Ярков В. В. Правила подведомственности арбитражному суду споров, возникающих из административно-правовых отношений // Вестн. ВАС РФ. 2001. № 6. С. 120—138.

¹⁹³ См.: А б с а л я м о в А. В. Проблемы административного судопроизводства в арбитражном процессе. С. 11.

ства в арбитражном процессе А. В. Абсаямов относит: 1) административное судопроизводство как форму осуществления судебной власти арбитражными судами; 2) рассмотрение дел (административно-правовых споров) по правилам искового производства; 3) регулирование нормами арбитражного процессуального права; 4) наличие специфики отношений сторон в споре, а также участие в деле государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов; 5) установление административным судопроизводством порядка рассмотрения дел, возникающих из административно-правовых отношений¹⁹⁴.

Разбирательство арбитражными судами дел, возникающих из административных правоотношений по заявлениям заинтересованных лиц, уже несколько лет производится в исковой форме, например: финансово-правовые споры; споры о признании недействительными ненормативных актов государственных органов и органов местного самоуправления¹⁹⁵; споры об обжаловании отказа в государственной регистрации либо уклонения от государственной регистрации в установленный срок. Арбитражные суды рассматривают экономические, а также иные споры, отнесенные к их компетенции (ст. 4 ФЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» от 28 апреля 1995 г.). В соответствии с нормами Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации 1995 г. арбитражными судами разрешаются и споры, возникающие из административных правоотношений. Статья 22 Арбитражного процессуального кодекса РФ определяет возможность обжалования в арбитражный суд издаваемых государственными органами, органами местного самоуправления и иными органами ненормативных актов, не соответствующих законам и иным нормативным правовым актам, ограничивающих или нарушающих гражданские права физических или юридических лиц¹⁹⁶.

Специфика споров, возникающих из административных правоотношений, такова, что изначально законодатель уста-

¹⁹⁴ А б с а л я м о в А. В. Проблемы административного судопроизводства в арбитражном процессе. С. 6.

¹⁹⁵ См.: Б о р и с о в а Е. А. Особенности рассмотрения дел о признании недействительными (полностью или частично) ненормативных актов // Законодательство. 2000. № 4. С. 59—67.

¹⁹⁶ См.: Л ю б и м о в а Р. Н. Некоторые вопросы судебной практики по рассмотрению споров, возникающих из административных правоотношений // Вестн. ВАС. 1997. № 7. С. 120—128; № 8. С. 68—74.

навликает неравенство сторон, т.е. одна из сторон в административном правоотношении реализует принадлежащие ей функции контролирующего характера; это правоотношение характеризуется властностью, распорядительностью и возможностью осуществления одной из сторон управленческих функций и полномочий по отношению к другой.

Возникающими из административных правоотношений и подведомственными арбитражному суду являются следующие споры¹⁹⁷:

- 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 законодательством;

- о взыскании с организаций и граждан штрафов государственными органами, органами местного самоуправления и иными органами, осуществляющими контрольные функции (в случае отсутствия прямого указания закона на возможность бесспорного (безакцептного) порядка их взыскания);

- о возврате из бюджета денежных средств, списанных организациями, которые осуществляют контрольные функции, в бесспорном (безакцептном) порядке с нарушением требований закона или иного нормативного правового акта;

- о признании не подлежащим исполнению исполнительного или иного документа, по которому взыскание производится в бесспорном (безакцептном) порядке в том случае, если по оспариваемому документу взыскиваются денежные средства, начисленные государственным или муниципальным органом, осуществляющим контрольные функции.

Указанный в ст. 22 АПК РФ перечень административных споров, вытекающих из административных правоотношений, не является исчерпывающим. Арбитражная практика свидетельствует о том, что суды рассматривают и иные споры (т.е. не перечисленные в ст. 22 АПК РФ), например: иски налоговых органов о взыскании недоимки по налогу с Главных управлений Центрального Банка Российской Федерации в связи с их отказом как налогоплательщиков от исполнения платежных поручений налоговых инспекций, выставленных

¹⁹⁷ См.: Абсаламов А. В., Ярков В. В. Правила подведомственности арбитражному суду споров, возникающих из административно-правовых отношений. С. 120—138.

на инкассо с целью бесспорного списания недоимки¹⁹⁸. Арбитражные суды ориентируют на неуклонное соблюдение подведомственности этим судам споров, содержащихся в ст. 22 АПК РФ. Например, информационным письмом Высшего Арбитражного Суда РФ от 2 июля 1997 г. «О неподведомственности арбитражному суду исков антимонопольных органов о признании недействительными нормативных актов» отмечено, что арбитражные суды обязаны принимать к рассмотрению поданные надлежащим образом исковые заявления антимонопольных органов по тем категориям дел, которые в соответствии с АПК РФ составляют компетенцию арбитражных судов. Подведомственность арбитражным судам споров о признании недействительными нормативных актов по искам антимонопольных органов ни материальным, ни процессуальным законом не установлена, и, следовательно, право антимонопольных органов на судебную защиту публичных интересов может быть реализовано ими путем предъявления упомянутых исков в суды общей юрисдикции¹⁹⁹. Принципиальным положением является установленная ст. 13 Гражданского кодекса РФ возможность признания судом недействительным нормативного акта государственного органа или органа местного самоуправления в случаях, когда это прямо предусмотрено законом.

