Административное право зарубежных стран

Учебник

Административное право зарубежных стран

Под редакцией
заслуженного работника высшей школы РФ,
члена-корреспондента Российской академии образования,
доктора юридических наук, профессора ***В.Я. Кикотя***,
доктора юридических наук, профессора ***Г.А. Василевича,***
кандидата юридических наук ***Н.В. Румянцева***

Допущено Министерством внутренних дел Российской Федерации в качестве ***учебника*** *для курсантов и слушателей образовательных учреждений МВД России*

Рекомендовано Учебно-методическим центром «Профессиональный учебник» в качестве ***учебника*** *для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция»; по научной специальности 12.00.14 «Административное право; финансовое право»*

Рекомендовано Научно-исследовательским институтом образования и науки в качестве ***учебника*** *для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция»; по научной специальности 12.00.14 «Административное право; финансовое право»*

ЮНИТИ
UNITY

Закон и право • Москва • 2015

УДК 342.9(100)(075.8)
ББК 67.401(3)я73-1
А31

Коллектив авторов:
В.Я. Кикоть, *Н.В. Румянцев*, *Г.А. Василевич*, *Н.Д. Эриашвили*, *М.В. Саудаханов* (*ответственный за издание*), *И.Б. Кардашова*, *П.И. Кононов*, *С.Н. Бочаров*, *А.М. Осавелюк*, *Д.В. Хобелия*, *Х.Г. Эйвазов*, *Е.А. Соломатина*, *В.В. Сажина*, *А.Д. Майле*

Главный редактор издательства *Н.Д. Эриашвили*,
кандидат юридических наук, доктор экономических наук, профессор,
лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники

А31 **Административное** право зарубежных стран: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [В.Я. Кикоть и др.]; под ред. В.Я. Кикотя, Г.А. Василевича, Н.В. Румянцева. — М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015. — 431 с.
I. Кикоть, Владимир Яковлевич.
II. Василевич, Григорий Алексеевич.

ISBN 978-5-238-02197-3
Агентство CIP РГБ

Рассмотрены актуальные теоретические и прикладные проблемы административного права зарубежных стран. Изучен и обобщен опыт зарубежных стран по применению норм административного права. Проведен анализ правового регулирования общественных отношений в сфере государственного управления на основе закрепленных в нормах административного права правилах поведения.

Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов, ученых, а также всех, кто интересуется вопросами сравнительно-правового исследования административного права зарубежных стран.

ББК 67.401(3)я73-1

ISBN 978-5-238-02197-3

© ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА, 2012
Принадлежит исключительное право на использование и распространение издания. (ФЗ № 94-ФЗ от 21 июля 2005 г.).
Воспроизведение всей книги или какой-либо ее части любыми средствами или в какой-либо форме, в том числе в интернет-сети, запрещается без письменного разрешения издательства.
© Оформление «ЮНИТИ-ДАНА», 2012

От авторов

Настоящий учебник предназначен, прежде всего, для студентов высших юридических учебных заведений, аспирантов, преподавателей, а также всех, кого интересуют актуальные проблемы современных правовых систем зарубежных государств, а именно одна из важнейших правовых отраслей — *административное право*.

Административное право является базовой отраслью наряду с конституционным, гражданским и уголовным правом. Оно составляет основу правового регулирования разнообразных общественных отношений, повседневно возникающих в различных сферах общественной и государственной жизни.

Административное право зарубежных стран связано с регулированием административной, управленческой деятельности государства и позволяет уяснить механизм принятия управленческих решений.

Государственная управленческая деятельность появилась одновременно с возникновением публичной власти, поэтому даже на самых ранних этапах развития государственности принимались правовые нормы, регулировавшие отдельные вопросы управленческой деятельности.

Возникновение административного права зарубежных стран связано с принципиально иным подходом: с признанием верховенства прав человека и гражданина, с идеями правового государства. Вся деятельность государства подчинена интересам общества.

Поскольку административное право в современных зарубежных странах — разветвленная отрасль правовой системы, то административно-правовая наука многих государств сформировала устойчивое представление об основных ее институтах: принципе разделения властей, роли и месте органов исполнительной власти, государственном управлении, государственной службе, публичной администрации и др.

Огромное значение имеют цели, достижению которых служит административное право. Основными, на наш взгляд, являются следующие:

- управленческое воздействие органов исполнительной власти, государственного управления на те или иные объекты и процессы в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах;
- создание системы и структуры федеральных и иных органов исполнительной власти, устанавливая сферу их деятельности, задачи, функции, полномочия, права, внутреннюю организацию, а также имея в виду повышение их эффективности;
- рамки правовых стандартов, внутри которых должно осуществляться управление государством и обществом;
- оптимальный уровень управления государством и обществом с использованием административно-правовых институтов, например государственной службы, административной ответственности;

- законное и справедливое обращение с гражданами, создание необходимых условий для реализации прав, свобод и законных интересов личности в управлении, создания условий для правомерного поведения.

Административному праву отводится существенная роль в обеспечении национальной безопасности страны и общественного порядка, в регламентации деятельности органов исполнительной власти в этой жизненно важной сфере. Также весьма значительна роль административного права в борьбе с административными правонарушениями.

Настоящий учебник дает сравнительное исследование административного права зарубежных стран.

Коллектив авторов

В.Я. Кикоть, заслуженный работник высшей школы РФ, член-корреспондент Российской академии образования, доктор юридических наук, профессор;
***Н.В. Румянцев*,** кандидат юридических наук, начальник Московского университета МВД России;
***Г.А. Василевич*,** доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Республики Беларусь, Генеральный прокурор Республики Беларусь;
***Н.Д. Эриашвили*,** кандидат юридических наук, доктор экономических наук, профессор, лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники, профессор Московского университета МВД России;
***М.В. Саудаханов*,** кандидат юридических наук, старший научный сотрудник НИИ образования и науки (ответственный за издание);
***И.Б. Кардашова*,** доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой государственно-правовых дисциплин Юридического института Академии прокуратуры РФ;
***П.И. Кононов*,** доктор юридических наук, профессор кафедры административного права Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина (филиал в г. Кирове);
***С.Н. Бочаров*,** кандидат юридических наук, профессор, начальник кафедры административного права Московского университета МВД России;
***А.М. Осавелюк*,** доктор юридических наук, профессор, заместитель зав. кафедрой конституционного и муниципального права РГТЭУ;
***Д.В. Хобелия*,** доктор права, профессор, лектор Грузинского университета им. Давида Агмашенебели;
Х.Г. Эйвазов, доктор философии по праву, доцент кафедры административной деятельности ОВД Академии полиции МВД Азербайджанской Республики;
***Е.А. Соломатина*,** кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права Московского университета МВД России;
***В.В. Сажина*,** кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Белорусского государственного университета;
***Алекс Майле*,** приват-доцент, советник по российскому праву при земельном суде федеральной земли Шлезвиг-Гольштейн, доктор права, магистр административно-правовых наук Академии государственных служащих (г. Ноймюнстер, ФРГ).

Вводный раздел

Введение в административное право зарубежных стран

Глава 1

Административное право как отрасль права и наука

- Понятие и характерные черты административного права зарубежных стран
- Возникновение административного права зарубежных стран
- Соотношение исполнительной власти и государственного управления, публичной администрации и административной деятельности
- Государственная служба в зарубежных странах
- Административные реформы в зарубежных странах
- Полиция как правоохранительный орган механизма реализации государственного управления
- Контроль над законностью управленческой деятельности. Административная юстиция
- Источники административного права

1.1. Понятие и характерные черты административного права зарубежных стран

Изучение административного права зарубежных стран в юридических вузах направлено на сравнительное исследование управленческого механизма в рамках исполнения текущего законодательства исполнительной властью конкретной страны, реализации правительственных программ, регулирования основных отраслей, деятельности государственных органов и государственных служащих.

Административное право — одна из фундаментальных отраслей любого государства. Ее появление и развитие до сих пор не имеют четко выработанной единой концепции в связи с имеющимися разнообразными научными точками зрения, в особенности по отдельным географическим и политическим зонам.

Административное право связано с регулированием административной, управленческой деятельности государства. В каждой зарубежной стране существуют свои определения, цели, задачи, предназначения данной отрасли, что характеризуется спецификой содержания и наполнения административного права. Однако можно выделить общий подход к определению административного права

как совокупности правовых норм, регулирующих публичную администрацию (административную деятельность) и контроль над ней.

Исследуя общее и частное в сравнении управленческой деятельности ряда государств мира, можно выделить следующие основополагающие признаки административного права:

- является публичной отраслью права;
- предметом правового регулирования выступает административная деятельность;
- использует императивно-диспозитивные методы;
- фиксирует возможность применения соответствующими субъектами административно-правовых отношений мер государственного принуждения;
- связано с реализацией специфических функций государственного управления: программированием, организацией, координацией и контролем;
- взаимодействует с большим количеством отраслей права: конституционным, гражданским, финансовым, бюджетным, налоговым, трудовым, уголовным, муниципальным и др.;
- способствует стабилизации государственного управления и претворяет в жизнь государственные программы по развитию отдельных направлений в жизнедеятельности общества;
- стимулирует экономический сектор и предпринимательскую деятельность;
- помогает в осуществлении и оказании государственных услуг населению;
- связано с поддержанием правопорядка и общественной безопасности в стране;
- направлено на защиту граждан, в том числе и со стороны публичной администрации, и др.

Административное право стран континентальной системы представляет собой совокупность правовых норм, которые регламентируют, прежде всего, организацию системы государственного управления, их взаимоотношения, внутреннюю структуру и правовой статус. Кроме того, административно-правовые нормы регулируют отношения между административными учреждениями и отдельными гражданами.

В англосаксонских странах административное право позднее развилось в самостоятельную отрасль. Долгое время в Великобритании в отношении органов управления применялись нормы общего права (common law). С расширением государственного вмешательства в экономику и другие сферы общественной жизни развивалась административная деятельность и укреплялся аппарат административной власти. Этот процесс сопровождался появлением

специфических норм, относящихся только к деятельности органов управления.

В англосаксонской системе административно-правовое нормотворчество сосредоточилось на выработке процессуальных гарантий прав частных лиц против произвольных действий государственных органов. Административистика Великобритании и США исходит из того, что административное право не регламентирует организацию и структуру государственного аппарата, зато детально регулирует практически все аспекты отношений частных лиц и административных органов[1].

Административное право зарубежных стран строится на нормах и принципах законности, приоритета прав и свобод человека и гражданина, целесообразности и необходимости, эффективности, правовой стабильности, экономичности, профессиональности.

Определение предмета административного права зависит от принадлежности конкретной страны к определенной правовой системе.

Так, в странах континентальной правовой семьи предмет административного права определен достаточно четко. В него включаются все вопросы публичного управления: создание, структура, функции, организация деятельности административных органов и учреждений; административные акты; административные процедуры; публичная служба; контроль за административной деятельностью, в том числе организация административных судов и административное судопроизводство.

В странах англосаксонской правовой семьи предмет административного права понимается иначе. В Великобритании наука административного права изучает деятельность исполнительной власти и контроль над ней, при этом главное внимание уделяется формам, методам, средствам судебного контроля над администрацией. В целом административное право Великобритании находится в тесном взаимодействии с конституционным правом и еще не в полной мере от него отделилось. Страны Содружества, возглавляемого Великобританией, придерживаются соответствующих подходов к административно-правовому регулированию, однако в настоящее время на них оказывают некоторое влияние страны, относящиеся к континентальному праву, например к французскому или германскому толкованию[2]. Возможно, это объясняется развитием европейской интеграции — Европейского Союза — и политической активностью входящих в него государств (по состоянию на начало 2011 г. насчитывает 27 стран).

---

[1] *Административное* право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штатиной. М., 2003. С. 5.

[2] Там же.

Предмет административного права в США определяется как административное нормотворчество, административная квазисудебная деятельность, контроль над административными учреждениями. Все вопросы, связанные с принципом разделения властей и закреплением в соответствии с ним компетенции высших государственных органов, отнесены к конституционному регулированию и соответственно к предмету конституционного права.

К *источникам административного права* зарубежных стран относятся:

- нормативные правовые акты;
- судебные прецеденты и судебная практика;
- нормативные договоры;
- правовые обычаи.

Рассмотрим их более подробно.

Первичный источник административного права зарубежных стран — конституция как базовый нормативный акт, обладающий высшей юридической силой в стране и косвенно регулирующий административно-правовые институты и отношения. Не менее важную роль играют законы — акты парламента или акты, принятые населением страны по итогам проведения референдума. Они составляют основной массив в общем количестве источников. Законы имеют различную классификацию: они могут быть органическими (Испания, Франция), конституционными (Италия), в том числе их сводные тексты — компиляции (документы по конкретной сфере, состоящие из законов различного периода принятия; все не включенные в компиляцию законы утрачивают свою юридическую силу, например, в Италии), обычными (текущими), делегированными актами (имеют силу закона, связаны с передачей законодательной компетенции от парламента исполнительным органам, например, в США, Японии).

Подзаконные акты принимаются органами исполнительной власти во исполнение закона (например, регламентарные акты). Они рассматриваются в качестве дополнительных и вторичных источников административного права и направлены на конкретизацию закона и определения порядка применения законодательных норм. Следует обратить особое внимание на то, что акты управления, предназначение которых сводится к регулированию внутриучрежденческих вопросов, не затрагивающих интересы частных лиц, являются источниками административного права, например административные предписания в ФРГ, дисциплинарные акты во Франции, циркуляры в Италии.

Среди всех прецедентов в административном праве наиболее важную роль играют *прецеденты толкования*, связанные с тем, что

судьи в своей деятельности применяют, анализируют закон и дают его интерпретацию. Судебные органы также обеспечивают контроль над делегированным законотворчеством исполнительной власти и разрешают многочисленные правовые споры, выступая арбитром законности и справедливости. Правоприменительная деятельность судов позволяет восполнить пробелы национального законодательства, сформулировать правовые принципы и доктрины в административном праве.

Нормативные договоры можно рассматривать сквозь призму влияния международного и европейского права на развитие национальных законодательств. Взятие на себя ряда обязательств при подписании международных договоров, общепризнанных стандартов или новых разработанных между странами соглашений требует от государств после процесса ратификации приведения своего законодательства в соответствие с подписанными договорами.

Международные нормы и принципы могут рассматриваться и через форму придания им обязательной силы в нормативных правовых актах. Так, с 1972 г. Закон о Европейских сообществах предусмотрел, что все нормативные акты Сообщества являются актами прямого действия и должны соблюдаться государствами-членами, при этом утверждение национальным законодательством не требуется. Следует обратить внимание, что государства — члены ЕС могут принимать регламенты — нормативные акты общего содержания для введения единых стандартов, например, по финансовому, налоговому, миграционному, трудовому и другим направлениям.

Включая в источники административного права правовые обычаи, не стоит забывать о применении их в англосаксонской правовой системе. Так, право общих судов в Великобритании окончательно решать административные дела, в том числе решать вопросы гражданской службы, основывается на правовых обычаях.

Наука административного права

Началу развития административного права как науки, в частности зарубежной науки, положила ***камералистика*** — наука о финансах, экономике, хозяйстве и управлении. Истоки этой древней науки уходят в XVI столетие. Она возникла в Австрии и Германии и происходит от позднелатинского «стега», что означает «наука государственного управления».

Наука административного права, являющаяся частью науки публичного права, может быть охарактеризована как наиболее часто дополняющаяся, видоизменяющаяся наука, содержащая в себе большой круг дискуссионных вопросов по самым разнообразным сферам государственного управления. Как самостоятельная область

научного познания она берет свое начало в теории разделения властей и в теории правового государства. Административно-правовая наука является результатом и одновременно частью так называемого рационального опытного знания, развившегося на Западе уже в Новое время. Государство (следовательно, «управленческое государство») возникло там как «механическое» и рациональное явление, которое, проявляясь в различных видах и формах, сначала сводилось к небольшому числу основных функций. С точки зрения общественной практики и потребностей все государственные жизненные ситуации были предсказуемы, они подвергались исчислению и были управляемы в соответствии с действующим законом, правовыми нормами. На этой основе наука об управлении в XVII в. развивалась, прежде всего, как камеральная и полицейская наука.

Как юридическая наука административное право зарубежных государств представляет собой систему научных взглядов и представлений, знаний и теоретических положений об отрасли административного права в конкретной зарубежной стране, предмете этой отрасли, или о сравнительном анализе отрасли административного права между различными государствами.

Административно-правовую науку зарубежных стран можно определить и как систему государственно-управленческих, административных взглядов, идей, представлений о законах, регламентирующих отношения в сфере государственного управления, о закономерностях развития административного законодательства, о принципах административного права, об истории и перспективах развития административного права зарубежных стран.

Объектом изучения науки административного права зарубежных стран являются административная деятельность государства, общественные отношения в сфере государственного управления, функционирование деятельности органов исполнительной власти.

Определение и обоснование предмета науки административного права в настоящее время является наиболее актуальной проблемой. Это связано с проведением в государствах радикальных политических, экономических, правовых, социальных и организационных реформ.

Поэтому определение предмета административного права зависит, с одной стороны, от понимания места данной правовой отрасли в системе права конкретной страны и уровня развития административного права, а с другой — от постоянно изменяющегося содержания административной деятельности государства. Так, в странах континентально-правовой семьи предмет административного права определен четко: он включает в себя все вопросы публичного управления — создание,

структуру, функции, организацию деятельности административных органов и учреждений; административные акты; административные процедуры; государственную службу, контроль за административной деятельностью, в том числе организацию административных судов и административного судопроизводства. Напротив, весьма своеобразное представление об основных институтах административного права и их упорядочении сложилось в странах англосаксонской системы. Например, в Великобритании в административном праве изучаются деятельность исполнительной власти и контроль над ней, при этом главное внимание уделяется формам, методам и средствам судебного контроля над администрацией. В США в круг проблем, составляющих предмет административного права, включены лишь административное нормотворчество, административная квазисудебная деятельность и контроль судов над административными учреждениями. При этом все явления, структуры и процессы в области государственной деятельности, которые можно объяснить с помощью теории разделения властей, относят к предмету конституционного права.

Таким образом, под *предметом исследования науки административного права* мы будем понимать совокупность административно-правовых норм, принципов и институтов, которые регламентируют управленческую деятельность, т.е. регулируют вопросы, связанные с деятельностью публичной администрации в отдельных сферах управления — административно-политической, хозяйственно-экономической или социально-культурной. С помощью предмета «административное право» конкретного государства будет упорядочиваться управленческая деятельность.

1.2. Возникновение административного права зарубежных стран

Административное право в современной его модели является отраслью, которая существует во всех развитых государствах и связана с осуществлением правопорядка, имеет направленность в основном на регулирование деятельности публичной администрации и обеспечение защиты субъективных прав граждан от произвола административной власти.

В отношении истории возникновения административного права как отрасли права существуют разные точки зрения, многие из которых являются дискуссионными. Не вдаваясь в структуризацию, приведем лишь три основные из них в области исследования отечественными авторами.

Первая точка зрения связана с публикациями К.С. Бельского, считающего, что административное право в своем эволюционном разви-

тии проходит две фазы: сначала, в XVIII—XIX вв., оно выступает как полицейское право, затем, на рубеже XIX—XX вв., — как административное, включающее в свой состав полицейское право.

Полицейское право, по мнению К.С. Бельского, на первом этапе регулировало как охранительные, так и некоторые управленческие общественные отношения, которые в то время было трудно отделить друг от друга. Однако во второй половине XIX в. от государственного права в сторону полицейского отпочковались такие разделы, как «органы исполнительной власти», «государственная служба», «административная юстиция», что, безусловно, расширяло понятие государственного управления и служило основой для формирования административного права. С другой стороны, понятие «полиция» постепенно трансформировалось, сужалось, становилось частью понятия «управление», обозначая особую разновидность, а полицейское право приобретало статус подотрасли административного права, нормы которой регулировали правоохранительную деятельность исполнительной власти[1]. Таким образом, К.С. Бельский видит в полицейском праве европейских стран «сужение» административного права.

Вторая точка зрения связана с исследованиями В.Ф. Дерюжинского, который указывал, что термин «полиция» имеет греческое происхождение (politeia — городское, государственное устройство). В первоначальном смысле термин перешел в латинский язык, под формой politia и в таком значении употреблялся средневековыми писателями. Но с конца XIV в. его начали употреблять сначала во Франции, а затем и в Германии в несколько ином смысле: под французским термином police, policite и немецким polizei стали мало-помалу разуметь совокупность различных элементов общественного порядка, общественное благополучие, а также правительственную деятельность, направленную к обеспечению его. Термин охватывал всю совокупность дел светского управления — pes politicae в отличие от pes ecclesiasticae — дел церковных. Сначала термин «полиция» в этом широком смысле вошел в употребление в официальном языке законодательства и администрации, а затем проник и в научную литературу, представители которой применили его и к характеристике направления, в течение долгого времени господствовавшего в истории различных государств[2].

Таким образом, В.Ф. Дерюжинский в отличие от К.С. Бельского рассматривал категории «полицейское право» и «административное право» как идентичные.

---

[1] *Бельский К.С.* Полицейское право. М., 2004. С. 7.

[2] *Дерюжинский В.Ф.* Полицейское право: Пособие для студентов. СПб., 1903. С. 3.

Третья точка зрения основывается на работах М.А. Штатиной, полагающей, что для полицейского права были характерны закрепление прав государства и установление обязательных предписаний для граждан. Возникновение административного права связано с принципиально иным подходом — с признанием верховенства прав человека и гражданина, с идеями правового государства, с либеральными представлениями о целесообразности минимального государства в роли «ночного сторожа»[1].

Таким образом, если полицейское право в соответствии с европейской юридической доктриной — право администрации, то административное право — прежде всего право защиты гражданина от произвола администрации, что подтверждается историей возникновения системы административного права во Франции, которую обычно связывают с возникновением особых административных судов. Накануне буржуазных революций XVIII в. королевские парламенты, в тот период осуществлявшие функции высших судов, оказали сопротивление реформам, следствием чего стал запрет после революций на вмешательство со стороны судов общей юрисдикции в дела администрации и лишение их правомочия привлечения к суду государственных чиновников, что в конечном итоге вылилось в формирование концепции самостоятельности администрации и учреждение специальной судебной системы для контроля за ее деятельностью. Правовые идеи и законодательный опыт Франции в этом вопросе оказали большое влияние на другие государства Европы, которые стали также формировать административное право.

Как отмечает М.А. Штатина, в конце XIX в. необходимость создания административного права была обоснована и в США. В тот период процессы монополизации экономики в этой стране проходили более быстрыми темпами, чем в любой другой стране мира, что требовало принципиально новых методов и создания управленческих органов, выходящих за рамки традиционных представлений об исполнительной власти. В 1887 г. Закон о междуштатной торговле учредил первое независимое агентство — Комиссию по междуштатной торговле. В отличие от федеральных департаментов Комиссия была наделена не только исполнительными, но и нормотворческими и квазисудебными полномочиями. Это противоречило конституционным предписаниям жесткого разделения властей, поэтому регулирование независимых агентств не могло быть отнесено к сфере конституционного права[2]. Подобные органы полу-

---

[1] *Административное* право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А.Н. Козырина. С. 6, 7.

[2] Там же.

чили весьма широкое распространение в США, и было признано, что для контроля за их деятельностью необходимы специальное законодательство и особая правовая отрасль — административное право[1].

Развитие административного права чаще связывают с эпохой промышленных революций. Для его возникновения в качестве самостоятельной отрасли права было необходимо, чтобы управленческая деятельность подверглась действию специфических, административно-правовых норм. До появления административного права управление регулировалось общеправовыми нормами, действовавшими и в отношении всех остальных субъектов права[2].

Поэтому принято считать, что родиной административного права является Франция. Более раннему формированию административного законодательства в этой стране способствовала доктрина, в соответствии с которой органы управления должны быть безоговорочно отделены от судов, к которым французская буржуазия не питала доверия.

Таким образом, на административном праве отражаются общие тенденции исторического развития государственности отдельно взятой страны, форма правления, организация территории, политический режим.

1.3. Соотношение исполнительной власти и государственного управления, публичной администрации и административной деятельности

Административное право зарубежных стран нельзя исследовать без определения соответствующей терминологии, занимающей центральное место в науке административного права. Речь идет о соотношении понятий «исполнительная власть» и «государственное управление», а также «публичная администрация» и «административная деятельность».

Исполнительная власть и государственное управление

В истории развития государственной власти и развития науки административного права в различных государствах, в том числе и в России, указанные термины попеременно занимали приоритетное место и объяснялись один посредством другого. Единого критерия соотношения двух терминов в настоящее время не существует, можно выделить лишь несколько точек зрения.

---

[1] *Женетль С.З.* История возникновения административного права в Европе // История государства и права. 2008. № 2.

[2] *Административное* право зарубежных стран / Под ред. А.Н. Козырина. С. 9.

1. Во многих странах понятия «исполнительная власть» и «государственное управление» (иногда термин интерпретируют «административная власть») разграничиваются. Считается, что в исполнительной власти, как и в аппарате государства в целом, есть институты политического характера. Они регламентируются нормами конституционного права (например, выборы главы государства или ответственность правительства перед парламентом). Нормами административного права регулируются технико-управленческие вопросы исполнения законов, такие как порядок назначения на должности государственных служащих или ответственность должностных лиц за вред, причиненный ими при исполнении служебных обязанностей.

Исполнительная власть реализуется в тех случаях, когда исполняются законодательные акты прямого действия. Административная деятельность вторична по отношению к исполнительной власти: она реализует не только предписания законов, но и указания исполнительных органов, причем в повседневной деятельности публичной администрации последнее играет подчас определяющую роль. Администрация преобразует политические предписания в конкретное управленческое действие, она не столько исполняет закон непосредственно, сколько обеспечивает его исполнение.

Одни и те же органы могут осуществлять как исполнительные, политические по своему значению, так и административные, управленческие функции. Так, правительство, разрабатывая программу во исполнение закона, выступает в качестве органа исполнительной власти; организуя реализацию принятых программ, правительство осуществляет административные функции. И министры как члены правительства реализуют политические функции, а как руководители министерства осуществляют наряду с политическими и административные полномочия, поэтому неслучайно научные исследования и учебники по административному праву одних стран (например, Италии или Испании) начинают описание органов публичной администрации с органов, подчиненных правительству, а других государств (к примеру, Великобритании) — с министров.

2. Согласно другому подходу исполнительная и административная власти считаются синонимами. Так, традиция французского административного права использует термины «публичная власть», «административные органы» как однопорядковые понятию «исполнительная власть». Суть последней состоит в том, что она, с одной стороны, наделена правом прямого и исключительного обладания организованным принуждением, а с другой — в том, что деятельность исполнительной власти в принципе изъята из ведения общих судов и к ней неприменимы нормы частного права[1].

---

[1] *Вегель Ж.* Административное право Франции / Пер. с франц. М., 1973. С. 26.

3. В советской науке понятия «исполнительная власть» и «государственная власть» рассматривались как парные категории. В одних случаях они противопоставлялись, а в других — дополняли друг друга. Так, термин «исполнительная власть» долгое время в СССР не признавался в научном обиходе по идеологическим соображениям, поскольку считался категорией буржуазной теории разделения властей. Вместо этого использовалось понятие «государственное управление», через которое осуществлялся выход на исполнительские функции государственной власти. С 80-х годов прошлого века термины разъединились. В настоящее время, согласно ст. 10 Конституции Российской Федерации 1993 г., государственная власть включает в себя три ветви власти: законодательную, исполнительную и судебную, поэтому в научном обиходе термин «государственное управление» перестал использоваться как парный с «исполнительной властью»[1].

Таким образом, говоря о государственном управлении и исполнительной власти в изучении административного права, необходимо придерживаться того смысла, который вкладывается в эти термины законодательством или доктриной административного права конкретной зарубежной страны.

В соответствии с теорией разделения властей, впервые закрепленной в Конституции США 1887 г. и в дальнейшем получившей свое развитие и в других странах, центральное место в административном праве зарубежных стран занимает исполнительная власть, которая осуществляет государственное управление через систему соответствующих органов, государственных служащих и предоставленных государством материальных ресурсов.

Исполнительная власть — это самостоятельная ветвь государственной власти, осуществляющая исполнительно-распорядительную деятельность в целях управления в определенных сферах путем реализации государственно-властных полномочий, методами и средствами публичного и преимущественно административного права.

Исполнительная власть играет важную роль в государстве: она определяет политический курс страны, а также инициирует новые политические меры и программы. Степень ее участия в утверждении этих мер, безусловно, зависит от распределения полномочий между законодательными и исполнительными органами, но в целом она бывает значительной. Так, Конституция Португалии выделяет три разновидности компетенции правительства: политическую, законодательную, административную (ст. 200—202).

---

[1] *Мухаев Р.Т.* Система государственного и муниципального управления. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010.

В президентских системах глава исполнительной власти в своих посланиях не только инициирует формирование политического курса, но и обладает последним словом в его формулировании, поскольку часто наделен правом вето. В парламентских системах у исполнительной власти меньше возможностей для реализации такого права. Кроме того, политические исполнительные органы нередко осуществляют контроль за проведением в жизнь политического курса и могут призывать подчиненных себе должностных лиц к ответственности за их действия. Решения руководителей исполнительной ветви власти обычно могут сопровождаться структурными изменениями (кадровыми, реорганизацией и др.). Однако это возможно в странах, где система исполнительной власти политически ориентирована и эффективна (США, Великобритания), а там, где она слаба или расколота (Италия), инициатива переходит к бюрократии, парламентским комитетам и влиятельным группам, при этом общезначимые интересы и проблемы отступают на второй план.

Широту и вседозволенность в осуществлении полномочий исполнительной власти может снизить предусмотренный конституцией парламентский контроль за деятельностью исполнительных органов, который может быть весьма эффективным способом достижения баланса и компромисса между ветвями государственной власти.

Исполнительная власть осуществляет также большой объем управленческих функций: она играет важную роль в политической коммуникации, разъясняет новые программы и оказывает им поддержку, совершенствует различные политические и социальные сферы в государстве, решает кадровые вопросы, позволяет высшим должностным лицам присваивать награды и знаки отличия и др.

Исполнительная власть проводит и претворяет в жизнь законы и подзаконные акты, причем использует достаточно большие возможности конституционной самостоятельности и свободы. Можно с долей некоторой условности выделить две основополагающие функции исполнительной власти: политическую и административную.

Политическая функция связана с разработкой политического курса или политической стратегией и контролем за их практической реализацией. Политическая составляющая проводимых преобразований в стране осуществляется при помощи административных органов государственного управления.

Административная функция реализуется посредством исполнения решений вышестоящих органов и должностных лиц, оказания государственных услуг, регулирования отдельных отраслей и направлений, сбора информации, применения административных институтов, осуществления административных процедур и регламентов.

Публичная администрация и административная деятельность

Определить место и роль административной деятельности в структуре и функционировании исполнительной власти позволит рассмотрение сущности термина «публичная администрация».

Государственное администрирование как деятельность по обеспечению исполнения политических решений осуществляется специально подготовленными людьми, занятыми в структуре государственного управления, в том числе в сфере деятельности исполнительной власти. Эти органы и учреждения, а также формы и акты деятельности их служащих именуются понятием «публичная администрация». Термин «публичная администрация» был разработан в теории административно-государственного управления Франции, а затем был воспринят административно-государственной наукой подавляющего большинства стран мира. Несмотря на длительное использование этого термина, за ним не закрепилось однозначного понимания. Оно относится к сущностно оспариваемым понятиям, что связано с многоаспектностью управленческой деятельности.

Наиболее распространена структурно-функциональная интерпретация публичной администрации как совокупность органов, учреждений и организаций, осуществляющих административные функции (С. Файнер).

Другие исследователи под публичной администрацией понимают саму административную деятельность, которая осуществляется в общественных интересах (А. Меркель, И. Чэпел).

Третий вариант использования термина связан с обозначением им сферы управления — «публичным сектором». В современном зарубежном законодательстве данная трактовка термина наименее распространена.

Однако в исследовании значения термина могут быть совместимы все три точки зрения. Таким образом, публичная администрация в структуре государственного управления подчиняется политической власти: главе государства, главе правительства, правительству; обеспечивает исполнение и применение законов и тем самым связана с исполнительной властью, но административная власть вторична по отношению к исполнительной, действует в публичных интересах и наделяется для этого властными полномочиями.

Следовательно, исполнительная власть реализуется в тех случаях, когда исполняются законодательные акты прямого действия, а административная деятельность реализует не только предписания законов, но и указания исполнительным органам.

Таким образом, можно сформулировать определение публичной администрации: она представляет собой организацию и деятель-

ность органов и учреждений, подчиненных политической власти, обеспечивающих исполнение закона, действующих в публичных интересах и наделенных прерогативами публичной власти.

Принципы деятельности публичной администрации основываются на законодательстве конкретной зарубежной страны и его детальной регламентации. Например, в ч. 1 ст. 103 Основного закона Испании деятельность публичной администрации базируется на беспристрастной службе общим интересам, эффективности иерархии, децентрализации, деконцентрации, координации, подчинении закону и праву.

Обычно выделяют две группы принципов организации и деятельности публичной администрации: вертикальные и горизонтальные.

Вертикальные взаимоотношения внутри публичной администрации между ее различными уровнями определяют принципы централизации и децентрализации.

Централизация исходит из подчинения нижестоящих органов вышестоящим по иерархическому принципу (правительство и министерства), децентрализация — передачи части функций публичной администрации на места и предоставление ей широкой самостоятельности.

Горизонтальные взаимоотношения возникают между органами управления одного уровня или между органами, относящимися к одной структуре управления, и строятся согласно принципам концентрации и деконцентрации.

Концентрация предполагает, что властные полномочия сосредоточены в одном органе, и другие управленческие структуры не могут принимать решения без его участия и разрешения; деконцентрация обеспечивает рассредоточение властных полномочий между государственными органами так, что властный орган при передаче своим подчиненным части полномочий сохраняет за собой всю полноту ответственности.

Безусловно, основными, наиболее важными, принципами в деятельности публичной администрации являются принципы законности, эффективности и гласности.

Государственное управление в зарубежных странах реализуется через систему исполнительной власти, которая в своей совокупности наделена соответствующей компетенцией. Самостоятельность и целостность этой системы определяются конституционным порядком ее организации и целями деятельности исполнительных органов на основе проводимой в стране государственной политики. Разнообразие организационных форм, органов в системе исполнительной власти определяет ее внутреннюю структуру.

Орган исполнительной власти — самостоятельная структурная единица в системе исполнительной власти, реализующая функции государственного управления в пределах законодательно закрепленных полномочий в определенной сфере. К общим признакам органа исполнительной власти относят:

- самостоятельность деятельности и подконтрольность вышестоящему органу;
- осуществление публичных, государственных функций;
- использование властных полномочий и методов принуждения;
- осуществление исполнительно-распорядительной деятельности;
- наличие определенной компетенции;
- наличие нормативного положения, определяющего правовой статус органа исполнительной власти;
- право издания подзаконных актов, обязательных для исполнения;
- внутреннюю структурную организацию;
- наличие государственных служащих в соответствии со штатным расписанием конкретного органа исполнительной власти;
- финансирование из государственного бюджета и др.

Деятельность исполнительных органов будет неразрывно связана с экономическими, политическими и социальными факторами жизнедеятельности государства на определенных этапах его развития.

В современных зарубежных государствах, как и в России, органы исполнительной власти образуют наиболее разветвленную систему органов. Систему исполнительных органов возглавляет правительство, состоящее обычно из высших руководителей и должностных лиц. Высшие руководители называются по-разному: президенты, премьер-министры, канцлеры, государственные секретари, генеральные секретари, монархи.

Структура и эффективность органов исполнительной власти зависят от формы правления. Ее можно классифицировать на единоначальные и коллегиальные органы (по способу принятия решения), реальные или церемониальные (по порядку формирования и наличию полномочий), постоянные и временные (по срокам выполнения полномочий) и др.

Так, в абсолютных или дуалистических монархиях исполнительная власть принадлежит монарху, осуществляющему ее посредством кабинетного правительства. Например, король Саудовской Аравии пользуется реальной властью, а европейские или азиатские монархи почти (или полностью) лишены реального политического влияния: они осуществляют церемониальные функции.

В республиках исполнительная власть обычно сосредоточена в одних руках или разделена. Для президентских республик типично наличие единого главы исполнительной власти, а в парламентских странах власть разделена между главой государства и главой правительства. Так, в США президент осуществляет единоначальную реальную власть, несмотря на наличие коллективных органов: Кабинета и Совета национальной безопасности, являющихся, по сути, вспомогательными органами при президенте.

Индивидуально-коллективное руководство осуществляется правительством Швейцарии — Федеральным советом (семь человек), глава которого избирается ежегодно и исполняет представительские функции[1].

1.4. Государственная служба в зарубежных странах

Специфика государственной службы зарубежных стран связана с историей развития политических и административных институтов конкретной страны, особенностью правовой системы, формой государства, экономическим развитием, особенностью проведения государственных реформ и другими факторами.

В зависимости от принадлежности к определенной правовой системе выделяют следующие особенности государственной службы:

- для континентальной системы права характерно четкое правовое регулирование, сложная классификация государственных служащих, наличие специальных судов административной юстиции по вопросам государственной службы[2];
- для англосаксонской системы характерно отсутствие чиновничества, в основном судебное разбирательство споров, вытекающих из их государственной службы;
- административная власть в конфессиональных государствах организована в соответствии с религией.

Так, в Японии государственная служба отличается признаками патриархальности, при которых провозглашается положение государственного служащего как слуги всего народа; служащий обязан приносить присягу о дисциплинированном поведении на государственной службе; прохождение службы во многом зависит от работо-

---

[1] Авторы не стремятся дублировать учебную дисциплину «Конституционное право зарубежных стран», а лишь рассматривают приведенный материал в целях необходимой междисциплинарной связи для объяснения предмета административного права. Более подробно см. «Конституционное право зарубежных стран».

[2] См.: *Зуммер Р., Пюлер К.-П.* Правовые основы государственной службы в ФРГ. Мюнхен: Брюль, 2001.

дателя, а сам служащий занимает активную позицию по отношению к своему месту в служебном процессе.

Основные черты и назначение государственной службы отражены в законодательстве зарубежных государств по-разному. Можно выделить лишь основные, *общие принципы организации государственной службы* в зарубежных странах.