Главными критериями, позволяющими разграничить подведомственность дел между судами общей юрисдикции и арбитражными судами являются: а) экономический характер административного спора (т.е. споры связаны с экономическими отношениями или отношениями, вытекающими из предпринимательской деятельности); б) субъектный состав лиц, участвующих в деле (т.е. физические или юридические лица)²⁰⁰. В арбитражном суде может быть оспорен только не-

¹⁹⁸ См.: Там же. С. 122.

¹⁹⁹ См.: Вестн. ВАС. 1997. № 8. С. 65—66.

²⁰⁰ Совместное постановление Пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ от 18 августа 1992 г. «О некоторых вопросах подведомственности дел судам и арбитражным судам» определило, что в случаях, когда в законодательном акте подведомственность закреплена альтернативно (суду или арбитражному суду) или когда имеется указание о рассмотрении требования в судебном порядке, следует руководствоваться субъектным составом участников и характером правоотношений. (См.: Вестн. ВАС. 1992. № 1. С. 84—87).

нормативный акт государственного органа или органа местного самоуправления, т.е. такой акт, который: а) не содержит общих и общеобязательных правил поведения (норм права) для неопределенного круга лиц; б) является индивидуальным актом, адресованным одному или нескольким лицам; в) порождает для этих лиц гражданские права и обязанности. Реальная судебная практика²⁰¹ исходит из того, что для признания актов государственных органов или органов местного самоуправления недействительными требуется наличие двух условий: а) изданный акт нарушает нормы права, т.е. не соответствует закону или иному нормативному правовому акту; б) он нарушает гражданские права и охраняемые законом интересы физического или юридического лица, обратившегося в суд с соответствующими требованиями²⁰².

В литературе высказывается мнение о целесообразности структурирования административного судопроизводства в арбитражном процессе на отдельные специализированные правовые институты: признание нормативных актов недействительными; оспаривание действий и актов судебного пристава-исполнителя; взыскание налогов, сборов, пени и штрафов; оспаривание действий (бездействия), должностных лиц, органов исполнительной власти и муниципальных органов, а также правовых актов ненормативного характера, изданных ими; признание не подлежащим исполнению исполнительного документа²⁰³.

Споры, возникающие из административных правоотношений и рассматриваемые арбитражными судами (а следовательно, и само административное судопроизводство в арбитражном процессе), имеют следующие характерные черты:

1) специфический субъектный состав участвующих в деле сторон — граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и имеющие

²⁰¹ См. п. 6 постановления Пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ от 1 июля 1996 г. № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации».

²⁰² См.: В и т р я н с к и й В. В. Гражданский кодекс и суд // Вестн. ВАС. 1997. № 7. С. 131.

²⁰³ См.: А б с а л я м о в А. В. Проблемы административного судопроизводства в арбитражном процессе: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. С. 8.

приобретенный в установленном порядке статус индивидуального предпринимателя, государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы и организации;

2) основой возникновения административно-правового спора и самого судопроизводства являются базирующиеся на началах управленческой организационности и публично-правового властвования административно-правовые спорные (конфликтные) отношения между физическими лицами и органами публичной власти;

3) рассмотрение таких споров ведется по правилам гражданского судопроизводства, т.е. арбитражное процессуальное законодательство не устанавливает особых правил рассмотрения этих специфических дел, возникающих между субъектами права, один из которых, осуществляя властно-распорядительные и контролирующие управленческие функции, относится к органам государства или местного самоуправления;

4) коллегиальность рассмотрения административных дел судом первой инстанции;

5) осуществляя административное судопроизводство, арбитражный суд реализует контрольные полномочия по отношению к управленческой (в том числе контрольно-надзорной) деятельности органов публичного управления;

6) немедленное исполнение судебных решений, принятых по делам о признании недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления; главным документом по исполнению является не исполнительный лист (как обычно), а само решение суда²⁰⁴;

7) бремя доказывания законности и обоснованности принятого органами государства или местного самоуправления акта управления лежит на ответчике, т.е. на органах, принявших данный правовой акт управления;

8) рассмотрев административное дело, арбитражный суд как государственный орган правосудия принимает решение о признании (или непризнании) оспариваемого правового акта управления недействительным, т.е. такой акт не может порождать каких-либо гражданских прав и обязанностей с момента его издания (принятия) и на него нельзя ссылаться в правоприменительной практике и основывать какие-либо

²⁰⁴ Л ю б и м о в а Р. Н. Указ. соч. С. 127.

дальнейшие действия и решения. Таким образом, сам арбитражный суд не отменяет недействительного правового акта управления; это может сделать государственный орган или орган местного самоуправления, принявший данный правовой акт;

9) неиспользование истцом административного порядка обжалования, т.е. первоначального направления жалобы в вышестоящий административный орган, не является основанием для утраты права на обращение в арбитражный суд с исковым заявлением (за исключением административного порядка обжалования постановлений таможенных органов);

10) возможность установления в отдельных, определенных законом, случаях сокращенных сроков исковой давности (т.е. менее трех лет) по требованиям о признании недействительными ненормативных актов государственных и муниципальных органов.

Стремительное возрастание числа споров, возникающих из административных правоотношений и рассматриваемых арбитражными судами, является одной из причин увеличения штатной численности судей (на 250 единиц) и работников аппаратов арбитражных судов (на 1000 единиц) в Российской Федерации в 2001—2002 гг.²⁰⁵

В случае причинения незаконными решениями органов публичной власти (государственными органами или органами местного самоуправления) убытков гражданину или юридическому лицу их возмещение проводится Российской Федерацией, ее субъектами или муниципальными образованиями, которые в лице соответствующего финансового или иного управомоченного органа могут признаваться ответчиками. Пункт 12 постановления Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 1 июля 1996 г. № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», указывает, что «в случаях предъявления гражданином или юридическим лицом требования о возмещении убытков, причиненных в результате незаконных действий (бездей-

²⁰⁵ См.: Указ Президента РФ от 21 февраля 2000 г. № 428 «Об увеличении штатной численности судей и работников аппаратов арбитражных судов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 9. Ст. 1022.

ствия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, необходимо иметь в виду, что ответчиком по такому делу должны признаваться Российская Федерация, соответствующий субъект Российской Федерации или муниципальное образование в лице соответствующего финансового или иного управомоченного органа»²⁰⁶. При удовлетворении иска взыскание денежных сумм производится за счет средств соответствующего бюджета, а при отсутствии денежных средств — за счет иного имущества, составляющего соответствующую казну. Некоторые законы устанавливают ответственность и за убытки, причиненные изданием незаконного акта (например, Таможенный кодекс РФ).

С процессуальной точки зрения, возмещение истцам нанесенного вреда сопряжено с рядом сложностей и несогласованностью правовых норм, содержащихся в разных законах. Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» устанавливает, что убытки и моральный вред, нанесенные гражданину незаконными действиями (решениями), а также предоставлением искаженной информации, возмещаются в порядке, установленном Гражданским кодексом РФ. Однако остается неясным, следует ли сначала выделять и разрешать жалобу в порядке, предусмотренном главой 24¹ Гражданско-процессуального кодекса, а затем уже в обычном порядке, т.е. в отдельном исковом производстве (с оформлением отдельного искового требования) заниматься требованием о возмещении убытков и морального вреда.

Пункт 8 постановления Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 1 июля 1996 г. № 6/8 определяет, что требования граждан и юридических лиц о признании недействительными актов, изданных органами управления юридических лиц, если эти акты не соответствуют закону и иным нормативных правовым актам и нарушают права и охраняемые законом интересы граждан и юридических лиц, подлежат рассмотрению судами как споры по искам, так как эти споры вытекают из гражданско-правовых отношений.

²⁰⁶ См.: Бюл. Верховного Суда РФ. 1996. № 9.

В настоящее время актуализировалась проблема осуществления контроля арбитражных судов не только за индивидуальными административными актами, но и за нормативными правовыми актами управления. На повестке дня стоит вопрос о принятии Федерального Конституционного закона «О полномочиях арбитражных судов по проверке соответствия нормативных правовых актов федеральным конституционным законам, федеральным законам, иным нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу», который уже обсуждается юридической общественностью. В конце 2000 г. этот законопроект стал предметом дискуссий в рамках осуществляемого проекта ТАСИС «Юридическая защита субъектов экономической деятельности». По мнению участников обсуждения данного законопроекта, реализация его концепции позволит обеспечить более качественную судебную защиту указанных субъектов. При принятии решения по вопросу правомерности управленческого акта административного органа (или его должностного лица), основанного на нормативном подзаконном акте, арбитражные суды нередко фактически приходят к выводу о несоответствии данного *нормативного* правового акта иному акту, имеющему большую юридическую силу. В этом случае, вынося решение о неправомерности индивидуального административного акта, арбитражный суд оказывается некомпетентным в рассмотрении вопроса о незаконности нормативного правового акта, так как данный вопрос относится к компетенции судов общей юрисдикции. Таким образом, обращение в суд общей юрисдикции по поводу законности нормативного правового акта создает значительные препятствия в деле обеспечения полной судебно-правовой защиты нарушенных прав соответствующих лиц.

Следовательно, возникает вопрос о необходимости разграничения подведомственности данных категорий дел в зависимости *от статуса физического лица, который может осуществлять или не осуществлять предпринимательскую деятельность*, а также в зависимости *от юридического характера и правовой природы административного акта (т.е. нормативного или ненормативного)*. Все это приводит на практике к неопределенности в использовании правовых средств при осуществлении юридической защиты указанных

лиц. Предоставление арбитражным судам более широких полномочий по осуществлению нормоконтроля вне зависимости от связи спора с вопросами экономической деятельности и от субъектного состава могло бы быть основано на предметной компетенции арбитражных судов по разрешению споров, возникающих в сфере публичного управления.

По мнению участников обсуждения указанного законопроекта²⁰⁷, реализация его концепции потребует доктринального или легального решения ряда проблем, связанных с разграничением компетенции различных государственных органов и сложной федеральной системой законодательства. Таковыми проблемами, в частности, являются:

- 1) определение актов, имеющих большую юридическую силу, на основании статей 71, 72, 73 и 76 Конституции РФ;
- 2) соотношение полномочий арбитражных судов с полномочиями Конституционного Суда РФ, конституционными (уставными) судами субъектов РФ и судами общей юрисдикции;
- 3) распределение полномочий по проверке законности нормативных актов между арбитражными судами различных уровней;
- 4) оценка законности подзаконного нормативного акта и его соотношения с иными нормативными актами с позиции допустимости их принятия по соответствующему предмету регулирования.