1. Принцип верховенства права, иерархичности нормативных правовых актов по юридической силе.

2. Принцип гражданства: по общему правилу, иностранцы не могут состоять на государственной службе, поскольку эта деятельность характеризуется властным содержанием.

3. Принцип целесообразности государственной службы.

4. Принцип делегирования полномочий подчиненным служащим со стороны их руководителей.

5. Принцип надлежащего внешнего вида, наиболее ярко отражающегося в обязанностях военнослужащих носить форменную одежду, а также лиц, одетых в специальную форму (полицейские, судьи и др.).

Государственным служащим признается лицо, занимающее государственную должность, наделенное полномочиями реализовывать в своей профессиональной деятельности основные и специфические функции государства.

Проанализировав законодательство зарубежных стран, регламентирующее положение государственного служащего, можно выделить, что основными ключевыми направлениями правового регулирования статуса государственного служащего выступают:

- определение порядка предоставления полномочий государственному служащему;
- реализация функций государственным служащим в интересах и от имени государства;
- предоставление возможности государственному служащему использовать методы государственного принуждения;
- регламентирование ответственности государственного служащего, в том числе анализ оценки компенсации причиненного ущерба обществу незаконными действиями государственного служащего.

Правовой статус государственного служащего определяется следующими элементами: гражданством; требованиями к государственному служащему, правами и свободами, обязанностью, наличием определенного круга полномочий, системой гарантий, установлением ответственности, ограничениями и запретами, связанными с замещением должности государственного служащего, стимулированием деятельности государственных служащих и др.

В каждой стране государственная служба имеет свою классификационную структуру. Однако деление на виды государственной службы не должно оказывать решающего влияния на сам статус государственного служащего. Важным вопросом для законодательства любой страны мира является установление круга лиц, подпадающих под понятие государственного служащего. Включаются ли в их число только гражданские государственные служащие или должны включаться военизированные и другие службы, работающие по уставам: президент, министры, депутаты, муниципальные служащие и др.

В ряде государств муниципальная служба представляет собой разновидность государственной. Так, во Франции местная служба является государственной службой[1]. В Великобритании государственная служба имеет несколько разновидностей: гражданская, военная, местная, полицейская, дипломатическая.

На органы государственного управления в области государственной службы обычно возлагаются задачи:

- составление расписания должностей, необходимых для функционирования госаппарата;
- формирование четких требований к каждой должности в виде должностных инструкций;
- проведение конкурса или иных мероприятий по замещению государственных должностей с тем, чтобы ни одна функция государства не осталась незадействованной;
- контроль за деятельностью лиц, замещающих государственные должности;
- разрешение вопросов присвоения государственных наград и привлечения к ответственности лиц, замещающих государственные должности;
- разрешение споров, связанных с выполнением обязанностей государственными служащими.

Элементы прохождения государственной службы в различных зарубежных странах имеют свои особенности, но обобщенно их можно представить следующим образом:

- поступление на государственную службу, назначение на должность;
- испытательный срок;
- аттестация;
- повышение в должности (звании, чине и т.п.);
- повышение квалификации;
- совместительство;

---

[1] *Местная* государственная служба во Франции: Организация и общий статус. М.: Издание посольства Франции в Москве, 1993.

- перевод на другой вид государственной службы;
- прекращение государственной службы, увольнение.

Таким образом, подготовка специалистов государственной службы для каждой страны, независимо от ее экономического потенциала, является делом государственной важности и обычно осуществляется через специально созданные школы управления.

Вопросы организации государственной службы в зарубежных странах приобретают актуальное значение, так как связаны с определением качества демократической организации современного государства. «На сегодняшний день, при растущей плотности административных учреждений, децентрализации и росте социальных структур, гражданин стал зависимым от государственного оказания услуг»[1]. Однако проблема настолько объемна, насколько сложна с общетеоретической точки зрения. В настоящее время существует большое количество теоретических школ и научных направлений, занимающихся общим анализом преобразований в сфере публичного управления[2]. Среди них особое внимание принадлежит подходу, получившему практическое применение на территории большинства стран Европы. Это так называемая модель «нового публичного управления». Ее авторами принято считать Д. Осборна, П. Пластрика, Т. Геблера[3]. Суть данной концепции можно свести к следующим основным положениям:

- смена приоритетов в деятельности государственных служащих: ориентация на запросы и потребности клиентов (граждан и общественных институтов);
- ответственность государственных служащих за качество предоставляемых услуг перед физическими, юридическими лицами, перед вышестоящим органом;
- внедрение методов и форм управления, показавших свою эффективность в коммерческом секторе, в целях убыстрения процессов обслуживания клиентов; оперативности в предоставлении информации; учета мнения клиента при оформлении заказа; распределения ответственности между руководством и подчиненными; передачи непрофильных видов дея-

---

[1] *Fritiof Wagner.* Beamtenrecht. 9. Auflage — Heidelberg, C.F. Muller Verlag, 2008. S. 6.

[2] *Пронкин С.В., Петрунина О.Е.* Государственное управление зарубежных стран: Учеб. пособие. М., 2007; *Классики* теории государственного управления: Американская школа / Под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. М., 2003; *Мэннинг Н., Парисон Н.* Реформа государственного управления: международный опыт. М., 2003; *Государственное* управление в XXI веке: концепции, методы и технологии. М., 2003; *Fritiof Wagner.* Beamtenrecht. 9. Auflage — Heidelberg, C.F. Muller Verlag, 2008. S. 6.

[3] *Осборн Д., Пластрик П.* Управление без бюрократов. М., 2001.

тельности профильным коммерческим организациям на конкурсной основе (например, строительства, уборки помещений, охраны зданий и др.);
- вовлечение в процесс подготовки и реализации управленческого решения специалистов-экспертов, общественных институтов, широких слоев населения[1].

Анализируя концепцию, можно предположить, что основными направлениями реформирования государственной службы в зарубежных странах в настоящее время становятся:
- определение целей, задач и функций деятельности государственной службы и государственных служащих;
- структуризация системы государственной службы;
- профессиональное обучение и повышение квалификации государственных служащих.

Административные реформы государственной службы, проводимые в зарубежных странах, отличаются друг от друга по своему характеру, направленности, сохранением неизменного вида организационной структуры государственной службы полностью или частично (реорганизация), корректировкой принципов деятельности государственных органов.

Интеграционные процессы между зарубежными странами, происходящие и все больше набирающие свои обороты в современном мире, могут оказывать значительное влияние и на изменение деятельности административных органов стран, в том числе на совершенствование государственной службы. Так, расширение Европейского Союза позволило апробировать новые административно-управленческие конструкции. Самый масштабный проект последних лет для всего ЕС — проект «Электронная Европа», который стал основой для масштабных изменений в системе организации и деятельности государственной службы и появления так называемого «электронного правительства»[2].

«***Электронное правительство***» — это организация государственного управления на основе электронных средств обработки, передачи и распространения информации, предоставление услуг государственных органов всех ветвей власти для всех категорий граждан электронными средствами, а также информирование теми же средствами о работе государственных органов.

---

[1] См.: *Seiler Ch.* Verwaltungsrecht. Allgemeines Verwaltungsrecht, Polizei, Bau-, Kommunalrecht, Staatshaftungsrecht. Erfurt, 2005. S. 16.

[2] См.: http://ec. europa.eu/information_society/eeurope/2005/index_en.htm; http://ec. europa.eu/information_society/eeurope/i2010/strategy/index_en.htm; Preparing Europe's digital future i2010 Mid-Term Review. Brussels, 2008.

Значительное количество функций государственного управления, осуществляемых через компьютерные системы, реализуется через систему электронной почты и дает возможность гражданам взаимодействовать с публичными служащими через Интернет, а в перспективе рассматриваются проекты их полного осуществления в режиме онлайн[1].

В настоящее время «Электронные правительства» функционируют во всех странах ЕС. По мнению экспертов, наиболее масштабным является германский вариант «Электронного правительства» — «Ориентация на будущее: Инновации в сфере администрирования»[2].

В германской программе «Электронного правительства» отмечается[3]:

> Цель в том, чтобы Федеральная администрация более эффективным образом организовывала свои услуги и системы, стремясь делать это таким образом, чтобы они становились простыми, более быстрыми и более дружественными к гражданам... Используя прогрессивные и новые технологии, государство обеспечивает импульс и становится партнером в обществе[4].

Таким образом, «Электронное правительство» меняет суть публичной службы и управления. Применение данной системы позволит:

- приблизить граждан к выработке и принятию решений;
- снизить финансовые издержки;
- повысить эффективность публичной администрации;
- использовать новые стандарты в деятельности государственной службы;
- обеспечить максимальную прозрачность в принятии и осуществлении управленческих решений;
- совершенствовать методы борьбы с коррупцией[5].

---

[1] Имено такая возможность не исключена в немецком варианте «Электронного правительства» (см.: *Focused* on the Future: Innovations for Administration: The Government's Programme. Berlin, 2006).

[2] www.europa.eu; www.bmi. bund.de; Focused on the Future: Innovations for Administration: The Government`s Programme. Berlin, 2006.

[3] Правительственным ведомством, отвечающим за реализацию федеральной программы «Электронное правительство» и координацию земельных соответствующих программ, является Министерство внутренних дел ФРГ.

[4] *Focused* on the Future: Innovations for Administration: The Government's Programme. Berlin, 2006. P. 2.

[5] *Рюден Е.Ю.* Административно-правовое обеспечение службы полиции (милиции) в федеративном демократическом государстве в условиях административной модернизации (сравнительно-правовая характеристика ФРГ и РФ): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 22—25.

1.5. Административные реформы в зарубежных странах

В конце XX — начале XXI в. в значительной части государств осуществлялись и продолжают проводиться крупномасштабные реформы, направленные на преобразование систем государственного управления (в Австралии, Бразилии, Великобритании, Венгрии, Германии, Канаде, Китае, Нидерландах, Новой Зеландии, Польше, США, Финляндии, Франции, Чили, Южной Корее, Японии и др.).

Административное реформирование во всех странах мира признано одной из важнейших, постоянно реализуемых функций государства, осуществляемой в целях модернизации всех сущностных и содержательных компонентов государственного управления.

Под ***административной реформой*** следует понимать преобразование исполнительных органов государства (органов управления) в целях создания единой системы органов исполнительной власти, призванной обеспечить новые потребности государства и общества, работающей эффективно и оперативно.

Административные реформы во всех странах основываются на *принципах* целесообразности, прагматизма, экономичности, законности, открытости и доступности информации о деятельности государственных органов.

Объектом административных реформ могут быть центральные, региональные, местные органы исполнительной власти в зависимости от формы правления, установленной в конкретной стране, и организации административного управления.

Основными *целями* любой административной реформы являются совершенствование реализации имеющихся в государстве законов, механизма применения подзаконных актов, устранение препятствий в проведении политики государства по ключевым отраслям и дублирование полномочий по отдельным органам исполнительной власти.

Перечисленные цели административных реформ зарубежных стран позволяют решать следующие *задачи*:

- совершенствовать эффективность системы государственного управления в условиях новых государственных изменений;
- создать наиболее емкую систему органов исполнительной власти, охватывающей все сферы жизнедеятельности общества;
- обеспечить финансовый контроль над бюджетными расходами в сфере деятельности исполнительной власти;
- привлечь в государственное управление наиболее квалифицированных кадров или создать оптимальные условия для повышения квалификации работающих государственных служащих;

- оптимизировать институт ответственности государственных служащих;
- повысить доверие физических и юридических лиц к деятельности государства и др.

К *ключевым направлениям* административных реформ в зарубежных странах относятся:

- определение роли государства в обществе;
- структуризация органов государственного управления;
- определение их функциональной компетенции;
- повышение эффективности и результативности деятельности государственного аппарата;
- управление государственной службой;
- реформа финансового управления;
- подотчетность и прозрачность государственного аппарата.

Осуществление административных реформ может быть основано на применении зарубежного опыта в подобной сфере, хорошо зарекомендовавшего себя в конкретной стране; изучении последних изменений в собственном государстве на протяжении последних 10—20 лет; исследовании наиболее «проблемных» сфер в управленческом механизме; проведении опроса граждан, сбора статистики обращений граждан или нарушений государственной дисциплины и правопорядка.

Следует согласиться с мнением ученых, утверждающих, что в одних странах административные реформы характеризуются как радикальные (полная перестройка системы органов, «новый государственный менеджеризм» — Австралия, Новая Зеландия, Великобритания), другие же характеризуются более выраженным прагматизмом и постепенностью — Германия, Финляндия, Нидерланды. Государства с радикальными подходами и государства, идущие по пути постепенных реформ, проявляют желание позаимствовать у частного сектора модели и методы управления (целиком или более целенаправленными частями). Такое стремление связано с осознанием необходимости отказа в современных условиях от чисто бюрократических принципов, форм и методов как основы государственного управления.

Административные реформы принимаются и реализуются политическими элитами и государственными службами (например, в Великобритании, Новой Зеландии, Австралии) либо разрабатываются политической элитой и центральными государственными органами, но проводятся снизу вверх путем экспериментов и разнообразных нововведений (например, некоторые аспекты административных реформ в США, Германии, Финляндии и др.). В Канаде, например, использовались оба подхода. Ключевыми факторами яв-

ляются структура государства, его политическая система и конституционный порядок[1].

Необходимость проведения административных реформ, по мнению реформаторов, предопределяется особенностями постиндустриального общества: процессами ускорения общественного развития, технологической революцией, настойчивостью потребителей, высоким уровнем образования работников[2]. Строго централизованные бюрократические вертикали оказались неспособными решать новые государственные задачи. В этой связи во многих странах пересматривается роль министерств в системе государственного управления.

С конца XIX в. министерская система западных стран обнаружила ограниченность своих возможностей в руководстве экономикой и решении социальных проблем. Для помощи министерствам были созданы функциональные децентрализованные учреждения — независимые агентства в США, публичные корпорации в Великобритании, публичные учреждения во Франции и т.п. Децентрализованные структуры получали широкие управленческие полномочия и потому становились субъектами публичного права, например Федеральная торговая комиссия в США. Но в задачи децентрализованных учреждений входила и конкретная коммерческая, хозяйственная деятельность, поэтому они действовали и как субъекты частного права. Получая полномочия, предоставленные им по закону, они были свободны в выборе методов и форм своей деятельности, отвечали перед государственными органами лишь за законность своих действий. Они не подчинялись министерствам в своей текущей деятельности, но оценивались ими по конечным результатам[3].

В течение всего XX в. министерства оставались основными, а децентрализованные учреждения — вспомогательными структурами государственного аппарата.

С середины XX в. многие государства в связи с усложнением управленческих задач и внедрением в государственное управление достижений научно-технической революции пересмотрели основные подходы к организации министерств. Наиболее перспективным был признан не отраслевой, а предметно-целевой принцип организации центральных органов управления. В результате для решения важнейших общественно-политических проблем (эффективного функционирования экономики, создания комфортной окружающей

---

[1] *Административная* реформа в России: Науч.-практ. пособие / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2006.

[2] *Осборн Д., Пластрик П.* Указ. соч. С. 52.

[3] *Административное* право зарубежных стран / Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штатиной. С. 58—72.

среды и т.п.) создавались суперминистерства. Новые органы объединяли работу бывших отраслевых министерств и тем самым экономили как финансовые, так и кадровые ресурсы. Изменялись функции министерств: главными становились координация и контроль, а не руководство.

В задачи суперминистерств входил и контроль над законностью деятельности децентрализованных учреждений, которые стали удачной формой учреждений смешанной экономики. В одних странах (например, в Великобритании) децентрализованные структуры успешно справлялись с руководством национализированными отраслями; в других (например, во Франции) они широко использовались для решения социально-политических конфликтов, но в подавляющем большинстве стран они стали главным связующим звеном между государством и частным бизнесом.

Многим децентрализованным структурам государство делегирует свои функции по регулированию общественных процессов. В отдельных сферах стихийно созданные регулирующие организации столь успешно справлялись с задачами установления общих правил ведения бизнеса, что государство стало лишь санкционировать удачно найденные нормы. Так, в США принципы добросовестной рекламы были разработаны так называемыми комитетами бдительности, созданными еще в начале XX в., позднее преобразованными в бюро лучшего бизнеса (Better Business Bureau). Поскольку им удалось создать эффективную систему контроля над рекламой, отпала необходимость принимать общее федеральное законодательство о рекламе.

В странах англосаксонской правовой семьи (прежде всего, в Великобритании, Австралии, Новой Зеландии) была создана *трехзвенная система центрального управления*: министерства — ведомства — децентрализованные структуры. Министерствам отведены функции стратегического управления в соответствующей сфере. Ведомства, заключающие с министерствами договоры, призваны организовывать выполнение конкретных программ. Децентрализованные структуры, которые могут быть как государственными, так и частными учреждениями, непосредственно оказывают гражданам и юридическим лицам публичные услуги. Таким образом, пересмотрев министерскую систему, англосаксонские страны отказались от классических централизованных вертикалей бюрократического типа.

В настоящее время общепризнано, что административные традиции в англосаксонских странах способствуют формированию более гибких и результативных форм управления. Страны континентальной правовой семьи в целом проводят реформы такой же направленности, но менее кардинальные по сути и более консерва-

тивные по форме. Однако во всех западных странах формируется система взаимного сотрудничества централизованных и децентрализованных, государственных и частных учреждений, перераспределяются их роли в рамках единой системы публичного управления.

Трехзвенная структура центрального управления была введена и в Российской Федерации при проведении административной реформы в начале XXI в. В российской системе федеральных органов исполнительной власти были образованы: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства[1]. Однако если в России все исполнительные органы созданы как звенья единой управленческой вертикали, то в западных странах трехзвенная система объединяет не только централизованные органы, но и децентрализованные учреждения, а также частные структуры.

Структурным реформам западных стран предшествовал длительный период изменений во взаимосвязях органов управления, общества и частных лиц. Структурные реформы явились следующим этапом преобразований государственного аппарата после удачно проведенных процедурных и функциональных реформ.

Сначала Закон об административной процедуре США[2], а затем и соответствующие законы в европейских государствах[3] установили обязанности государственных служащих перед гражданами, определили общие принципы и порядок рассмотрения административных дел. Если ранее принцип анонимности государственной службы считался основополагающим, то со второй половины XX в. деятельность государственного аппарата становится все более открытой.

Процедурные реформы изменяют статус государственных служащих. Государственным служащим вменяется в обязанность предоставление частным лицам информации о ходе рассмотрения административных дел. Формируются правовые институты, обеспечивающие оценку труда государственных служащих по новому критерию — качеству оказываемых населению услуг.

Пересматривается концепция государственной службы, закрепляется принцип служения обществу. Разрабатываются механизмы

---

[1] *Указы* Президента Российской Федерации 2008 г. № 314, 649 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

[2] *Закон* об административной процедуре США 1946 г. См.: *Правила* административной процедуры. Свод законов США. Титул 42, гл. 20 / Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты. М., 1993. С. 256—284.

[3] *Федеральный* закон об административных процедурах от 20 декабря 1968 г. (Швейцария) // Экштайн К., Шафхаузер Р., Вершинин С. Как упорядочить отношения гражданина и чиновника? М., 2000; *Закон* об общем административном праве // Голландская правовая культура / Отв. ред. В.В. Бойцова и Л.В. Бойцова. М., 1998; *Ley* de Regimen Juridico de las Administraciones Publicas y de Procedimiento Administrativo Comun // Boletin Oficial de Espana de 27 de Noviembre de 1992.