Согласно разработанному Высшим Арбитражным Судом РФ проекту Федерального Конституционного закона «О полномочиях арбитражных судов по проверке соответствия нормативных правовых актов федеральным конституционным законам, федеральным законам, иным нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу», будут установлены полномочия арбитражных судов в РФ по проверке соответствия нормативных правовых актов иным нормативным актам, имеющим большую, *чем оспариваемый нормативный акт*, юридическую силу. Арбитражные суды смогут рассматривать дела о проверке соответствия норматив-

²⁰⁷ См.: Отчет Московского регионального офиса по проведению рабочей встречи в рамках реализации проекта ТАСИС «Юридическая защита субъектов экономической деятельности (9—10 ноября 2000 г.).

ных правовых актов либо отдельных их положений, регулирующих отношения в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Статья 4 анализируемого законопроекта устанавливает, что при рассмотрении дела о проверке соответствия нормативного правового акта иному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, арбитражный суд вправе:

1) признать оспариваемый нормативный правовой акт либо отдельные его положения соответствующими иному правовому акту, имеющему большую юридическую силу;

2) признать оспариваемый нормативный правовой акт или отдельные его положения не соответствующими иному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. Нормативный правовой акт или отдельные его положения, признанные арбитражным судом не соответствующими иному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, являются недействующими, не подлежат применению с момента вступления в силу решения суда и должны быть приведены в соответствие с данным правовым актом, имеющим большую юридическую силу, органом, принявшим оспоренный акт. Предусматривается, что арбитражные суды будут рассматривать указанные споры по правилам, установленным Арбитражным процессуальным кодексом РФ для рассмотрения дел о признании недействительными ненормативных правовых актов.

Высший Арбитражный Суд РФ в пояснительной записке к указанному законопроекту отмечает, что предоставление арбитражным судам полномочий по проверке соответствия нормативных правовых актов иным актам, имеющим большую юридическую силу, вытекает также из правовой позиции Конституционного Суда РФ, который в своем постановлении от 16 июня 1998 г. № 19-П разъяснил, что ст. 125, 126 и 127 Конституции РФ не исключают возможности осуществления, в том числе и арбитражными судами, 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. При этом следует иметь в виду, что законодатель уже предоставил такие полномочия арбитражным судам, например в законе «О конкуренции и огра-

ничении монополистической деятельности на товарных рынках» (ст. 29), Налоговом кодексе РФ (п. 2 ст. 138).

Весной 2001 г. Государственная Дума рассмотрела в первом чтении законопроект, в котором предлагается новая редакция Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, действующего с 1995 г., так как изменения и дополнения касаются фактически всех положений Кодекса. В ст. 1 законопроекта устанавливается, что арбитражные суды осуществляют судебную власть посредством «гражданского судопроизводства и административного судопроизводства». Таким образом, термин «административное судопроизводство» легализуется в арбитражном процессуальном законодательстве. Статья 30 законопроекта определяет, что арбитражные суды рассматривают экономические и другие дела в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающие из административных отношений и иных публично-правовых отношений, основанных на властном подчинении одной стороны другой, если иное не установлено федеральным законом:

1) о проверке соответствия нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, федеральным конституционным законам, федеральным законам, иным нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу;

2) о признании недействительными ненормативных правовых актов государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов;

3) об обжаловании решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц;

4) иные дела, вытекающие из публично-правовых отношений.

В связи с этим разработчики законопроекта определяют в его структуре главы о производстве по делам об оспаривании нормативных правовых актов, ненормативных актов, действий (бездействия) органов, организаций, должностных лиц, постановлений органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

Исчерпывающего перечня дел, возникающих из административных и иных публично-правовых отношений, отнесенных к компетенции арбитражных судов, в проекте Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации не устанавливается.

§ 4. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ СУДЫ В РОССИИ: РЕЗУЛЬТАТЫ И ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОПРОЕКТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

На практическом уровне осуществления идеи формирования административных судов в России за последние два года можно выделить два очень важных и весьма интересных проекта федеральных конституционных законов, которые были рассмотрены Государственной Думой: «О полномочиях судов общей юрисдикции по проверке соответствия нормативных правовых актов Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, иным нормативным правовым актам» и «О федеральных административных судах в Российской Федерации». Первый законопроект был принят Государственной Думой 24 ноября 1999 г. и направлен в Совет Федерации Федерального Собрания РФ. Однако данный закон не принят и по настоящее время. В литературе отмечается, что к его обсуждению стоит вернуться еще раз, ведь Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 11 апреля 2000 г. предоставил судам общей юрисдикции право признавать законы субъектов РФ противоречащими федеральному закону и, следовательно, не подлежащими применению²⁰⁸. Указанный законопроект устанавливал полномочия судов общей юрисдикции по проверке соответствия нормативных правовых актов Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, а также иным нормативным правовым актам, имеющим большую, чем оспариваемый нормативный правовой акт, юридическую силу. Этим законопроектом даже определялось, что в случаях, предусмотренных федеральным законом, граждане и их объединения, организации вправе обращаться в суд в защиту прав и свобод третьих лиц. Об-

²⁰⁸ См.: Лебедев В. От идеи судебного нормоконтроля к административному судопроизводству // РЮ. 2000. № 9. С. 4.

ратиться в суд с соответствующим заявлением могли: Президент РФ, Совет Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания РФ, Правительство РФ, органы законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов РФ, главы муниципальных образований, группы численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, группа численностью не менее одной пятой депутатов (членов) законодательного (представительного) органа субъекта РФ, а также прокурор в пределах своих полномочий.

В законопроекте закреплялось разграничение компетенции между Конституционным Судом РФ и судами общей юрисдикции по проверке соответствия нормативных правовых актов федеральному законодательству. Нормоконтроль, выходящий за рамки исключительной компетенции Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ, входил в компетенцию судов общей юрисдикции. В соответствии с устанавливаемой подсудностью определялось, что Верховный Суд РФ рассматривал бы дела о проверке соответствия нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, других федеральных государственных органов Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, иным нормативным правовым актам. Верховный Суд РФ вправе был бы принять к своему производству иные дела об оспаривании нормативных правовых актов. Верховный суд республики, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа рассматривали бы дела об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти соответствующего субъекта РФ. Эти суды могли принять к своему производству иные дела об оспаривании нормативных правовых актов, подсудные районным судам, действующим на территории соответствующего субъекта РФ. Районный суд рассматривал бы все другие дела об оспаривании нормативных правовых актов, которые неподсудны вышестоящим судам. Законопроект определял порядок подачи заявления в суд общей юрисдикции и процедуру его рассмотрения. Предполагалось, что суд принимает решение по делу об оспаривании нормативного правового

акта, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов. В качестве одного из основных решений суда могло бы стать признание оспариваемого нормативного правового акта или отдельных его положений недействительными (в случае, если нормативный правовой акт или отдельные его положения не соответствуют Конституции РФ, федеральному конституционному закону, федеральному закону, иному нормативному правовому акту). Предпоследняя статья анализируемого законопроекта определяла, что обжалование, опротестование и пересмотр судебных постановлений, вынесенных в связи с рассмотрением заявлений, производятся по правилам гражданского судопроизводства.

Таким образом, уже с конца 1999 г. на уровне законопроекта определялся порядок судебного оспаривания нормативных правовых актов. Однако, как считает Верховный Суд РФ, полное решение указанной проблемы должно быть связано с учреждением в стране административной юстиции по осуществлению административного судопроизводства²⁰⁹. Поэтому в 2000 г. появился еще один подготовленный Верховным Судом Российской Федерации проект Федерального Конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации», который включает в себя 18 статей²¹⁰. Государственная Дума рассмотрела его осенью 2000 г. и приняла в первом чтении²¹¹.

Необходимость учреждения в России федеральных административных судов по осуществлению административного судопроизводства основывается на ст. 118 и 126 Конституции РФ, согласно которым правосудие в судах общей юрисдикции осуществляется посредством конституционного, гражданского, уголовного и административного судопроизвод-

²⁰⁹ См.: Лебедев В. От идеи судебного нормоконтроля к административному судопроизводству. С. 4.

²¹⁰ См. пояснительную записку к проекту Федерального Конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» // РЮ. 2000. № 11. С. 19—20; Радченко В. Компетенция административных судов нам понятна // РЮ. 2001. № 6. С. 9—11.

²¹¹ См.: Козырева А. Как депутаты суды учреждали // РГ. 2000. 24 нояб.

ства. Как подчеркнул Председатель Верховного Суда РФ В. Лебедев, «административный суд — не чья-то прихоть, а требование Конституции, не исполненное, кстати, с 1994 г.»²¹².

По мнению разработчиков законопроекта, создаваемые *федеральные административные суды должны находиться в системе судов общей юрисдикции* и рассматривать административные дела, к которым можно отнести (кроме дел, рассматриваемых по правилам конституционного, гражданского и уголовного судопроизводства, и дел об административных правонарушениях) дела об оспаривании решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также по спорам, связанным с применением законодательства о выборах, налогового законодательства, по спорам органов государственной власти и органов местного самоуправления между собой. К компетенции административных судов предполагается отнести и дела о приостановлении или прекращении деятельности общественных объединений. *К категории административно-властных полномочий органов государственной власти и местного самоуправления.* Таким образом, указанные административные дела рассматриваются судами общей юрисдикции, включая федеральные административные суды и соответствующие коллегии по административным делам.

К будущим федеральным административным судам могут быть отнесены:

1) Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации. Верховный Суд РФ является непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к федеральным окружным административным судам;

2) федеральные окружные административные суды. Они могут стать, по мнению законодателей, непосредственно вышестоящими судебными инстанциями для административных дел, рассмотренных входящими в судебный округ верховными судами республик, краевыми, областными судами, суда-

²¹² Судейская мантия не каждому по плечу: Беседа с Председателем Верховного Суда РФ В. Лебедевым // РГ. 2000. 23 нояб.

ми городов федерального значения, судами автономной области и автономных округов. Создание в системе судов общей юрисдикции административных судов, не связанных с существующим административно-территориальным делением страны, будет направлено на преодоление негативных тенденций в разрешении административных дел. Планируется сформировать 21 федеральный окружной суд в пределах соответствующих федеральных округов (юрисдикция этих судов будет распространяться на несколько субъектов РФ);

3) судебные коллегии по административным делам верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, судов автономной области и автономных округов, которые образуются президиумами этих судов по мере необходимости. Верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов являются непосредственно вышестоящими судебными инстанциями по отношению к федеральным межрайонным административным судам, действующим на территории соответствующего субъекта РФ;

4) федеральные межрайонные административные суды, которые могут стать вышестоящей судебной инстанцией по административным делам, рассмотренным мировыми судьями. Эти суды будут действовать в отношении нескольких районов субъекта РФ.