обеспечения открытости государственной службы и возможности контроля общества за действиями государственных служащих. Совершенствуется работа административных судов в одних странах (Германия), систематизируется и регламентируется деятельность органов административной юстиции — в других (Великобритания).

В России структурные административные реформы должны были проходить в рамках глубокого комплексного реформирования государственного аппарата. Но функциональные реформы аппарата управления в настоящее время еще не реализованы, а задачи проведения процедурных административных реформ только ставятся.

Таким образом, в конце XX — начале XXI в. в западных странах уже определились основные условия эффективности структурных административных реформ:

- комплексный характер, учитывающий сложность и взаимосвязанность различных звеньев и уровней управления;
- передача многих управленческих функций децентрализованным учреждениям, более эффективно работающим с конкретными клиентами на правах агента, оказывающего публичные услуги;
- перераспределение управленческих функций с учетом необходимости выделения уровня стратегического руководства областью или сферой управления[1].

Суть совокупного зарубежного опыта состоит в том, что административные реформы поставили своей целью трансформацию философии и культуры государственного управления в соответствие с культурой бизнеса. Во всех странах, в которых проведена или продолжает проводиться административная реформа, речь идет о внедрении в государственный сектор духа предприимчивости, инициативы, заботы о клиенте в противовес старой бюрократической культуре управления.

Положительные результаты проведенных административных реформ в Великобритании, Греции, Италии, Японии и других странах свидетельствуют о тесной взаимосвязи и государственной поддержке частного сектора, наличии высокопрофессионального, дисциплинированного, законопослушного государственного аппарата, сокращении численности госслужащих и т.д.

Однако следует отметить, что во многих зарубежных странах (например, в Великобритании, Японии) остаются нерешенными многие вопросы: государственное управление и политика продолжают быть

---

[1] *Административная* реформа в России: Науч.-практ. пособие / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой.

тесно связанными между собой; остается доминировать в административном управлении служебная иерархия; ограниченны возможности использования рыночных механизмов для реформирования государственного управления и государственной службы[1], поэтому методологические основы административных реформ будут постоянно корректироваться и совершенствоваться с учетом развития современной действительности применительно к специфике зарубежных стран.

1.6. Полиция как правоохранительный орган механизма реализации государственного управления

Органы полиции зарубежных стран в XXI в. стали объектом интенсивных административных системно-структурных преобразований, обобщение и рассмотрение которых еще не является предметом научного анализа в их сравнительной характеристике. Настоящее реформирование полиции обусловлено специфической особенностью полицейской работы: обеспечение безопасности общества, поддержание правопорядка в государстве, борьба с новыми угрозами обществу, ориентация на взаимодействие с гражданами и общественными институтами и др.

Органы полиции с древнейших времен являются основным элементом механизма безопасности любого государства, основой полицейской системы; постоянно реформируясь и совершенствуясь, они изменяются соответственно задачам современного общества.

Полиция и ее деятельность являются сложным, исторически изменяющимся государственно-правовым и социальным институтом. Сущность полицейской деятельности определяется формой устройства государственной власти, задачами, стоящими перед конкретным государством и политическим режимом[2].

Термин «полиция» произошел от греческого слова «политейя» (полис-город) и первоначально означал городское (государственное) устройство. Но с конца XVI в. его начали употреблять во Франции в несколько ином смысле: под термином «police» французы (а чуть позже немцы под термином «polizei») стали подразумевать правительственную деятельность, направленную на обеспечение общественного благополучия и общественного порядка[3].

---

[1] *Барциц И.Н.* Модернизация государственного управления России в условиях административной реформы. М., 2009.

[2] *Горшенева И.А.* Полиция в механизме современного государства: Дис. .... канд. юрид. наук. М., 2002.

[3] *Мушкет И.И., Хохлов Е.Б.* Полицейское право России: Проблемы теории. СПб., 1998. С. 56.

В античном мире функции по обеспечению правопорядка возлагались преимущественно на войско, которое являлось единственным универсальным инструментом для защиты как от внешних врагов, так и любых нарушений властных предписаний, создававших угрозу внутренней безопасности. По мере развития цивилизации постепенно возрастала специализация государственных институтов, и полиция стала все более четко обособляться от армии и органов общинного управления[1]. Как в монархиях, так и республиках полицейские силы выступали, по сути, в качестве орудия центральной власти.

В Египте регулярные полицейские формирования возникли в эпоху Нового царства. Его правителями были созданы полиция явная и тайная, стража каналов и границ, служба охраны фараонов. Особое внимание уделялось надзору за рабами, в отношении которых осуществлялись репрессии во внесудебном порядке. Руководство полицейскими силами было централизовано. Оно возлагалось на одного из высших сановников — «джати», подчиненного непосредственно фараону. Нечто подобное наблюдалось в Вавилоне, Индии, Китае, т.е. в тех странах, где господствовал режим «восточной деспотии»[2].

На заре античного Рима полномочия по принуждению принадлежали государственным институтам в сфере их деятельности. Чиновники (магистраты) имели право принуждения к исполнению своих распоряжений, причем обжалование их действий общине не допускалось. В распоряжении высших магистратов для осуществления принуждения имелись особые должностные лица — ликторы, виаторы и эдилы, стать которыми считалось престижным не только в среде простолюдинов, но и патрицианской аристократии[3].

Вскоре после принятия Законов Двенадцати таблиц (415 до н.э.) в Риме появились «преследователи убийц» («филеры за убийцами»), на которых возлагалось расследование убийств и розыск преступников; они наделялись правом ареста[4].

Специфика развития государственности в эпоху феодализма оказала серьезное влияние на основы организации и функционирование полиции[5]. Типичным для европейских стран стало возникновение почти в каждой сеньории полицейских сил, полностью независимых от центральной власти. Превращение полиции в орган,

---

[1] *Губанов А.В.* Полиция зарубежных государств: Монография. М., 2001.
[2] *Страны* Древнего мира: государственное устройство и управление. СПб., 1907. С. 18.
[3] *Губанов А.В.* Указ. соч.
[4] *Страны* Древнего мира: государственное устройство и управление. С. 40.
[5] *Губанов А.В.* Указ. соч.

призванный обеспечивать соблюдение правопорядка в национальном масштабе, произошло в эпоху абсолютизма. Этот процесс протекал в Австрии, Англии, Испании, Пруссии, Франции в течение XV—XVII столетий.

Во Франции в ту пору функционировали подчиненные короне крупные полицейские силы в провинциях, городах, на основных дорогах, а также специализированные органы, предназначенные для проведения предварительного расследования, осуществления политического сыска и др. Причем юрисдикция полиции определялась главным образом административным путем королевскими эдиктами и ордонансами[1].

XV—XVII века для многих немецких государств были периодом «полицейских регламентов», в основе которых лежало стремление «упорядочить» все сферы общественной жизни путем ее детальной регламентации и создания разветвленной системы учреждений, призванных следить за реализацией административно-полицейских предписаний[2]. Полицейские формирования в таких условиях могли по своему усмотрению подавлять любые действия, которые власти находили опасными для «общественного порядка и спокойствия»[3].

В Англии и Уэльсе (позднее в Шотландии) интенсивно развивались процессы становления и укрепления местного самоуправления и соответственно децентрализации полиции[4]. Руководство и контроль над нею с XIV в. были сосредоточены в руках «мировой» юстиции в лице местных судей-дворян. Именно они несли ответственность за осуществление в местном масштабе древней королевской прерогативы поддержания правопорядка. Полицейские функции возлагались до начала XIX в. непосредственно на граждан: каждый домовладелец давал клятву содействовать розыску и наказанию преступников, был обязан один год отслужить в качестве констебля.

Определенным своеобразием отличалась и организация полицейской деятельности. Так, в Китае и Японии вплоть до XX столетия контроль за исполнением законов в сельской местности возлагался наряду с регулярной полицией также и на старост, имевшихся в каждой миниобщине, состоявшей из пяти крестьянских семей. Управление охраной правопорядка в том и другом государстве было жестко централизовано, а на региональном уровне всецело осуществлялось генерал-губернаторами, олицетворявшими военную и

---

[1] *Storia* di Francia. R., 1993.
[2] *Губанов А.В.* Указ. соч.
[3] *Sabatini E.* Assolutisimo in Europa. Roma, 1950.
[4] *Крылов Б.* Полиция Великобритании: основные черты организации и деятельности. М., 1974.

гражданскую власть. Аналогичная картина наблюдалась и в мусульманском мире.

Во Французской Республике полиция к началу XX в. состояла из двух частей: государственной и муниципальной. Первая, наиболее многочисленная, обслуживала регионы в целом и города, вторая — функционировала параллельно с полицейскими учреждениями центрального подчинения лишь в городах, причем общее руководство всеми силами охраны правопорядка, дислоцированными в провинциях, осуществлялось специальными правительственными чиновниками, назначенными распоряжением президента, — префектами и комиссарами.

Полицейские функции от имени государства реализовывались собственно МВД и Корпусом жандармов, своеобразной организованной и вооруженной по армейскому образцу структурой, созданной еще Наполеоном I для дополнительного укрепления позиций верховной власти в сфере обеспечения правопорядка. Корпус имел статус компонента вооруженных сил и как таковой действовал под общим ведением президента страны.

В Германии в конституции не упоминалось о полиции вообще, и поэтому не имелось единообразной национальной системы полицейского устройства. Каждое королевство, герцогство или вольный город решали вопросы организации и управления полицией самостоятельно. Типичным являлось преобладание правительственного руководства полицейскими формированиями. И лишь в некоторых регионах они находились в ведении муниципальных властей.

В 1845 г. в Германской империи (так же как и во Франции) была создана жандармерия. Немецкий корпус жандармов в служебной деятельности был подчинен МВД, а снаряжение, материальное обеспечение и его вооружение обеспечивало военное министерство[1]. Жандармские подразделения активно использовались для проведения в жизнь имперского законодательства.

Полицейская система США возникала под влиянием демократических идей Декларации независимости 1776 г. и принципов Конституции 1787 г. В США сложились три уровня государственной власти: федеральный, штатов и местный, причем власти штатов и местные органы изначально пользовались значительной самостоятельностью. В соответствии с данной системой организовались полицейские силы. К началу XX в. они включали в себя[2]:

---

[1] *Мейер Г.* Государственные и административные учреждения Англии, Франции, Германии и Австрии. Одесса, 1889.

[2] *Губанов А.В.* Указ. соч.

- полицейские организации в городах и поселках;
- шерифов и возглавляемые ими агентства в графствах;
- полицейские формирования штатов;
- полицейские организации федерального правительства, входившие в департаменты юстиции, почты, казначейства, министерств внутренних дел, обороны и др.

Полиция США характеризовалась довольно широкой децентрализацией. Федеральная полиция теоретически не имела права вмешиваться в компетенцию местных полицейских сил, и если такое вмешательство осуществлялось, то лишь в ограниченных масштабах.

Таким образом, на основании приведенного исторического развития полицейской системы в ряде государств можно сделать вывод, что профессиональная полиция появляется в странах континентальной Европы в эпоху абсолютизма. Неслучайно именно этот этап развития феодального общества получил в историко-правовой науке определение «полицейское государство»[1].

Историческое значение образования и деятельности полиции как самостоятельного государственного института в тот период заключается в том, что она явилась одним из мощных и эффективных инструментов в установлении централизованной государственности в наиболее крупных странах континентальной Европы того времени — во Франции, Австрии, Пруссии, России.

В рассматриваемый период исторического развития в полицейской системе государства в дополнение к полиции появляется новый элемент полицейских сил — *жандармерия*. Наряду с полицией в целом ряде государств континентальной Европы и Латинской Америки она и сегодня является неотъемлемым элементом их современной полицейской системы.

Слово «жандармерия» (франц. «gendarmerie») произошло от «gensd'armes», буквальный перевод — люди оружия. В Средние века — род тяжелой кавалерии, появился во Франции в XIII в. как род рыцарской королевской гвардии, с 1445 г. — отборные части дворянской тяжелой конницы, которые славились своей ударной силой. В XVI—XVII вв. жандармы теряют свое боевое значение. Как вид полицейских сил жандармерия впервые создана в 1791 г. Исторической родиной жандармерии является Франция, а матерью — Великая французская революция 1789 г.[2]

---

[1] *Исаев И.А.* История государства и права России: Курс лекций. М., 1993. С. 79.

[2] *Быков А.В.* Организационно-правовые основы деятельности жандармерии западноевропейских государств по обеспечению общественной безопасности: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 16—19.

Занимая в государственной структуре двойственное положение, вот уже в течение нескольких столетий жандармерия совмещает армейские функции с полицейскими, так как в рамках вооруженных сил она обладает значительной автономией. Являясь составной частью вооруженных сил (во Франции) или родом сухопутных войск (в настоящее время в Италии, Испании, Португалии, Бразилии, Турции, Аргентине, Чили и в некоторых других государствах), жандармерия предупреждает, пресекает и раскрывает преступления как в гражданской, так и в военной сфере. В настоящее время по поручениям судебных органов она наравне с полицией участвует в их расследовании, причем в отличие от гражданской полиции ее юрисдикция распространяется не только на города, но и на сельскую местность, а также на вооруженные силы страны[1].

Вооруженные силы демократического государства в его повседневной жизни в охране правопорядка практически не используются. Исключение из этого правила составляют страны, имеющие в составе своих полицейских сил особый их вид — жандармерию: Франция, Италия, Испания, Португалия, Бразилия, Турция. При осложнении оперативной обстановки в сфере охраны правопорядка внутри государства картина резко меняется. В кризисных ситуациях любое самое демократическое государство (не говоря о тоталитарных) немедленно использует вооруженные силы для нормализации обстановки в стране, но делает это строго в рамках регламентированного законодательства, исключающего узурпацию власти со стороны военных[2].

Примерами применения вооруженных сил в рамках национальной полицейской системы при решении внутригосударственных проблем в наиболее благополучных в экономическом отношении и известных своей приверженностью принципам демократии странах являются Великобритания, Франция, США.

В Великобритании (с 1972 г. и по настоящее время) в одной из провинций Соединенного Королевства — Северной Ирландии — на постоянной основе несут службу по охране общественного порядка элитные части воздушно-десантных войск, так как полиция собственными силами не в состоянии обеспечить режим комендантского часа и предотвратить межконфессиональные столкновения между католиками и протестантами.

---

[1] *Быков А.В.* Полиция и жандармерия — основные элементы континентальной модели полицейской системы государства // Российский следователь. 2008. № 6.

[2] *Быков А.В.* Место и роль вооруженных сил в полицейской системе современного демократического государства // Военно-юридический журнал. 2007. № 10.

Во Франции (в 1995 г. после серии террористических актов, в результате которых погибло десять человек и около двухсот получили ранения)[1] в стране был введен специально разработанный на случай чрезвычайных обстоятельств план «Вижипират». По этому плану патрулирование всех улиц крупных городов и станций метро, а также повсеместная проверка документов у населения осуществлялись совместными нарядами армии, полиции и жандармерии в течение четырех месяцев — до поимки руководителей и наиболее активных членов террористических групп. Части и подразделения регулярных вооруженных сил (в дополнение к силам и средствам полиции и жандармерии) широко использовались и во время проведения летом 1998 г. во Франции чемпионата мира по футболу.

В США вооруженные силы традиционно широко применяются при урегулировании кризисных ситуаций внутри страны, в частности при подавлении массовых беспорядков в городе Лос-Анджелесе в 1992 г. кроме сил полиции, которых явно не хватало, самым активным образом использовались полнокровная, заранее отмобилизованная дивизия Национальной Гвардии и бригада морской пехоты — элитное соединение вооруженных сил США. В результате в течение нескольких суток порядок в городе был восстановлен, при этом свыше полусотни человек было убито, 2116 человек получили ранения[2].

Полицейская деятельность в современном демократическом государстве *определяется двумя* основными *моделями* ее организации: «*континентально-европейской*» и «*англосаксонской*». Первая модель характеризуется жестким децентрализованным управлением полицейскими ведомствами со стороны государства, властной «вертикалью» полномочий (примером такой модели являются Австрия, Германия, Италия, Испания и Франция). Британская модель (англосаксонская) отличается децентрализацией управления, повышением полномочий местных органов власти и меньшими по объему полицейскими функциями[3].

Исходя из компетенции решаемых задач полицию можно разделить на «*коммунальную*» (в функции которой входит оказание разного рода социальных услуг) и «*оперативную*» (правоохранительную)[4].

---

[1] *Сообщение* «ИТАР-ТАСС» 28 сентября 1999 г. // Компас. 1999. № 38/39. С. 36, 37.

[2] *Попов И.М., Быков А.В., Губанов А.В., Капкин А.В.* Внутренние войска (структуры, им подобные) в системе обеспечения внутренней безопасности зарубежных государств (1945—1997). М., 1998. С. 13.

[3] *Горшенева И.А.* Указ. соч.

[4] *Деятельность* правоохранительных органов зарубежных стран: Сборник материалов. М., 2001.

Результаты деятельности полицейских аппаратов в современных демократических странах не столь впечатляющи, о чем можно судить, например, по довольно низкой раскрываемости преступлений и неспособности эффективно нейтрализовать акции мафии, особенно в экономической сфере. Однако нации, сделавшие выбор в пользу демократии, признают такое положение приемлемым, о чем свидетельствует высокий социальный рейтинг полиции. В основе этого лежат укоренившаяся в общественном сознании приверженность к демократическим ценностям, доверие к государству и его институтам, убежденность в том, что полиция достигает максимума в складывающейся ситуации, и одновременно неприятие присущих авторитаризму методов снятия криминальной напряженности, неизбежно сопряженных с серьезным и массовым ограничением прав и свобод личности. В круг обязанностей полиции входит не только борьба с преступностью, но и осуществление иных мероприятий в сфере социального обслуживания населения.

Характерно, что власти и большинство зарубежных теоретиков основное предназначение полиции видят в «установлении контроля над преступностью», «сдерживании ее посредством применения тех средств, которые представлены законом».

В настоящее время за рубежом нет единого мнения относительно методик определения приемлемого уровня правонарушений и эффективности деятельности полиции. Многие исследователи полагают, что приоритетом при оценке этого на общегосударственном уровне должны обладать парламенты, а на региональном — представительные органы управления, которые способны объективно оценить ситуацию даже при отсутствии соответствующей методической базы, основываясь на реакции населения. Уместно отметить и то, что сегодня в мире не выработано научно обоснованных универсальных методик, с помощью которых можно было бы определить допустимые уровни правонарушений.

В последние годы чрезвычайно активизировалась деятельность криминальных сообществ. Она достигла в некоторых странах, прежде всего в Италии, США и Японии, такого качественного и количественного уровня, при котором гангстерские кланы вынуждены отстаивать свои интересы в жестокой конкурентной борьбе, которая нередко сопровождается вооруженными столкновениями и физическим устранением соперников. Упрощенные правонарушения типа рэкета в деятельности мафии давно уже сменились крупномасштабными, глубоко законспирированными акциями, проникновением через коррумпированные связи в экономику. Во многих случаях происходит уже не инфильтрация капиталов мафии в легальный

бизнес, а устанавливается ее полный контроль над ним. Западные эксперты считают, что лишь часть нелегально полученных средств используется для продолжения преступной деятельности. Наибольшая их доля направляется в зарубежные финансовые центры или оседает в иностранных вкладах. Банковские учреждения заинтересованы в сохранении конфиденциальности своей клиентуры, что является серьезным препятствием для правоохранительных органов.