По мнению Верховного Суда РФ, с учетом возможностей государства и кадрового ресурса формирование системы административных судов можно осуществить в два этапа. На первом этапе следует образовать в составе Верховного Суда РФ и судов областного уровня коллегии по административным делам, а также 21 окружной административный суд. На втором этапе можно образовать от 600 до 700 межрайонных административных судов, полностью изъяв административные дела из компетенции действующих районных судов²¹³.

Предполагается, что Президиум Верховного Суда РФ будет рассматривать дела по протестам на определения Кассационной коллегии Верховного Суда РФ и вступившие в силу

²¹³ См.: Лебедев В. От идеи судебного нормоконтроля к административному судопроизводству. С. 4.

решения и определения Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ. Кассационная коллегия Верховного Суда РФ будет разрешать дела по жалобам на неуступившие в силу решения Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ. Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ будет рассматривать дела в качестве суда второй инстанции и в порядке надзора, а в качестве суда первой инстанции — следующие дела:

1) об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ;

2) о приостановлении и прекращении деятельности общероссийских, а также международных общественных объединений, действующих на территории РФ, в случаях нарушения ими законодательства РФ;

3) 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);

4) по разрешению споров между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ, переданных Президентом РФ Верховному Суду РФ в соответствии со ст. 85 Конституции РФ;

5) иные административные дела, имеющие важное государственное или международное значение, если они не могут быть рассмотрены в нижестоящих судах.

Федеральные конституционные законы могут отнести к подсудности Верховного Суда РФ в качестве суда первой инстанции и другие административные дела. Он рассматривает также дела по вновь открывшимся обстоятельствам.

Федеральный окружной административный суд будет рассматривать административные дела в качестве суда первой инстанции и по вновь открывшимся обстоятельствам. В качестве суда первой инстанции к его подсудности могут быть отнесены дела:

1) об оспаривании нормативных правовых актов, принятых: законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ, высшими должностными

лицами субъектов РФ, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, входящих в судебный округ;

2) об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и иных федеральных государственных органов;

3) 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 РФ, соответствующих комиссий референдума (за исключением решений, принимаемых по жалобам на решения, действия (бездействие) нижестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума);

4) по спорам между органами государственной власти субъектов РФ, входящих в судебный округ. Предусмотрено, что в случае возникновения спора между органами государственной власти субъектов РФ, входящих в различные судебные округа, подсудность дела будет определяться 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. Федеральный окружной административный суд рассматривает в качестве суда второй инстанции 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 административных судов. В качестве суда первой инстанции указанная Судебная коллегия рассматривает дела:

1) связанные с государственной тайной, кроме дел, подсудных вышестоящим судам;

2) об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти и должностных лиц субъектов РФ (за исключением дел, отнесенных к подсудности федерального окружного административного суда);

3) об оспаривании ненормативных актов высших должностных лиц субъектов РФ;

4) о приостановлении и прекращении деятельности межрегиональных и региональных общественных объединений в случаях нарушения ими законодательства РФ.

Верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа является непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к федеральным межрайонным административным судам, действующим на территории соответствующего субъекта РФ. Указанные суды рассматривают дела по вновь открывшимся обстоятельствам, и к их подсудности в качестве суда первой инстанции федеральными конституционными законами могут быть отнесены и другие административные дела.

Федеральный межрайонный административный суд будет рассматривать административные дела за исключением дел, отнесенных к подсудности Верховного Суда РФ, федерального окружного суда, судебной коллегии по административным делам верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области и автономного округа.

Предполагается, что подсудность административных дел военным судам будет устанавливаться ФКЗ «О военных судах Российской Федерации». Вместе с этим в литературе высказывается мнение о нецелесообразности существования в российской судебной системе военных судов. Более оправданной с точки зрения интересов всего общества (а не только военного командования, желающего иметь свое «ведомственное» правосудие) считается специализация правосудия не по част-

ному виду обжалуемых действий, а специализация всей подотрасли правосудия — обжалование любых действий и решений любых органов власти и управления, любых должностных лиц, а не только военных, т.е. предлагается сформировать специализированную административную юстицию в ее широком понимании²¹⁴.

Федеральные окружные административные суды и федеральные межрайонные административные суды создаются и упраздняются федеральным законом, который может также устанавливать и изменять границы судебных округов. Предполагаемые федеральные окружные административные суды будут распространять свою юрисдикцию на территории субъектов РФ, входящих в судебные округа, расположенные в пределах соответствующих федеральных округов.

Проектом ФКЗ «О федеральных административных судах в Российской Федерации» определяется, что председатели, заместители председателей и судьи федеральных окружных административных судов назначаются на должность Президентом РФ по представлению Председателя Верховного Суда РФ, основанному на заключении Высшей квалификационной коллегии судей РФ, которая может своим решением приостановить или прекратить полномочия указанных судей. Судьи федеральных межрайонных административных судов назначаются на должность Президентом РФ по представлению Председателя Верховного Суда РФ, основанному на заключении квалификационной коллегии судей субъекта РФ. Председатели и заместители председателей федеральных административных судов назначаются на должность и освобождаются от должности Председателем Верховного Суда РФ на основании заключения квалификационной коллегии судей субъекта РФ.

Административные дела в федеральных межрайонных административных судах рассматриваются судьей единолично, а в вышестоящих судах — в составе трех профессиональных судей.

Не вступившие в законную силу судебные решения мировых судей по административным делам рассматриваются

²¹⁴ См.: Кузнецов Н. В., Синюков В. А. О месте военных судов в российском правосудии // ЖРП. 2000. № 9. С. 40.

в апелляционном порядке единолично судьей федерального межрайонного административного суда, а если такой суд не создан, — единолично судьей соответствующего районного суда.

В числе заключительных и переходных положений проекта ФКЗ «О федеральных административных судах в Российской Федерации» устанавливается, что до создания административных судов производство по административным делам должно осуществляться соответствующими судами общей юрисдикции на общих основаниях; административные дела, начатые рассмотрением в соответствующих судах, разрешаются этими судами. Дела, начатые производством до образования на конкретной территории административных судов, рассматриваются судами, принявшими их к своему производству. Финансирование федеральных окружных судов и федеральных межрайонных административных судов будет осуществляться за счет средств федерального бюджета.

Несмотря на то, что законодатель сейчас особенно активно обсуждает проблему учреждения в стране административных судов, в литературе можно встретить мнение о том, что «в обозримом будущем их создавать не следует»²¹⁵. Д. Н. Бахрах правильно отмечает, что одной из главных «особенностей российской юриспруденции последнего десятилетия является «интервенция» судебной власти в систему публичной исполнительной власти»²¹⁶. Однако подчеркивая, что административная юстиция в настоящее время есть разновидность гражданского судопроизводства, автор выступает против перенесения зарубежных схем судопроизводства на российскую действительность без учета ее специфики. Думается, что процессы обоснованного расширения пределов судебного контроля в области функционирования исполнительной власти и органов местного самоуправления напрямую обуславливают создание соответствующих институтов и процессуальных форм.

Против формирования в России административных судов высказываются и некоторые представители гражданского и

²¹⁵ См.: Бахрах Д. Н. Юридический процесс и административное судопроизводство. С. 14—15.

²¹⁶ Там же. С. 15. См. также: Шуберт Т. Э. Региональные нормативные акты: как обеспечить их соответствие Конституции и законам России // ЖРП. 1997. № 4. С. 49—53.

арбитражного процессуального права. Например, А. В. Абсалямов, отмечая общую тенденцию к специализации судебной системы, полагает возможным по мере «созревания» для этого политических, правовых, экономических и кадровых предпосылок²¹⁷ создавать специализированные суды для отдельных категорий дел в рамках осуществления административного судопроизводства²¹⁸. Автор считает, что существующая судебная система имеет большой потенциал для собственного совершенствования, а создание дополнительных судов может привести лишь к ее «размыванию», а не к укреплению. Вместе с тем А. В. Абсалямов, указывая, что административное судопроизводство может осуществляться и судами, разрешающими дела в сфере гражданского оборота, предлагает принять Федеральный закон «Об основах осуществления административного судопроизводства в Российской Федерации» с целью унифицировать правила административного судопроизводства и обеспечения равенства сторон в публично-правовых спорах независимо от вида судебного органа, осуществляющего правосудие в данной сфере. При этом ученый утверждает, что в арбитражном процессе правосудие осуществляется как в форме гражданского, так и административного судопроизводства; он выделяет независимо от суда, осуществляющего административное судопроизводство (конституционные (уставные) суды, суды общей юрисдикции, арбитражные суды), его общие черты и признаки: равенство сторон в деле; особенности формирования предмета доказывания и распределения обязанностей по доказыванию; действие законной силы судебного решения и др.²¹⁹ В итоге автор подчеркивает, что требованиям настоящего времени соответствует сложившаяся система рассмотрения дел, вытекающих из административно-правовых отношений, т.е. когда административное судопроизводство осуществляется как су-

²¹⁷ В настоящей главе книги анализируются предпосылки и основания для формирования в России административных судов.

²¹⁸ См.: Абсалямов А. В. Проблемы административного судопроизводства в арбитражном процессе: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. С. 5; См. также: Фокков А. Административные суды повысят доступность правосудия // РЮ. 2001. № 6. С. 7— 8.

²¹⁹ См.: Там же.

дами общей юрисдикции, так и арбитражными судами; по его мнению, существующая судебная система полностью еще не раскрыла свои возможности и имеет значительные резервы для повышения эффективности.

В российских средствах массовой информации предполагаемые административные суды именуют даже «политическими судами»²²⁰.

Отрицательное отношение как ученых, так и практиков к идее создания в России федеральных административных судов может быть в известном смысле усилено недоработками упомянутого законопроекта «О федеральных административных судах в Российской Федерации». Анализ его статей приводит к выводу о том, что инициаторами законопроектной деятельности предполагается внесение изменений лишь в сами организационные формы правосудия при сохранении существующих процессуальных основ и видов разрешаемых в суде публично-правовых споров²²¹. Кратко недостатки и противоречия анализируемого законопроекта сводятся к следующим положениям²²²:

1) проект закона не имеет наименования статей, что позволяет судить об отсутствии у его разработчиков как концепции закона, так и его главных содержательных характеристик;

2) не даются детальное определение понятия «административные дела» (или дела, возникающие из административно-правовых отношений), а также критерии отнесения публично-правовых споров к административным делам;

3) в проекте закона встречаются категории, которые трудно определить при помощи современных средств юридического инструментария, законодательной техники и правовой культуры (например, положение об «иных делах, имеющих важное государственное и международное значение», которые

²²⁰ См.: Судейская мантия не каждому по плечу: Беседа с Председателем Верховного Суда РФ В. Лебедевым // РГ. 2000. 23 нояб.