Положение осложняется и растущей транснационализацией преступности. По существу, она является побочным результатом глобализации мирового развития в целом, включая расширение торговли, экономического сотрудничества, открытие границ, достижения в области транспорта и связи. Транснационализация преступности проявляется прежде всего в возникновении крупных подпольных мировых рынков, на которых осуществляется обмен незаконными товарами и услугами. Наибольшая часть преступных сделок, по данным Интерпола, приходится на нелегальные операции с наркотиками, торговлю краденым автотранспортом, культурными ценностями, оружием, промышленными секретами, эксплуатацию проституции.

На протяжении последних двух-трех десятилетий в США, Канаде, Англии, западноевропейских государствах, Японии, Сингапуре, Южной Корее, Австралии и некоторых других странах предпринимались различные меры, направленные на придание деятельности полиции характера, адекватного изменениям, происходящим в обществе. Международный терроризм в настоящее время превращается в стратегическую угрозу внутренней стабильности большинства стран мира, и в истинности этого утверждения у специалистов нет никакого сомнения. К такому неутешительному выводу пришли американские эксперты в области борьбы с терроризмом.

Анализ проблемы борьбы с терроризмом за рубежом показал, что в основе этой борьбы должна быть единая, комплексная, стратегически ориентированная государственная концепция, учитывающая международно-правовые акты и реалии государственного и общественного устройства страны. За рубежом давно идут по пути создания законов и иных нормативных актов, специально направленных на борьбу с терроризмом. Правовое обеспечение антитеррористической деятельности является гарантией успешного противодействия преступности внутри стран, а также взаимодействия в борьбе с международным терроризмом[1].

---

[1] *Ходжич М.В.* Стратегическое планирование в полиции зарубежных стран // Российский следователь. 2009. № 10.

1.7. Контроль над законностью управленческой деятельности. Административная юстиция

Контроль за деятельностью исполнительной власти — один из видов государственного контроля, направленного на обеспечение законности и эффективности реализации полномочий государственных органов исполнительной власти и их должностных лиц.

В каждой стране концепция контроля, его правовая база, формы осуществления и порядок привлечения к ответственности зависят от государственного и общественного строя, установленных правовых систем, уровня развития демократических принципов, юридических традиций и других факторов.

В обобщенном варианте контроль за деятельностью публичной администрации классифицируется:

- по времени проведения (предварительный, текущий, последующий);
- по объекту (над актами, принимаемыми должностными лицами или (и) государственными органами);
- по целям (над законностью и целесообразностью), в зависимости от положения проверяющего органа (внешний, внутренний);
- по формам (президентский, парламентский, судебный, юрисдикционный, общественный, прокурорский и др.).

Наиболее интересен в рамках изучения административного права зарубежных стран судебный контроль за деятельностью органов исполнительной власти.

Словосочетание «административная юстиция» объединяет в себе несколько понятий: «администрация», «административный» и «юстиция». Буквальный перевод с латинского словосочетания «административная юстиция» может звучать как «правосудие, относящееся к управлению»[1].

Неоднозначность перевода термина «административная юстиция» порождает различные варианты его толкования: с одной стороны, под термином «административная юстиция» понимают правосудие по административным делам, по делам управления; с другой — его используют для обозначения системы административно-судебных учреждений или специализированных административных судов; иногда «административная юстиция» рассматривается как процессуальный порядок рассмотрения споров в сфере управления, т.е. административное судопроизводство.

---

[1] *Латино-русский* словарь. М., 2004.

Три подхода к толкованию данного термина соответствуют *трем аспектам*, используемым учеными-административистами при раскрытии сущности правового института административной юстиции: *материальному*, связанному с природой спора; *организационному*, обусловленному наличием специальных органов по рассмотрению споров; *формальному*, соответствующему процессуальному порядку рассмотрения споров.

Можно выделить общее определение ***административной юстиции***, под которой понимают правовой институт, регулирующий организацию и деятельность судов (общей юрисдикции или специализированных административных) по разрешению публично-правовых споров о законности правовых актов, действий (бездействия) субъектов публичного управления, осуществляемую в соответствии со специальными процессуальными правилами.

Административное судопроизводство — это форма судебного (принудительного) восстановления субъективных публичных прав граждан и организаций, гарантия судебной защиты прав и свобод человека и гражданина. *Сфера действия административной юстиции* — общественные отношения, складывающиеся в сфере публичного управления. Понятие «публичное управление» рассматривается в широком смысле как разновидность социального управления, как целенаправленное и организующее воздействие органов государства и иных его институтов на все сферы государственной и общественной жизни в соответствии с целями государственной политики[1].

Задачи административной юстиции полностью совпадают с общими задачами правосудия как одного из видов государственной власти в системе разделения властей, это рассмотрение и разрешение спора о праве, восстановление нарушенных субъективных прав граждан и организаций[2], укрепление законности в государстве. Непосредственной задачей административной юстиции как одной из ветвей правосудия является разрешение публично-правовых споров в сфере государственной власти и управления[3].

Специфику публично-правового или управленческого (административного) спора отражает не только его материально-правовая природа, но и особый субъектный состав. Обязательным участником

---

[1] *Апехин А.П., Кармолицкий А.А.* и др. Административное право Российской Федерации. М., 1996. С. 7; *Тихомиров Ю.А.* Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 44, 45.

[2] *Лемейер К.* Административная юстиция. Понятие охраны субъективных публичных прав в связи с развитием воззрений на государство. СПб., 1905. С. 1—3.

[3] О публично-правовом споре см.: *Хаманева И.Ю.* Теоретические проблемы административно-правового спора // Государство и право. 1998. № 12. С. 29—36.

такого спора будет *субъект публичного управления* как носитель публичного интереса. Второй стороной в споре может стать гражданин, организация либо другой субъект публичного управления.

По юридическому характеру взаимодействия их участников управленческие споры могут быть подразделены на два вида: споры, возникающие на основе вертикальных административных правоотношений, и споры, основанные на горизонтальных административных правоотношениях.

Специфика публично-правового спора обусловлена и его основанием: он возникает в случае нарушения субъектом государственной власти или местного самоуправления субъективных публичных прав граждан или организаций. Данное правонарушение не может быть названо уголовным преступлением, так как не признано общественно опасным и не включено в уголовное законодательство; не может считаться оно и гражданско-правовым нарушением, так как находится вне области гражданских (частных) правоотношений.

Нарушение прав и свобод человека и гражданина или прав организации может стать результатом действия субъекта публичной власти, издания им нормативного или индивидуального правового акта государственного или местного управления, регулирующего государственные, административные, избирательные, финансовые, налоговые, земельные, трудовые правоотношения. Спор может возникнуть также из-за бездействия субъекта публичного управления, невыполнения им возложенной на него государством обязанности. Действие или бездействие органов и должностных лиц публичного управления может быть оспорено только в том случае, если оно является незаконным, противоречащим нормам действующего законодательства, т.е. представляет собой правонарушение.

Современное зарубежное законодательство более точно регулирует случаи обращения в суд по поводу незаконности действий администрации. В административном праве Франции, Германии, Бельгии, Великобритании существует правило, согласно которому гражданин или организация могут оспорить действия администрации, если:

- они явно превышают властные полномочия данного органа, т.е. представляют собой «отклонение от власти»;
- орган управления использует свои полномочия вопреки тем целям, которые преследует закон;
- действия администрации основаны на неверной юридической или фактической оценке обстоятельств дела[1].

[1] *Puget H.* Les institutions administratives etrangeres. Paris, 1969. P. 193, 232, 252.

Кроме того, во Франции возможен контроль действий администрации с точки зрения пропорциональности меры, принятой органом исполнительной власти, обстоятельствам, которые вызвали ее принятие. Например, в решении от 20 октября 1972 г. Государственный Совет Франции установил, что действие государственного органа может быть признано законным и публично необходимым лишь в том случае, если ущерб частной собственности, издержки казны и социальные последствия его совершения не будут превышать эффект, который оно должно произвести[1].

Практика контроля пропорциональности принимаемых администрацией решений сложилась и в международных судах. Так, 26 марта 1992 г. Европейский суд по правам человека в Страсбурге удовлетворил жалобу г-на Бельджуди на постановление министра иностранных дел Франции о выдворении Бельджуди с территории государства в целях обеспечения общественного порядка. Выдворение было признано непропорциональным по отношению к преследуемой цели и нарушающим право человека на нормальную семейную жизнь (ст. 8 Европейской конвенции по правам человека), так как Бельджуди был оторван от семьи в течение тринадцати лет[2].

Существует несколько точек зрения на классификацию органов административной юстиции и наличие закрепленных за ними полномочий. В науке административного права принято выделять *три типа построения системы административной юстиции*: немецкий, англосаксонский и французский.

Для тех, кто связывает административную юстицию с системой специальных административных судов, Германия может служить эталоном[3]. В 1872 г. в Пруссии специально для разрешения споров о публичном праве были созданы административные суды: уездные комитеты на местах, областные административные суды и Высший административный суд Пруссии.

Современная организация административной юстиции в ФРГ во многом сохранила прежние черты: административные суды земель, Высший административный суд земли и Федеральный административный суд ФРГ. Административные суды Германии незави-

---

[1] *Vedel G., Delvolvй P.* Le systeme francais de protection des administres contre l'administration. Paris, 1991. P. 212.

[2] *Cour eur.D.H., arret Beldjoudi* C. France du 26 mars 1992, serie A, № 234-A.

[3] *Старилов Ю.И.* Административная юстиция. Проблемы теории. Воронеж, 1998. С. 149—175; *Зоммерман К.-П., Старилов Ю.И.* Административное судопроизводство (юстиция) в Германии: история развития и основные черты // Государство и право. 1999. № 7. С. 70—77.

симы от органов активного управления и образуют одну из ветвей судебной системы ФРГ. Значительные сходства с организацией немецкой административно-судебной системы присутствуют в системах административного правосудия Австрии, Португалии[1].

Англосаксонская модель характерна для стран с прецедентной системой права — в Великобритании, США, где главенствует принцип правового равенства личности и органов государства, а значит, и подсудности всех споров в сфере управления «судам общего права». Англию можно смело назвать родиной института судебного разрешения правовых споров граждан против административных распоряжений[2], где впервые правительство могло предстать перед независимым от него судом в качестве ответчика. В настоящее время классическая англосаксонская модель испытывает большие преобразования, так как процесс в судах общего права вследствие его дороговизны, медлительности и формализованности все менее и менее доступен для населения. Открываются новые «неклассические» пути оспаривания незаконных актов управления, в частности растет число обращений к депутатам парламента, создаются специализированные административные суды по вопросам финансов, социального обеспечения, транспорта, сельского хозяйства, трудовых отношений, расширяются полномочия парламентского уполномоченного по делам администрации, развиваются квазисудебные органы в области образования, медицины, полицейского управления[3].

Французская модель организации административной юстиции[4] характерна не только для Франции, к ней близки системы Бельгии, Италии, Нидерландов, Люксембурга, Греции. Во Франции осуществление правосудия по административным спорам возложено на трехзвенную систему административной юстиции: административные трибуналы в округах, апелляционные административные суды и Государственный Совет Франции — Высший администра-

---

[1] *Puget H.* Les institutions administratives etrangeres. Paris, 1969. P. 229.

[2] *Лозина-Лозинский М.А.* Административная юстиция и преобразования Правительствующего Сената Ч. 1) // Журнал Министерства юстиции. 1907. № 1. С. 6, 7.

[3] *Ridley F.F.* Contryle juridictionnel et nouvelles protections en Grande Bretagne // Administration et administres en Europe. Paris, 1984. P. 119, 120; *Бойцова В.В.* Правовые средства защиты в публичном праве Великобритании // Правоведение. 1994. № 3. С. 64—71.

[4] *Брэбан Г.* Французское административное право; *Боботов С.В.* Административная юстиция во Франции: доктрина и практика // Советское государство и право. 1981. № 6. С. 127—139; *Лесаж М.* Судебный контроль над деятельностью администрации во Франции // Советское государство и право. 1981. № 11. С. 106—114; *Боботов С.В., Колесова Н.С.* Современная концепция прав и свобод гражданина во Франции // Государство и право. 1992. № 6. С. 134—141; *Цоллер Э.* Защита прав человека во Франции // Государство и право. 1992. № 12. С. 108—117.

тивный суд. Долгое время положение судов по управленческим спорам во Франции характеризовалось двойственностью, так как эти суды были организованы внутри самой системы исполнительной власти по принципу «судить администрацию — значит управлять». Претворение в жизнь принципа разделения властей в современных условиях привело к отделению административных судов от органов активного управления и приданию им статуса судов общей юрисдикции. Это было закреплено 22 июля 1980 г. решением Конституционного Совета Франции, который, толкуя ст. 64 Конституции Франции, распространил гарантии независимости судей общей юрисдикции на судей административных судов, провозгласив конституционными принципами: независимость административных судов от администрации и двойственность французской судебной системы как следствие «французской концепции разделения властей»[1].

Выделение моделей организации административной юстиции является условным и служит попыткой упорядочить многообразие форм административной юстиции. Общим для данных моделей является то, что публично-правовой спор разрешается судом, органом, независимым от органов государственного управления, специально предназначенным для рассмотрения споров о праве защиты и восстановления нарушенных прав граждан и организаций на основе принципов равенства сторон перед судом, гласности и публичности судопроизводства, состязательности сторон и беспристрастности суда.

Существование различных моделей организации административной юстиции обусловлено историко-правовыми причинами, так как каждое государство имеет собственную систему контроля за законностью управленческой деятельности, соответствующую его правовым традициям и специфике государственного механизма.

Особо следует отметить, что параллельно с судами общей юрисдикции или административными судами публично-правовые споры могут рассматриваться *квазисудебными органами*. Их нельзя считать настоящими органами правосудия (квази — почти, словно), так как:

- они могут не только решать вопросы права, но и рассматривать вопросы факта, т.е. дела о нарушении простого, не опосредованного правом интереса;
- они создаются по специальному акту министра или парламента при органах управления для разбирательства отдельных видов споров внутри конкретных ведомств;
- процедура рассмотрения споров данными органами часто совпадает с общими принципами судопроизводства и, как

---

[1] *Favoreu L., Loïc P.* Les grandes decisions du Conseil Constitutionnel. Paris, 1989. P. 426, 427.

правило, устанавливается актом органа управления, а не законом. Исключение составляют США, где для квазисудебных органов действуют единые процедурные нормы, установленные Федеральным законом об административной процедуре 1946 г.[1]

Решения квазисудебных органов не являются окончательными и могут быть пересмотрены судом общей юрисдикции или административным судом.

Некоторые авторы относят квазисудебные органы к органам административной юстиции[2]. Вместе с тем квазисудебные органы не отвечают требованиям организационного аспекта и не могут быть признаны органами административной юстиции. Они зависимы от органов управления, тогда как полная самостоятельность и независимость — основные признаки органов правосудия, кроме того, квазисудебные органы часто решают вопросы неправового характера, что не входит в компетенцию судов.

Процессуальная форма разрешения публично-правовых споров зависит от национальных особенностей государственного механизма и правовой системы. В некоторых государствах специальные правила административного судопроизводства сосредоточены в едином законодательном акте. Так, во Франции действует Кодекс административной юстиции от 4 мая 2000 г.[3]; в США — Федеральный закон об административной процедуре 1946 г.[4]; в Германии — Положение об административных судах I960 г. (с последующими изменениями)[5].

В странах, где рассмотрение административных споров входит в компетенцию судов общей юрисдикции (Россия, Великобритания, США), процессуальной формой служат общие правила осуществления правосудия в этих судах, за некоторыми изъятиями, обуслов-

---

[1] *Лафитский В.И.* Административная юстиция в США // Журнал российского права. 1997. № 7. С. 117.

[2] *Студеникина М.С.* Административная юстиция нуждается в четком правовом регулировании // Журнал российского права. 1997. № 5. С. 12; *Тимошенко И.Г.* Административная юстиция в Великобритании // Журнал российского права. 1997. № 5. С. 129; *Лафитский В.И.* Указ. соч. С. 117, 118.

[3] *Ordonnance* № 2000—387 du 4 mai 2000 relative a la partie Legislative du Code de justice administrative; Decrets № 2000—388, 2000—389 du 4 mai 2000 relatifs a la partie Reglementaire du Code de justice administrative // Journal Officiel. Na 107 du 7 mai 2000.

[4] *Соединенные* Штаты Америки: Конституция и законодательные акты / Под ред. О.А. Жидкова. М., 1993. С. 256.

[5] *Леманн П.* Общее административное право. Мюнхен Брюль, 2000. С. 219; *Старилов Ю.И.* Административная юстиция: Проблемы теории. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1998. С. 149.

ленными особенностями управленческих споров. В Великобритании для административных трибуналов и квазисудебных органов обязательно соблюдение принципов «естественного правосудия»[1].

1.8. Источники административного права

Под ***источником права*** в юридическом смысле понимаются те формы, в которых находят внешнее закрепление и свое выражение правовые нормы. Основными видами источников конституционного права (по юридической природе) являются нормативные правовые акты, судебные прецеденты и правовые обычаи. Иногда источниками данной отрасли становятся международные и внутригосударственные договоры. В настоящее время наибольшее распространение получили такие источники конституционного права, как нормативные правовые акты. По юридической силе они обычно подразделяются на законы, нормативные акты исполнительной власти, нормативные акты органов конституционного контроля (надзора), парламентские регламенты, акты местного самоуправления.

Под ***нормативными правовыми актами*** принято понимать официальные документы, принимаемые органами государственной власти (представительными, исполнительными, иногда судебными) или местного самоуправления, а также референдумом и содержащие конституционно-правовые нормы.

В зависимости от того, каким органом принимаются нормативные акты, и способов их принятия, а также юридической силы источники административного права можно разделить на несколько групп:

(1) *конституция* — основной закон. Она имеет особую форму, содержание, это основной источник конституционного права;

(2) *конституционные законы*. Они, в свою очередь, делятся на два вида:

- законы, которые вносят изменения в текст конституции либо существенно дополняют его, изменяя какие-то сложившиеся отношения. Принятие этой группы конституционных законов возможно, но не обязательно, т.е. принятие их в конституции предусмотрено в абстрактной форме, они принимаются только тогда, когда возникает осознание их необходимости, потребность изменить какие-то очень существенные общественные отношения. Классическим примером этих конституционных законов являются так называемые поправки к Конституции

[1] *Николаева Л.А., Соловьева А.К.* Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции. СПб., 2004.