²²¹ См.: К р я ж к о в В., С т а р и л о в Ю. Административные суды: какими им быть? // РЮ. 2001. № 1. С. 18.

²²² См.: Там же. С. 18—20.

могут рассматриваться административными судами (т.е. они относятся к их подсудности);

4) отсутствие в тексте проекта закона конкретных видов исков и, соответственно, самих административно-судебных производств;

5) проект закона содержит пробелы в определении таких понятий, как правовые акты управления (или административные акты), административное действие или бездействие;

6) серьезные сложности возникают при разграничении подведомственности и подсудности дел в сфере обеспечения прав и свобод граждан между действующими в России судами (например, конституционными (уставными), арбитражными и общими судами). Поэтому, чтобы избежать в будущем практических проблем реализации судебной власти в области административно-правовых отношений, следовало бы более четко установить исключительную подсудность дел административным судам. На наличие неизбежных правовых коллизий между подведомственностью дел административным судам, с одной стороны, и конституционным (уставным) судам — с другой, указывается в аналитической записке, поступившей, например, от Конституционного Суда Республики Дагестан²²³.

7) отсутствие ясности в области разграничения компетенции между будущими административными судами и Конституционным Судом РФ в части осуществления судебного контроля за нормативными актами Президента РФ, законами и иными нормативными актами субъектов РФ;

8) без ответа остается вопрос: нужно ли распространять компетенцию административного суда на область проверки соответствия положений законов Конституции РФ, рассмотрения вопросов соответствия законов и иных нормативных

²²³ См.: РЮ. 2001. № 3. С. 19—20. С целью избежания подобного рода правовых коллизий предлагается оптимизировать полномочия административных судов на стадии разработки обсуждаемого законопроекта и «разведения» их полномочий с компетенцией конституционных (уставных) судов субъектов РФ, а также с подведомственностью дел иным федеральным судам и мировым судьям.

правовых актов субъектов РФ, органов местного самоуправления конституции (устава) субъекта РФ;

9) в проекте закона не проясняется ситуация с различием таких судебных решений, как признание правового акта недействующим, незаконным или недействительным; в принимаемых в настоящее время решениях Верховного Суда РФ по вопросу соответствия нормативных актов федеральных органов исполнительной власти Конституции РФ и федеральным законам наблюдается неопределенность и непоследовательность в терминологии: в одних случаях Верховный Суд РФ признает соответствующие пункты, положения, нормы *недействительными* (незаконными)²²⁴, а в других — *недействующими* (незаконными)²²⁵;

10) отсутствие статей, указывающих на необходимость разработки специфического административно-процессуального законодательства, по правилам которого административные суды стали бы рассматривать административные дела. В будущем Административно-процессуальном кодексе следовало бы установить, например, такие положения, как: подсудность дел административным судам; круг лиц, имеющих право обращения в административный суд; основания обращения в суд; допустимость обжалования административного акта; виды административных исков; срок подачи административного иска; порядок рассмотрения исковых требований; процессуальное положение сторон в деле; доказывание и доказательства по административным делам; виды производств в административном процессе; стадии производства по административным делам; особенности решений по административно-правовым спорам и их исполнения.

Таким образом, принятый 22 ноября 2000 г. Государственной Думой в первом чтении проект Федерального Конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» требует не только значительного улучшения его конкретных положений, но и выработки самой концепции закона, необходимости учета действующих законов о судебной системе, процессуальных кодексов, задач

²²⁴ См.: Бюл. Верх. Суда РФ. 2001. № 2. С. 9.

²²⁵ См.: Там же. С. 10.

реформы судебной власти и обеспечения доступности российского правосудия для всех заинтересованных лиц. Вместе с этим следует отметить, что обсуждение положений данного законопроекта не должно затягиваться. В постановлении 5-го Всероссийского съезда судей выражается надежда, что этот законопроект будет принят и введен в действие «в разумные сроки»²²⁶, так как он поможет эффективному разрешению дел, возникающих из административно-правовых отношений.

²²⁶ Постановления 5-го Всероссийского съезда судей // РЮ. 2001. № 2. С. 3.

Научное издание
Старилов Юрий Николаевич
АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО
Часть 2

Книга вторая:
Формы и методы
управленческих действий
Правовые акты управления
Административный договор
Административная юстиция

Редакторы *О. Е. Макарова, А. С. Зайцева*
Художественный редактор *Л. А. Клочков*
Электронная верстка *С. Н. Володиной*
Корректоры *Г. И. Старухина, М. Г. Щигрева*

ИБ № 2624

ЛР 040088 от 24.03.97. Подп. в печ. 30.07.2001.
Форм. бум. 60 × 90/16. Бумага офсетная № 1. Офсетная печать.
Усл. п. л. 27,0. Уч.-изд.л. 25,2. Тираж 1500. Заказ 3192.

Издательство Воронежского государственного университета
394000 Воронеж, ул. Ф. Энгельса, 8
Издательско-полиграфическая фирма "Воронеж"
394000 Воронеж, пр. Революции, 39