США. Их 27, и каждая из них существенно дополняет текст Конституции, общественные отношения, урегулированные ею, либо закрепляет необходимые изменения в сфере особо важных общественных отношений;

- группа законов, которые составляют так называемую неписаную конституцию, т.е. формально обычные законы, но в силу своей важности выполняющие функцию конституции. Это, например, Хабеас корпус акт (*Habeas corpus act*, 1679), Магна карта (*Magna Carta*, 1215), законы о парламенте, которые в качестве статутного права входят в неписаную британскую конституцию. Из таких законов состоят конституции Государства Израиль, Королевства Швеция. Для принятия обычного закона необходимо простое число голосов членов парламента, а конституционного закона — как правило, квалифицированное большинство голосов (две трети, три четверти, четыре пятых), т.е. всегда более половины. Более того, если инициатива исходила от парламента, обычно недостаточно голосов квалифицированного большинства членов парламента, а конституционный закон выносится и на референдум. В федеративных государствах конституционные законы, изменяющие федеральную конституцию, обычно должны быть одобрены большинством субъектов федерации. Например, для того чтобы была внесена поправка в Конституцию США, необходимо одобрение не менее 38 штатов;

(3) *органические законы.* Их принятие прямо предусмотрено в конституции. В отличие от конституционных законов органические законы дополняют конституцию, не изменяя ее основных принципов, не затрагивая ее глубинной сущности. Возможность принятия конституционных законов обычно предусматривается в гипотетической форме, а органические законы — всегда неотъемлемая часть системы права любого государства. Органические законы принимаются простым большинством голосов членов парламента, потому что не вносят изменений в конституцию. Особая роль и суть органического закона в том, что он, как правило, регулирует целый правовой институт, например законы о выборах или о гражданстве. В силу своей важности для его принятия часто требуются дополнительные процедуры. Так, во Франции для вступления в силу органического закона требуется предварительное согласие особого органа — Конституционного Совета.

Если Совет вынесет решение о том, что органический закон противоречит Конституции Французской Республики, он даже не будет поставлен на голосование;

(4) *акты исполнительной власти, имеющие силу закона.* Иногда их называют делегированным законодательством. Эти акты формально не называются законами, а всегда имеют какое-то особое название, по которому их можно отличить от других актов. Например, они могут называться ордонансом (во Франции), декретом, прокламацией. Принимаются они либо главой государства (президентом, монархом), либо правительством, главой правительства и даже иногда отдельным министром. Это акты исполнительной власти, но они регулируют очень важные вопросы, которые относятся, как правило, к сфере законодательного регулирования. Примером могут служить указ Президента Республики Индия о национализации ряда банков или акты Правительства Федеративной Республики Нигерия, которыми сначала было упразднено федеративное устройство государства (1966), а затем восстановлена и реорганизована федерация (1970—1976), декреты правительства о введении военного положения и т.д.;

(5) *обычные законы*. Они регулируют отдельные вопросы государственной или общественной жизни. Как правило, таких законов принимается много, но не все являются источниками конституционного права. К обычным относятся Закон ФРГ о порядке изменения территорий земель (1965) или Закон Французской Республики о предоставлении избирательного права гражданам, достигшим возраста 18 лет (1974);

6) *парламентские уставы* или *регламенты.* Они устанавливают внутреннюю структуру парламента и порядок его работы, фактически определяют законодательный процесс, принимаются палатами парламентов и действуют в течение всего срока его работы.

1. *Судебный прецедент,* или решения судов, имеющие характер закона. Его можно разделить на два вида:

(1) решения общих судов;

(2) решения специальных судов.

Судебный прецедент характерен для стран с англосаксонской системой права: Великобритании, США, а также бывших колоний или доминионов Великобритании (Республика Индия, Новая Зеландия, Австралия и др.). Судебный прецедент — это решение суда, которое служит основанием для применения при рассмотрении другими судами аналогичных дел или имеет характер общеобяза-

тельной нормы. В Великобритании судебные прецеденты являются источником права и определяют ряд прав британских подданных, полномочия монарха (т.е. так называемые прерогативы короны) и т.д. В США и Республике Индия особое значение имеют решения верховных судов по толкованию конституции.

2. *Конституционный обычай* (другие названия — конституционные соглашения, конвенционные нормы) — это правило поведения, которое сложилось исторически, традиция, поддерживаемая государством. Конституционный обычай — обычай, который выгоден государству, и государство его поддерживает, по каким-то причинам не перенося его в писаное право. Конституционные и вообще правовые обычаи, как правило, носят не политический, а церемониальный, обрядовый характер. Особенно много их в Великобритании, Новой Зеландии, Австралии. Например, по обычаю спикер Палаты Лордов сидит на так называемом мешке с шерстью; при открытии британского Парламента посланник из Палаты Лордов при подходе к Палате Общин трижды стучит — это означает, что он как бы просит принять посланника от королевы. По обычаю члены британского Парламента голосуют не путем поднятия рук, а проходя в специальные двери.

Но кроме таких как бы второстепенных обычаев есть и существенные, затрагивающие основные институты государства. Например, конституционным является британский обычай, по которому Премьер-министром Великобритании становится лидер партии, победившей на выборах в Палату Общин. Конституционные обычаи сохраняются, потому что придают государственным органам и их действиям некий особый ореол власти. Традиционные, внешне простые, повторяющиеся и в общем-то ритуальные действия приобретают особое значение, и на простых граждан это оказывает определенное психологическое воздействие, заставляет по-иному и с большим уважением относиться к государственной власти.

3. *Доктринальные источники*. Они особенно распространены в странах англосаксонского права. Эту группу источников представляют труды видных ученых, государствоведов или, точнее говоря, извлечения из их трудов, которые используются в тех случаях, когда недостаточно норм права, существует какой-то правовой пробел, и суды прибегают к ним для усиления своих аргументов. Это работы таких видных ученых, как английские государствоведы У. Блэкстон, Т. Мэй, У. Беджгот; авторы, «отцы-основатели» американской конституции Д. Медисон, Т. Джефферсон, А. Гамильтон, Д. Джей.

4. *Акты чрезвычайных органов власти* — несколько нестандартный источник, потому что появляется в чрезвычайной ситуации (военные действия, стихийные бедствия, но чаще всего военные перевороты, революции и т.д.). Теория конституционного права не должна была бы

признавать такие акты, но в последние десятилетия, особенно в странах Африки, Азии, Латинской Америки, они стали, к сожалению, очень частыми. Пришедшая к власти группа, называющая себя временным правительством, временным комитетом и т.д., принимает настолько важные законы, что они определяют всю жизнь данного государства, поэтому они — реальный акт существенного, конституционно-правового значения. Например, в Эфиопии в 1974 г. Координационный комитет вооруженных сил низложил императора Хайле Селассие I, а через год после его насильственной смерти провозгласил республику. Установленная таким образом республика в течение многих лет управлялась этим «временным» комитетом.

5. *Религиозное право.* Довольно редкий источник и применяется, естественно, не во всех странах. В мире существуют как минимум три группы религиозного права:

(1) мусульманское;
(2) индусское;
(3) иудейское.

Мусульманское право, возможно, наиболее разработанная отрасль религиозного права, потому что практически содержит столько же частей и групп, сколько обычное, светское право, и состоит из:

- шариата (норм, заключенных в Коране), боговдохновленного права. С точки зрения формы это писаное право, суры Корана, которые регулируют отношения между человеком и Богом, между людьми, между людьми и государством. Последняя, третья, часть шариата, безусловно, входит в сферу конституционного, или государственного, права. По мнению мусульманских ученых, теологов и правоведов, это воля Аллаха, при помощи которой он руководит обществом;
- сунны — преданий, или, иначе говоря, хадиса о поступках пророка, записанных после его смерти (так называемая исламская традиция). Таких преданий много, записано их несколько тысяч. Они используются при рассмотрении конкретных дел или толковании конкретных казусов;
- иджма — общего мнения теологов. Это акты первых четырех праведных халифов, принятых после консультации с теологами. Поскольку мнение теологов может меняться, иджм — изменяемый источник;
- фикха — правовой доктрины, т.е. науки о праве;
- кияса — умозаключения по аналогии, правового прецедента;
- фетва́ — решения, сконструированного на основании разрешения конкретных дел. Фетвы принимаются авторитетными лидерами в исламе и для остальных мусульман обязательны. Наиболее известная фетва вынесена И. Хомейни, иранским духовным лидером, и касается писателя С. Рушди,

который написал книгу «Сатанинские стихи». Данной фетвой И. Хомейни назначил наказание за «богохульство» С. Рушди — смертную казнь.

Во многих странах в конституциях, т.е. в светских документах, шариат объявляется источником законодательства, например в конституциях Арабской Республики Египет 1971 г., Сирийской Арабской Республики 1971 г., Исламской Республики Пакистан 1973 г., Республики Иран 1979 г. и др. Некоторые страны свой исламский характер подчеркивают в названии государства — Иорданское Хашимитское Королевство, Федеративная Исламская Республика Коморские Острова и т.д.

В Индии ряд религиозных норм применяется при разрешении некоторых споров судьями на низовом уровне, например мировыми судьями. Эти нормы регулируют правила землепользования, семейные отношения и т.д. Но на такой высокий уровень, как мусульманское право, они не распространяются.

Важное значение приобретают религиозные нормы в Израиле. В Декларации о создании Государства Израиль 1948 г. сказано, что Государство Израиль основано на принципах свободы, справедливости и мира, понимаемых согласно учению пророков Израиля. И хотя Декларация не считается конституцией, в заключениях Верховного Суда Государства Израиль неоднократно говорилось, что ее правовое значение в том, что нормативные акты должны издаваться в соответствии с ней. Учение о пророках, о которых упоминает Декларация, — это религиозные нормы, записанные в священных книгах иудейской религии — Торе (Пятикнижии), Талмуде и др.

В ряде стран существует так называемое каноническое право, но в большинстве стран оно касается только служителей культа (священников разных конфессий) и, как правило, на граждан не распространяется.

6. *Естественное право.* Оно воспринято в большинстве стран мира, которые ссылаются на него как на неизменные, присущие человеку абсолютные нормы поведения, которые можно вывести из неизменности человеческой природы. Это наиболее важные права, свободы, касающиеся каждого человека. Возможно, впервые ссылку на естественное право применили американцы в Декларации независимости от 4 июля 1776 г., которая была принята 13 штатами при провозглашении независимости США. В этой Декларации говорится о том, что создатели ее считают «самоочевидными истины, что все люди созданы равными и наделены Творцом определенными неотъемлемыми правами, к числу которых относятся право на жизнь, на свободу и на стремление к счастью». Например, Основной Закон ФРГ говорит о неприкосновенных и неотчуждаемых правах человека (ст. 1).

7. *Международные межгосударственные договоры.* Это такие важнейшие акты, как, например, Всеобщая декларация прав человека, принятая 10 декабря 1948 г., Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам от 14 декабря 1960 г. и др. Международные договоры, с одной стороны, — источники международного права, а с другой — большинство современных конституций закрепляют такое положение, что международное право имеет приоритет перед правом внутригосударственным, и это заставляет учитывать международные договоры в качестве авторитетного источника конституционного права. Более того, международные договоры или приравниваются к внутригосударственному праву, или трансформируются во внутригосударственное право (например, путем ратификации) и применяются наравне с ним.

8. *Акты, издаваемые в порядке толкования конституционных норм и законов.* Толкование может производиться судом, главой государства, который разъясняет принятый им закон, парламентом. Толкование — не самостоятельный акт, но документ, определяющий правоприменение, а иногда даже изменяющий суть каких-то норм. Ряд научных работ вносит такие акты в круг источников конституционного права, и для этого есть достаточные основания.

9. *Политические декларации и совместные постановления политического руководства правящих партий и парламентов.* В недавнем прошлом такие акты были характерны для Советского государства, например, совместные постановления ЦК КПСС, ВЦСПС и Совета Министров или совместные постановления ЦК КПСС и Президиума Верховного Совета. В настоящее время в нашей стране таких актов нет, но для ряда развивающихся государств (например, для стран Африки, для КНДР, Республики Куба, КНР) они до сих пор характерны. Политические декларации и совместные документы могут регулировать очень важные отношения, поэтому, безусловно, входят в ряд источников конституционного права.

Раздел I

Административное право западноевропейских стран

Глава 2

Административное право ФРГ

- Основы организации государственного управления в ФРГ
- Понятие, виды и развитие публичного управления
- Конституционные принципы и их значение в деятельности органов публичной власти Германии
- Основные положения общего административного права ФРГ
- Общий судебный надзор в сфере государственного управления ФРГ
- Организация публичной (государственной) службы в Германии

2.1. Основы организации государственного управления в ФРГ

Государственное (публичное) управление в Германии является предметом изучения многих наук, поскольку это весьма сложное многостороннее и многоаспектное явление. Каждая из наук исследует определенный аспект деятельности государственных институтов, их структуры, содержания, направленности и т.п. Считается, что государственное управление успешно, если оно обеспечивает гражданам комфортные условия для реализации ими своих прав и свобод. Эффективное государственное управление — это разумный баланс между государственно-правовым регулированием и повседневной деятельностью общества.

По общему мнению германских правоведов, административное право является не чем иным, как продолжением конституционного права, реализацией его основных принципов и положений[1].

В соответствии со ст. 20 *Основного закона*[2] Федеративная Республика Германия является демократическим и социальным федеративным государством, в котором законодательство связано конституционным строем, исполнительная власть и правосудие — законом и правом.

Сущность федерального устройства германского государства заключается в том, что полномочиями по изданию законов и иных

---

[1] *Fritz Werner*. Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht, in: DVBl. 1959, S. 527—533 (Manuskript eines Vortrags von 1959).

[2] *Далее* — Конституция.

нормативных актов, а также административной компетенцией обладают и Федерация и земли.

Распределение законодательных компетенций между Федерацией и землями закреплено в ст. 70—75 Конституции Раздела VII «Законодательство Федерации».

Устройство и организация государственного управления в Германии регламентированы в ст. 83—91 Конституции Раздела VIII «Исполнение федеральных законов и федеральная администрация» с учетом положений о гарантиях местного самоуправления (ст. 28) и особых предписаний в области бюджета, финансов и налогообложения (ст. 104а—115).

Осуществление государственных полномочий и решение государственных задач принципиально отнесены к ведению федеральных земель (ст. 30). Каждая земля имеет собственную конституцию[1] и свою организацию управления. Административные учреждения земель составляют единую систему управления с соответствующими федеральными административными учреждениями. Исполнение земельных законов является прерогативой земель. При необходимости земли могут создавать соответствующие административные органы для исполнения принятого закона.

Исполнение федеральных законов регламентировано Конституцией и может происходить *тремя способами*, а именно:

- посредством собственных федеральных административных органов;
- через федеральные земли по поручению Федерации;
- через федеральные земли, которые исполняют федеральные законы как дело собственного введения.

Исполняя федеральные законы как дело собственного введения, земли самостоятельно регулируют создание соответствующих ведомств и административное делопроизводство. Федеральное правительство может с согласия Бундесрата издавать общие административные предписания

[1] Конституционные суды земель Бранденбург и Гамбург именуются конституционными судами; в землях Мекленбург-Передняя Померания и Саксония-Ангальт конституционные суды зовутся земельными конституционными судами, а в таких землях, как Бавария, Берлин, Северный Рейн-Вестфалия, Рейнланд-Пфальц, Саар, Саксония, Тюрингия, конституционные суды называются «Конституционная судебная палата». Федеральные земли Баден-Вюртемберг, Бремен, Гессен и Нижняя Саксония именуют свои конституционные суды «Государственный суд земли». В земле Шлезвиг-Гольштейн до недавнего времени не было земельного конституционного суда и все возникающие споры рассматривались Федеральным конституционным судом Германии. 27 октября 2006 г. в земельную конституцию были внесены соответствующие изменения, которые разрешили инсталляцию своего конституционного суда. 12 декабря 2007 г. Ландтаг принял Закон «О конституционном суде», и 1 мая 2008 г. земельный конституционный суд начал свою работу.

и осуществляет общий надзор за исполнением федеральных законов землями в соответствии с действующим законодательством.

Если земли исполняют федеральные законы по поручению Федерации, то создание соответствующих ведомств также остается в ведении земель. Федеральное правительство может с согласия Бундесрата издавать общие инструкции. Надзор при этом распространяется на законность и целесообразность исполнения. Федеральное правительство при этом вправе регулировать единообразную систему подготовки чиновников и служащих. Руководители органов среднего звена должны назначаться с его согласия.

Если исполнение законов осуществляется Федерацией через собственную федеральную администрацию или непосредственно подчиненные ей корпорации либо учреждения публичного права, то Федеральное правительство издает общие инструкции. При необходимости возможно создание новых ведомств. Издание общих административных предписаний — важный инструмент осуществления административной практики, посредством которого достигается единообразное применения законов на местах.

Необходимо отметить, что Конституцией Германии запрещено создание административных органов, состоящих одновременно из федеральных и земельных ведомств с подчинением друг другу (Mischverwaltung). Органы исполнительной власти Федерации, земель и органов местного самоуправления независимы друг от друга и исполняют возложенные на них функции самостоятельно при помощи собственных административных структур, персонала и материальных ресурсов[1].

Исключение составляют случаи, предусмотренные ст. 91а и 91б, когда Федерация участвует в выполнении задач земель, если эти задачи имеют значение для всего общества. Таковыми являются:

(1) расширение и строительство новых высших учебных заведений, включая клиники при них;
(2) улучшение региональной экономической структуры;
(3) улучшение аграрной структуры и охраны прибрежных зон.

Федерация и земли могут на основании соглашений действовать сообща при планировании в сфере образования, а также при помощи научным учреждениям и в реализации проектов межрегио-

[1] Перераспределение компетенции между Федерацией, землями и общинами не допускается, даже если это является совместным решением. Так, решением Федерального Конституционного суда Германии признано несоответствующим Конституции создание Федеральным агентством по труду и занятости и коммунами центров по обслуживанию лиц, которые больше года являются безработными. См.: BVerfG, 2 BvR 2433/04 vom 20.12.2007, Absatz-Nr. (1—228).

нального значения, также кооперировать между собой в важных вопросах общественной жизни[1].

В Конституции Германии отсутствует прямое перечисление предметов ведения и деятельности земельных и коммунальных органов управления. Основной закон содержит лишь перечень предметов собственного управления Федерации. К ведению собственной федеральной администрации в соответствии со ст. 87 Конституции относятся:

- консульско-дипломатическая служба;
- управление финансами Федерации;
- управление федеральных водных путей и судоходства;
- управление Бундесвером;
- управление воздушным транспортом;
- управление в области атомной энергии (на основании п. 11а ст. 74);
- управление железными дорогами Федерации;
- управление почтой и телекоммуникацией;
- федеральные водные пути;
- федеральные дороги и автомагистрали;
- Бундебанк;
- чрезвычайное внутреннее положение.

Согласно Основному закону при необходимости могут быть учреждены ведомства Федеральной пограничной охраны, центральные органы полицейской информации и связи, уголовной полиции и ведомства по сбору материалов в целях охраны Конституции и защиты территории Федерации от попыток путем применения силы или направленных на такое применение подготовительных действий, ставящих под угрозу внешние интересы государства.

Среди государственных органов Федерации принято различать высшие органы государственной власти и федеральные административные органы.

Высшие органы государственной власти Германии — органы, имеющие конституционный статус. К ним относятся: Федеральный президент, Бундестаг, Бундесрат, Федеральный конституционный суд, Федеральный канцлер, Федеральное правительство, федеральные министерства, Федеральная счетная палата и Федеральный банк. Наряду с конституционно-правовыми задачами, прописан-

[1] К примеру, Немецкая высшая школа административных наук (Немецкая высшая школа управления) является совместным проектом Федерации и земель и готовит специалистов в области управления всех уровней, его финансирование осуществляется Федерацией и землями.

ными в Конституции, данные органы выполняют и задачи административно-правового характера.

Федеральные административные органы — органы публичного управления, которые не входят в состав министерств и являются самостоятельными административными учреждениями (ведомствами). К федеральным органам публичного управления относятся Ведомство печати и информации Федерального правительства, Федеральное ведомство статистики, Германское патентное ведомство, Федеральное ведомство уголовной полиции, Федеральное ведомство автотранспорта, Германская метеорологическая служба, Федеральное ведомство гражданской обороны, Федеральное ведомство по надзору за деятельностью картелей, Федеральное ведомство здравоохранения и Федеральное ведомство по охране окружающей среды.

Главой государства в Германии является *Федеральный президент*, которого избирает Федеральное собрание — орган, формирующийся специально для этой цели из членов Бундестага и равного числа представителей земель, избираемых ландтагами (земельными парламентами). Как глава государства он выполняет преимущественно представительские функции, олицетворяя собой государство[1]. Его полномочия сознательно ограничены в пользу Федерального правительства и возглавляющего его Федерального канцлера. Реальная роль президента во многом зависит от его личного авторитета. В основном он представляет Федерацию в соответствии с нормами международного права и заключает от ее имени договоры с иностранными государствами. Ратификация договоров также является прерогативой Президента.

Президенту принадлежит и право назначать и увольнять федеральных судей, федеральных чиновников, офицеров и унтерофицеров (он может, правда, делегировать это право другим должностным лицам). В определенных законом случаях Президент пользуется правом помилования.

Президент не несет ответственности за свои действия в качестве главы государства: почти все его акты должны быть контрассигнованы (подписаны) также Федеральным канцлером или соответствующим министром, берущими таким образом политическую и юридическую ответственность на себя и правительство. Исключение составляют акты, касающиеся назначения и увольнения Федерального канцлера, роспуска Бундестага и просьбы Президента к

[1] Все президенты Германии отказывались от своего партийного членства на время пребывания на этом посту.

уходящему в отставку Федеральному канцлеру продолжать ведение дел до назначения его преемника. Федеральный президент может потребовать от Президента бундестага созыва Бундестага, а также его роспуска (в случаях, предусмотренных Основным законом).

Законы, принятые Бундестагом, согласно Конституции оформляются Федеральным президентом и публикуются в «Федеральном вестнике законов». Если Президент считает, что принятый закон нарушает Конституцию, а Бундестаг с ним не соглашается, он может обратиться в Федеральный конституционный суд. Как глава государства он имеет право на регулярное получение информации от правительства и непосредственно от Федерального канцлера.

Федеральное правительство (Bundesregierung) — *высший исполнительный орган государственной власти*. В состав Федерального правительства (Кабинета министров) входят Федеральный канцлер, который является председателем Кабинета министров и главой правительства, и федеральные министры. Канцлер в одиночку выбирает министров и предлагает их кандидатуры Федеральному президенту для назначения на должность или смещения. Он также определяет число министров и круг их обязанностей.

Образование федеральных министерств зависит от намеченных политических целей. Их количество варьирует и за годы существования ФРГ колебалось от 13 до 21 министерства. В настоящее время на уровне Федерации образовано и действует 14 федеральных министерств.

Основу деятельности Федерального правительства составляют следующие *принципы*:

(1) *директивный*: Федеральный канцлер определяет основные направления политики и несет за это ответственность;

(2) *ведомственный*: федеральные министры управляют своими министерствами самостоятельно и несут за них личную ответственность;

(3) *коллегиальный*: важные вопросы, а также разногласия между федеральными министрами решает Федеральное правительство.

Важнейшее полномочие Федерального правительства — осуществление законодательной инициативы, в также возможность включать в бюджет новые расходы или допускать их в будущем. Федеральное правительство может с согласия Бундестага издавать общие административные предписания, осуществлять наблюдения за выполнением землями федеральных законов в соответствии с действующим правом. В отдельных случаях Федеральное правительство может получить на основании федерального закона, издаваемого по

этому поводу, право давать высшим органам управления земель конкретные указания по выполнению федеральных законов[1].

Правительства федеральных земель состоят из премьер-министров и назначаемых им министров. Министры земли вступают в должность после принятия присяги и несут личную ответственность за деятельность подчиненного министерства и соответствующих ведомств.

В Германии в настоящее время насчитывается 16 земель и соответственно 16 премьер-министров и правительств, составляющих единую систему земельных органов публичной администрации[2].

Система министерств в землях, с учетом местных нужд и особенностей, примерно повторяет систему федеральных министерств, что обеспечивает тесные контакты центра и земель и практическое руководство местными делами из центра[3].

Статья 29 Конституции ФРГ гарантирует обеспечение коммунального самоуправления, указывая на то, что конституционный строй земель должен соответствовать основным принципам республиканского, демократического и социального правового государства в духе Основного закона.

В землях, округах и общинах население должно иметь представительство, созданное всеобщими, прямыми, свободными, равными и тайными выборами. На выборах в округах и в общинах лица, обладающие гражданством государства — члена Европейского сообщества, в равной мере могут избирать и быть избранными в соответствии с правом Европейского сообщества. В общинах выборный представительный орган может быть заменен общинным собранием.

Муниципалитетам предоставлено право регулировать в рамках действующих законов под свою ответственность все дела местного сообщества. Аналогичным правом обладают и объединения общин. Гарантия местного самоуправления включает также основы собственной финансовой самостоятельности и ответственности. К этим основам относится источник налогов, которым обладает община с

---

[1] Для выполнения этой задачи Федеральное правительство может посылать своих уполномоченных в высшие учреждения земель, а с их согласия — также и в подчиненные учреждения.

[2] В таких землях, как Бавария, Баден-Вюртемберг, Гессен и Северный Рейн-Вестфалия, сохранилось деление на административные округа. Во главе каждого округа стоит уполномоченный правительства земли (Правительственный президент). Уполномоченные земель обладают широкими правами в области управления, включая контрольные и надзорные функции за органами коммунального управления.

[3] В связи с монопольным положением Федерации в сфере управления иностранными делами и обороной в землях ФРГ нет соответствующих министерств.

правом установления ставок налогов, обеспечивающий экономическую независимость и достаточность общины.

К области деятельности муниципалитетов отнесены вопросы, связанные главным образом с обслуживанием населения. Все задачи муниципального управления могут быть условно разделены на три группы: добровольные, обязательные и порученные (делегированные). К добровольным относятся все дела, которые общины решают по собственному усмотрению. Это, например, вопросы, связанные с социально-культурным развитием, такие как молодежные центры досуга, библиотеки, музеи, детские и игровые площадки. К обязательным относятся задачи, устанавливаемые законодательством земель. К ним, например, относятся пожарная охрана, санитарный надзор, дорожное строительство и некоторые другие.

К делегированным, например, относятся выполняемые муниципалитетами полицейские функции: контроль за уличным движением, строительный и промысловый надзор и т.д. Эти функции в том или ином объеме выполняют все местные органы самоуправления, начиная от общин и кончая районами и городами в ранге района. В настоящее время отмечается рост числа полицейских функций, возлагаемых на органы местного самоуправления[1].

Общины, включенные в систему управленческой деятельности района, являются носителями и общих управленческих функций: содержание коммунальных реальных школ, профессиональных учебных заведений, гимназий, а также коммунально-хозяйственных служб, предназначенных для населения и жителей примыкающих мелких общин[2].

Исходя из вышеизложенного можно сделать вывод, что основу государственного и административного устройства немецкого государства составляют три закрепленных в Основном законе принципа:

- принцип разделения властей;
- принцип федерального устройства;

---

[1] К примеру, законом земли Гессен «Об общественной безопасности и порядке» были значительно расширены полномочия муниципальных органов охраны порядка: они получили статус, а в некоторых общинах были переименованы в муниципальную полицию. См.: *Hessisches* Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) in der Fassung vom 4. Januar 2005 (GVBl. I S. 14) GVBl. II 310—63, zuletzt geändert durch Art. 1 G zur Änd. des Hessischen Gesetzes über die öffentl. Sicherheit und Ordnung und and. G vom 14. 12. 2009 (GVBl. I S. 635).

[2] Районы являются низшими органами собственно государственной администрации. Глава района «ландрат» избирается либо непосредственно населением, либо районным собранием. В состав района могут входить небольшие общины (небольшие города и поселки).

- принцип гарантии коммунального самоуправления.

2.2. Понятие, виды и развитие публичного управления

Процесс управления является важнейшей частью административного права Германии. Тем не менее в теории административного права отсутствует достаточно четкое определение понятия «публичное управление»[1]. Исходя из принципа разделения властей, устанавливающего различие между законодательной, исполнительной и судебной властью, в широком смысле под ***публичным управлением*** в Германии, по нашему мнению, следует понимать деятельность специально уполномоченных на то органов и их должностных лиц, носителей государственной власти по выполнению задач, связанных с организацией управления обществом.

В качестве носителя административной власти в ФРГ рассматриваются все учреждения и организации, в деятельности которых прямо или косвенно участвует государство. К ним относятся, прежде всего, высшие органы государственной власти и федеральные административные органы, земельные органы публичного управления, муниципальные органы, юридические лица публичного права[2], юридические лица частного права, участниками которых являются одно или несколько юридических лиц публичного права, а также те, которые являются носителями государственно-властных полномочий в том случае, если эти полномочия им передаются в порядке делегирования[3].

В узком смысле процесс управления представляет собой внешнюю деятельность органов, учреждений, направленную на оценку условий, подготовку и издание административного акта, на заключение административно-правового договора. В отличие от процесса управления административный процесс заключается в рассмотре-

---

[1] Основоположник германской школы административного права Отто Майер определял публичное управление «как деятельность государства по осуществлению его целей, за исключением законодательства и судопроизводства». Подробнее см.: *Mayer O.* Deutsches Verwaltungsrecht, 2 Bände, 3. Auflage, 1924 (Nachdruck 1969).

[2] Исключением являются юридические лица публичного права, которые работают в сфере общественной деятельности, например религиозные объединения.

[3] Все органы публичного управления осуществляют реализацию (исполнение) норм административного права в соответствии с предоставленной им компетенцией. Именно поэтому органы управления называются исполнительными (относительно закона) и правоприменительными (относительно норм права) органами.

нии административными судами споров, одной из сторон которых выступает орган публичного управления[1].

Существует множество классификаций государственного управления. С учетом конституционного положения о том, что ФРГ — не только правовое, но и социальное государство, а также происходящих в последние годы общественных изменений, на наш взгляд, актуальной является классификация по способам государственно-управленческого воздействия.

В зависимости от *способов государственно-управленческого воздействия* выделяют:

- управление, направленное на поддержание общественной безопасности и общественного порядка (Ordnungsverwaltung);
- управление, предоставляющее публичные услуги и направленное на обеспечение нормальных условий жизни граждан (Leistungsverwaltung);
- управление снабжением и формированием доходов и расходов (wirtschaftende Verwaltung);
- управление налогообложением (Steuerverwaltung).

Управление общественным порядком служит защите общества от различного рода угроз и опасностей и охране общественных безопасности и порядка. К данным органам наряду с полицией относятся органы охраны общественного порядка (Ordnungsamt), органы надзора за промысловой деятельностью (Gewerbeaufsichtsamt), ведомства по обеспечению безопасности движения (Verkehrsamt), ведомства по надзору за строительством (Bauaufsichtsbehörde) и др.

К управлению по предоставлению услуг (исполнение обязательств) относится административная (публичная) деятельность по обеспечению условий жизнедеятельности граждан. Это предоставление в пользование услуг учреждений транспорта, больниц, школ, детских садов и т.д., а также улучшение и гарантия жизненных условий граждан посредством предоставления нуждающимся социальной помощи, пособий по безработице, выплат пострадавшим от стихийных бедствий и т.д.

Особое место в деятельности органов публичной власти занимают управление налогообложением и управление снабжением и формированием доходов и расходов. Управление налогообложением включает взыскание и получение финансовых средств, необходи-

---

[1] См.: *Старилов Ю.Н.* Методологические проблемы реформы административного права: Уточнение предмета и системы учебного курса // Вестник ВГУ. Сер. 1. Гуманитарные науки. 1999. № 1. С. 123. *Он же.* Курс общего административного права. М.: НОРМА, 2002.

мых для функционирования и выполнения государством своих обязанностей, посредством взимания налогов и иных платежей, которые должны осуществлять физические и юридические лица, работающие на территории Германии.

Управление снабжением и формированием доходов и расходов состоит в том, что для осуществления своей деятельности органу публичного управления необходимы здания, материально-техническое обеспечение и персонал, что связанно с определенными расходами. Если администрация располагает собственностью, которая не используется для выполнения публичных задач, то управление данной собственностью в целях извлечения прибыли также составляет предмет управления доходами и расходами.

Конец 1990-х годов в ФРГ обозначился поиском оптимальных путей реформирования системы государственного управления. Основными причинами явились начавшийся экономический спад и кризис концепции социального государства. Последний обусловлен следующими основными обстоятельствами:

- увеличение продолжительности жизни населения повлекло значительное увеличение объемов предоставления публичных услуг в сфере пенсионного обеспечения и медицинского обслуживания;
- значительное возрастание роли и влияния европейского права, нормы которого затрагивают компетенцию национального законодателя по регулированию социальных вопросов и участию государства в экономике (действие принципа субсидиарности предоставления публичных услуг государством, правил о конкуренции);
- проблемы в управлении, обусловленные тем, что включение частных поставщиков публичных услуг в публично-правовую систему создает сложности в координации их деятельности.

Основными направлениями развития современного немецкого государственного управления являются повышение роли общественного саморегулирования, сокращение непосредственного предоставления государством публичных услуг, полная или частичная передача государством своих функций частному сектору в тех случаях, когда сохранение ответственности за выполнение таких функций за государством нецелесообразно с точки зрения общественных интересов или когда эта ответственность может быть обеспечена регулированием.

Теоретическое обоснование реформирования современного немецкого государственного управления было представлено в концепции «Современное государство — современное управление», основными положениями которого являются следующие.

1. Пересмотр ответственности. Государство и публичное управление должны в связи с изменившимися общественными отношениями по-новому определить свои задачи и ответственность. Главной обязанностью государства, с одной стороны, по-прежнему остается защита свобод и безопасности граждан, с другой — необходимо проведение приватизации непосредственного предоставления публичных услуг, повышение роли общественного саморегулирования при одновременном сохранении государственного влияния. При этом не исключается непосредственное предоставление государством публичных услуг, однако этой деятельности государства отводится второстепенная (субсидиарная) роль.

Вместо функции по непосредственному предоставлению публичных услуг государство осуществляет функцию регулирования публичных услуг, которая становится ключевым инструментом реализации ответственности государства в сфере предоставления публичных услуг.

2. Предоставление публичных услуг, ориентированных на граждан (государство существует для его граждан). В современном государстве граждане и государство — равноправные партнеры. Это означает, что мотивы и цели принятых государственных решений должны быть доступны и понятны всем участникам общественной жизни. Поэтому Федеральное правительство будет последовательно улучшать прозрачность управления и интенсифицировать в нем участие граждан.

3. Государственное разнообразие. Изменяется не только отношение Федерации к своим гражданам, но и его отношение к землям и коммунам. Различные государственные уровни только сообща могут осилить модернизацию управления. Федерация, земли и коммуны должны кооперировать друг с другом и уважать друг друга, поэтому деление задач и ответственности снова должно усилить принцип федеративного устройства.

4. Улучшение эффективности управления. Необходимо обновление внутренних структур федеральных органов публичного управления с тем, чтобы более эффективно использовать имеющиеся ограниченные финансовые средства. В современном государстве гражданин имеет право на ответственное обращение с налогами, которые он платит, поэтому необходимы перепроверка административных процедур в целях устранения ненужной бюрократии, вовлечение в этот процесс служащих органов публичного управления и выработка новых концепций прохождения государственной службы.

Указанные новые подходы в реализации функций по предоставлению публичных услуг повлекли за собой изменения в современ-

ной доктрине немецкого административного права, главным из которых является усиление участия субъектов частного права в осуществлении функций публичного управления (повышение роли принципа кооперации)[1].

2.3. Конституционные принципы и их значение в деятельности органов публичной власти Германии

Значение конституционных принципов в деятельности органов публичного управления ФРГ трудно переоценить. Одни из них прямо зафиксированы в Основном законе, другие являются производными, некоторые были сформированы решениями Федерального конституционного суда Германии. Как правило, конституционные принципы в принимаемых и действующих нормативных правовых актах больше не повторяются, так как они являются нормами прямого действия.

Основной закон характеризует ФРГ как правовое государство. Германская правовая доктрина считает государство правовым, если оно придерживается принципа разделения властей, обеспечивает приоритет права в своей организации и деятельности, а также во взаимоотношениях с обществом.

Деятельность любого государственного учреждения в Германии должна соответствовать Конституции, и в первую очередь требованиям ст. 20 Основного закона, устанавливающей обязанность администрации соблюдать право и закон.

Принцип законности — основа конституционного строя Германии. Особое значение данный принцип имеет в сфере публичного управления, его соблюдение — важное условие нормального и эф-

---

[1] К примеру, в Германии выполнение органами юстиции своих обязанностей регулируется в основном земельным законодательством. Это в полной мере относится и к организации проведения административного надзора за лицами, в отношении которых он установлен. Если раньше эта работа осуществлялась сотрудниками, являвшимися земельными служащими, то в земле Баден-Вюртемберг работа по организации и проведению помощи условно осужденным и работа с лицами, за которыми установлен надзор, была «приватизирована», т.е. передана в частные руки. Гамбург, являясь не только городом, но и федеральной землей, планирует также приватизировать данные виды деятельности. Приватизация работы с лицами, за которыми установлен административный надзор, т.е. передача государственных полномочий в частные руки, нарушает, по мнению многих ученых и политиков, действующее в Германии законодательство и не соответствует Конституции ФРГ. Некоторые федеральные земли, как, например, Гессен, отвергли эту идею.

фективного функционирования всей системы субъектов публичного управления.

Реализация прав и свобод человека и гражданина зависит от неукоснительного соблюдения законов и иных нормативных правовых актов многочисленными субъектами административной власти. Последние, реализуя свои задачи и функции, обязанности и права, осуществляют правовую деятельность: принимают правовые и индивидуальные акты управления, т.е. регулируют широкий круг общественных отношений, затрагивающих права, свободы и законные интересы физических и юридических лиц. Поэтому важно, чтобы эти акты соответствовали закону, иерархии законодательства, а организационная деятельность субъектов управления осуществлялась в соответствии с требованиями законности.

Развитием (продолжением) принципа законности являются принципы верховенства закона, принцип обоснованности на законе и принцип связанности законом.

Принцип верховенства закона является абсолютным, т.е. действует без ограничений и в обязательном порядке для всего управления в целом — и для публично-правового, и для частноправового управления, и указывает на то, что действия органа управления, если они лежит в плоскости определенной нормы права, не могут нарушать эту норму. Таким образом, все издаваемые акты управления должны соответствовать вышестоящему статутному праву и Конституции. В свою очередь, административные акты и публично-правовые договоры не могут противоречить Конституции и действующему законодательству. Кроме того, из принципа верховенства закона вытекают требование применения закона (существующие законы подлежат применению) и запрет отклонения (от законов нельзя отклоняться).

Принцип обоснованности на законе означает, что действия органов исполнительной власти, должны базироваться на полномочии, предоставленном законом или иным нормативным правовым актом. Если такая норма отсутствует, то действия публичной власти также неправомочны, как если бы было нарушено требование верховенства закона.

Наряду с принципами верховенства закона и обоснованности на законе в германском административном праве выделяют также ***принцип связанности законом***, имеющий следующие особенности.

В зависимости от степени регламентации действий публичной администрации при осуществлении своих функций различают два основных вида государственного управления: связанное законом

управление и свободное управление, именуемое также административным усмотрением.

Связанное законом государственное управление означает, что положениями закона установлено четкое правовое регулирование деятельности органов государственного (публичного) управления и у них отсутствует свобода усмотрения относительно того, могут ли они осуществлять исполнение предписаний правовых норм и каким именно образом.

Свободное государственное управление (*административное усмотрение*) отличается от связанного тем, что орган государственного управления получает право (имеет право) на определенную свободу действий при принятии решения. Административное усмотрение означает возможность выбора одного из нескольких предусмотренных законом способов поведения и принятие одного решения из нескольких видов возможных решений[1].

Органы публичной власти осуществляют свою деятельность по собственному усмотрению в соответствии с целями предоставленных им полномочий и обязаны соблюдать установленные законом границы усмотрения[2].

При использовании усмотрения орган публичной власти имеет возможность выбора из многих правомерных решений. С одной стороны, предоставление права на усмотрение открывает перед органом власти возможность гибко и целенаправленно воздействовать на возникшие правоотношения. С другой — при усмотрении орган управленческой власти обязан соблюдать установленные законом границы усмотрения (диапазон усмотрения) и использовать право усмотрения в соответствии с целью предоставленных полномочий.

С ***принципом усмотрения*** очень тесно связан ***принцип соразмерности***, который был предметом рассмотрения Федерального Конституционного суда Германии и им конкретизирован. В соответствии с данным принципом органы публичной власти, при осуществлении своей деятельности вторгаясь в конституционные права граждан, обязаны выбирать для этого только подходящие, необходимые и соразмерные средства. Достаточно полно данный принцип сформулирован и находит свое непосредственное применение, например, в

---

[1] Существуют случаи, когда возможность выбора ограничивается только одним вариантом поведения. Эти случаи в немецком административном праве называются «сужение усмотрения до нуля» (Ermessensreduzierung auf Null).

[2] См.: ст. 40 Закона об административном производстве ФРГ.

нормативных правовых актах, посвященных регулированию деятельности полиции Германии[1].

Так, в соответствии с § 3 Закона о полиции федеральной земли Саксония в установленных законом рамках полиция имеет право принимать необходимые меры в целях предотвращения конкретной угрозы общественной безопасности и общественному порядку, если полномочия полиции не урегулированы особым законом. Из множества возможных и подходящих мер полиция должна выбрать те, которые представляются ей необходимыми в соответствии с усмотрением по долгу службы и которые предположительно в наименьшей степени ущемляют права отдельных лиц и общественности. В результате применения полицейских мер не допускается нанесения вреда, который не находится в разумном соотношении с намеченным результатом. Кроме того, любая полицейская мера является допустимой только до тех пор, пока ее цель не достигнута или пока не будет установлено, что достижение этой цели невозможно[2].

Анализ административного законодательства ФРГ показывает, что для выполнения своей деятельности органам публичной власти предоставляется большой простор для административного усмотрения. Во многих правовых положениях об органах публичного управления определяются формы и методы решения тех или иных организационных вопросов управления. Однако выбор формы или способа решения того или иного оперативного организационного вопроса производится органом на основе свободного усмотрения в рамках правовых норм и требует высокого профессионализма правоприменителя, глубокого анализа обстоятельств дела, выбора наиболее целесообразного варианта решения дела в рамках закона.

---

[1] Основное практическое значение теории административного усмотрения связано с возможностью судебной защиты прав граждан при принятии органом административной власти решения в рамках свободного государственного управления. В сфере связанного государственного управления судебный контроль осуществляется за соблюдением «связанности» законом при осуществлении деятельности органа. В сфере свободного государственного управления судебный контроль имеет своей целью выяснение того, нет ли грубых правовых ошибок в данной деятельности органа. Это означает, что законными будут признаны лишь те действия и решения, которые не содержат «ошибок усмотрения» (Ermessensfehler). В науке административного права ФРГ и в судебной практике разработана специальная конструкция различных вариантов «ошибок усмотрения».

[2] См.: *Polizeigesetz* des Freistaates Sachsen (SächsPolG) in der Fassung vom 13. August 1999, zuletzt geändert durch Art. 4 G zur Anpassung landesrechtl. Verjährungsvorschriften vom 8.12.2008 (SächsGVBl. S. 940).

2.4. Основные положения общего административного права ФРГ

Понятие и система источников общего административного права

Особенностью административного права ФРГ как отрасли публичного права является разнообразие и множество источников его юридических норм.

Система источников административного права, с одной стороны, отражает федеральный характер государственного устройства страны, с другой — определяется самим предметом отрасли: разнообразием и большим числом управленческих отношений, необходимостью своевременного юридического опосредования социальных процессов, объективной потребностью децентрализации исполнительной власти.

Иными словами, ***источники административного права*** — это исходящие в лице федеральных и земельных органов государственной власти, органов и должностных лиц местного самоуправления, иных органов публичного управления, действующих от имени государства или муниципального образования, официальные документы (решения), устанавливающие, изменяющие или отменяющие административно-правовые нормы.

Основным источником административного права Германии является в первую очередь *Конституция* страны. Будучи Основным законом федеративного государства, Конституция ФРГ составляет основу совместной жизни германского общества и является масштабом для управления и для административного права. *Другие источники административного права*:

- федеральные законы, которые изданы в соответствии с предусмотренным Основным законом законодательным процессом;
- законы земель, издаваемые в соответствии с Основным законом и конституциями земель;
- постановления, которые издаются в качестве общего предписания органами публичной власти Федерации и земель (правительственными и административными ведомствами) в рамках их компетенции;
- уставы муниципальных образований;
- уставы других организаций, выполняющих публичные функции[1].

[1] Они издаются на основе делегированной государством уставной автономии для урегулирования своих собственных дел. Уставную автономию, в частности, имеют торговые и промышленные палаты, университеты и другие организации, выполняющие публичные функции.

Особое место в системе источников права ФРГ занимают *международные акты*, а также *решения Федерального конституционного суда Германии.*

В соответствии со ст. 25 Основного закона общепризнанные нормы международного права являются составной частью федерального права. Они имеют приоритет перед законами и непосредственно порождают права и обязанности для проживающих на территории Федерации лиц.

В качестве одного из ведущих источников права в правовой системе Германии выступают *решения Федерального конституционного суда*. Решения Конституционного суда относительно конституционности или неконституционности законов определяют судьбу этих нормативных правовых актов и обязательны для всех без исключения государственных органов, в том числе для судов.

По нашему мнению, источниками административного права также являются *решения других федеральных судов Германии*: Федерального административного суда, Федерального суда по социальным вопросам, Федерального финансового суда, Федерального патентного суда, а также решения конституционных судов федеральных земель.

Среди ***систематизированных источников общего административного права*** можно выделить:

- Положение об административных судах, которое принято в форме федерального закона (далее — ПобАС)[1];
- Федеральный закон об административном производстве (далее — ЗобАП)[2];
- законы земель об административном производстве[3];
- Федеральный закон об исполнении административных решений[4];

---

[1] См.: *Verwaltungsgerichtsordnung* in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 21. August 2009 (BGBl. I S. 2870) geändert worden ist. В юридической литературе встречаются также такие переводы, как Закон об административно-судебном процессе, Закон об административном суде Германии, Закон об административном судопроизводстве.

[2] См.: *Verwaltungsverfahrensgesetz* in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 1 des Gesetzes vom 14. August 2009 (BGBl. I S. 2827) geändert worden ist. В юридической литературе встречаются также такие переводы, как Закон об административных процедурах, Федеральный закон об административном процессе, Федеральный административно-процессуальный закон.

[3] См., например: *Thüringer* Verwaltungsverfahrensgesetz (ThürVwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. August 2009 (GVBl 2009, 699).

[4] См.: *Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz* in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 201—4, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 4 Absatz 1 des Gesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2258) geändert worden ist.

- земельные законы об исполнении административных решений[1].

Законы об административном производстве земель, за исключением отдельных случаев, связанных с особенностями организации публичного управления, идентичны с федеральным законом, а также между собой. Они содержат наряду с положениями о применении указанных законов также процедурные правила административного производства. Кроме того, в них включены и положения о материальном административном праве, постольку-поскольку это право находится в связи с административным производством. Таким образом, гарантируется применение единого процессуального права для всех органов публичного управления ФРГ[2].

Система административного права

Система немецкого административного права традиционно делится на общую и особенную части. ***Система общего административного права ФРГ***, сложившаяся к настоящему времени, имеет следующие составляющие[3]:

- Часть 1. Управление и административное право;
- Часть 2. Основные понятия административного права;
- Часть 3. Управленческие действия: административные акты;
- Часть 4. Управленческие действия: административный договор и другие формы управления;
- Часть 5. Процесс управления и исполнение актов управления;
- Часть 6. Организация управления;
- Часть 7. Правовое регулирование государственного возмещения ущерба.

Таким образом, Общая часть административного права включает в себя правовые нормы, охватывающие управление в целом, т.е. принципы и институты права, которые действуют во всех сфе-

---

[1] См., например: *Verwaltungsvollstreckungsgesetz* für das Land Brandenburg (VwVGBbg) vom 18. Dezember 1991 (GVBl.I/91, [Nr. 46], S. 661), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 17. Dezember 2003 (GVBl.I/03, [Nr. 16], S. 298, 303).

[2] Исключением являются Берлин, который не имеет собственного земельного закона об административном производстве и «пользуется» федеральным, а также земля Шлезвиг-Гольштейн, которая имеет структурно иную кодификацию административного законодательства.

[3] См.: *Maurer H.* Allgemeines Verwaltungsrecht: 17. Aufl. Verlag Beck, 2009; подробнее см.: *Галлиган Д., Полянский В.В., Старилов Ю.Н.* Административное право: история развития и основные современные концепции. М.: Юристъ, 2002. С. 227—234.

рах и правоотношениях административно-публичной деятельности.

Особенная часть, в свою очередь, объединяет правовые нормы, действующие в различных отраслях и сферах управления. Каждая из частей включает в себя несколько административных институтов.

К Особенной части ***административного права*** относятся коммунальное право, социальное право, чиновное право, налоговое право, школьное право, экологическое право, водное право, полицейское право и право по охране общественного порядка и отражению опасности и некоторые другие. В качестве самостоятельных институтов в полицейском праве, например, также изучаются право проведения собраний, митингов и шествий, право о статусе иностранных граждан, строительное право (в части отражения опасности) и др.

Большинство учебной литературы по административному праву придерживается указанной структуры, но встречаются и учебники, отражающие иной подход к рассмотрению вопроса понятия и структуры общей части[1].

Формы управленческой деятельности органов публичного управления

Основная деятельность органов публичного управления — урегулирование социальных процессов в обществе, практическое воплощение государственной воли во всеобщее благо. При этом к обязанностям органов публичной власти относится также решение таких задач управления, которые законодатель зачастую даже не конкретизирует.

Несмотря на то что основной задачей органов исполнительной власти является отстаивание всеобщих интересов перед индивидуальными интересами, в реальной жизни защита индивидуальных интересов очень часто становится публичной задачей. Наглядный пример тому — деятельность биржи труда. При решении комплекса задач, связанных с обслуживанием и трудоустройством, административный орган по каждому единичному случаю всегда принимает конкретные меры (решения). Аналогичная деятельность осуществляется в области социального обеспечения, полицейского права, а

[1] В опубликованной в 1994 г. в ФРГ книге Романа Лезера под названием «Система административного права» автор приводит три основных раздела административного права: (1) фундамент административного права: публичное управление как бюрократия; (2) правовой режим управления; 3) публичное управление: организация построения. Подробнее см.: *Loeser R.* System des Verwaltungsrechts, 3 Bände. Baden-Baden, 1994—1997.

также норм, регламентирующих наложение административных взысканий, и др.

Данное обстоятельство относится к числу существенных признаков, отличающих деятельность исполнительных органов власти от законодательной деятельности, в рамках которой обычно принимаются правила, содержащие общие и абстрактные нормы, применимые для множества случаев.

Для успешного выполнения своих функций органы исполнительной власти должны обладать не только соответствующей компетенцией, но и набором «юридического» инструментария определенной формы для реализации своих полномочий и донесения его до субъектов управления.

Под ***формой публичного управления*** в административно-правовой литературе обычно понимается внешне выраженное действие административного органа, осуществляемое им в рамках предоставленных ему полномочий, направленное на регулирование определенных отношений в сфере управления, сопровождаемое наступлением определенных правовых последствий[1].

В административно-правовой литературе ФРГ в зависимости от целей совершения (направленности) административных действий выделяют следующие формы деятельности:

- правотворчество (издание постановлений, распоряжений, правовых предписаний);
- простое (фактическое) административное действие;
- частноправовое административное действие;
- административный акт;
- публично-правовой (административный) договор.

Вся деятельность административных органов при принятии управленческих решений должна соответствовать следующим основным положениям:

- администрация в своей деятельности не имеет права нарушать действующие правовые нормы;
- орган управления должен обладать правом (соответствующей компетенцией) на издание управленческих решений;

[1] Действия любого органа исполнительной власти могут носить как внешний, так и внутренний характер. Внутренние служебные указания и административные предписания действуют только в рамках данного органа управления и, как правило, напрямую не касаются граждан. Из этих предписаний для них не вытекает никаких прав и обязанностей.

- действия органа публичного управления должны быть соразмерными (пропорциональными)[1].

Немецкая доктрина об источниках права рассматривает издание постановлений, распоряжений как *правотворчество* и предлагает их использовать в качестве административного инструмента в тех случаях, когда администрация при исполнении формальных законов должна и намерена единообразно не только регламентировать единичные правоотношения, но и разрешать значительное, не поддающееся точному указанию количество аналогичных дел[2].

К *простым административным действиям* относятся административные меры, направленные на достижение фактического результата. Но и в случае принятия таких решений орган публичного управления обязан соблюдать право и закон. Иными словами, любое фактическое административное действие не может производиться некомпетентным ведомством и оно не должно нарушать материальные права гражданина. Гражданин, права которого были нарушены в результате совершения такого действия, имеет право на устранение нарушения и восстановление прежнего положения. Кроме того, он может предъявить требование о возмещении ущерба.

Органы публичной власти Германии очень часто осуществляют *частноправовую деятельность*, т.е. частное право может выступать в качестве инструмента публичного управления, а государственное управление может осуществляться без использования властных средств, т.е. на основе координации. Частноправовые формы деятельности администрация, как правило, применяет в области платежей, предоставления субсидий, вещных форм исполнения и ока-

---

[1] Принцип соразмерности имеет три слагаемых: требование соответствия, т.е. использования таких средств, с помощью которых может быть достигнут желаемый результат; требование оптимальности, которое предполагает, что применяемые меры не нанесут или нанесут минимальный ущерб правам и свободам по сравнению с возможным применением других средств; требование пропорциональности, т.е. вторжение в сферу прав и свобод должно находиться в уместном (разумном) соотношении с их ценностью и значением.

[2] С точки зрения материального права управленческий акт должен всегда соответствовать правовым предписаниям более высокого уровня. Если административный акт «несовместим с основными конституционными принципами или существенными ценностными представлениями, имманентными правовому порядку», то такой нормативный правовой акт является ничтожным. Подробнее см.: *Рихтер И., Шупперт Г.Ф.* Судебная практика по административному праву. М., 2000. С. 277.

зания услуг и т.д.[1] Но и при осуществлении частноправовой административной деятельности администрация должна соблюдать положения публичного права о компетенции, о запрете смешения административных и частногражданских действий, причиняющих ущерб делу[2].

Административный акт — центральный и ключевой пункт общего административного права ФРГ.

Как форма управленческой деятельности административный акт выполняет следующие основные функции:

- применительно к материальному праву он конкретизирует правоотношение между органом публичного управления и субъектом управления, абстрактно предусмотренное законом;
- своим изданием он обосновывает для физических и юридических лиц определенные обязанности или права;
- является актом, свидетельствующим об окончании административной процедуры;
- в процессуально-правовом отношении он открывает специфические возможности административно-правовой защиты;
- с исполнительно-правовой точки зрения административный акт, который содержит запрет или понуждение, является исполнительным документом в соответствии с Законом об административном исполнении.

Законодательное определение административного акта содержится в Законе об административном производстве[3]. Согласно § 35 Закона административным актом является каждое распоряжение, решение или другое властное действие, которое осуществляет орган управления для регулирования конкретного случая в области публичного права и направленное на то, чтобы оказать непосредственное внешнее правовое воздействие.

---

[1] Особую роль в разграничении сфер публичного и частного права в Германии выполняют суды. Именно они, применяя выработанные наукой признаки разграничения, уточняют их на примере рассмотрения конкретных дел. В результате судебной деятельности по определению подсудности тех или иных дел различным судам выкристаллизовываются группы дел, представляющих собой, по сути, судебные прецеденты, служащие для разграничения публичного и частного права.

[2] Данная область правовых отношений именуется административным частным правом (Verwaltungsprivatrecht).

[3] См.: *Verwaltungsverfahrensgesetz* in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 1 des Gesetzes vom 14. August 2009 (BGBl. I S. 2827) geändert worden ist.

Таким образом, признаками того, что принятое органом исполнительной власти решение — это административный акт, является следующее:

(1) оно издано (принято) органом публичного управления;
(2) является властным решением (властной мерой воздействия);
(3) применяется в области действия публичного права;
(4) направлено на регулирование внешних конкретных отношений или разрешение внешнего отдельного конкретного случая (спора)[1].

Любые распоряжения, заключения, решения и разрешения, соответствующие указанным выше признакам, подпадают под единственную категорию административных действий — административный акт.

К формам публичного управления относится и *публично-правовой* (*административный*) *договор*[2].

В течение длительного времени вопрос о допустимости административных договоров между органами исполнительной власти и гражданами был спорным. В настоящее время допустимость административного договора в науке административного права Германии однозначно признана и успешно применяется на практике.

Органы управления все чаще вызывают административно-правовые последствия не в одностороннем порядке, а определяют их сообща с другими субъектами управления. И хотя стороны действуют в сфере публичного права, они тем не менее регулируют свои правовые отношения на договорной основе. Это приводит к тому, что правовые последствия публичного права наступают в ходе добровольного соглашения между партнерами.

Закон об административном производстве говорит о том, что административный орган может взамен издания административного акта заключить публично-правовой договор с лицом, в отношении которого он в ином случае издал бы административный акт (§ 54 ЗобАП). Таким образом, административный договор является альтернативой к административному акту, одной из возможных форм администра-

---

[1] Административными актами являются лишь такие регламентации, в которых обосновываются обязанности и права граждан или иных субъектов права, не входящих в состав собственно администрации. Последствия внешнего характера не имеют места, если правовое действие определенной меры ограничено только рамками публичной администрации.

[2] Публично-правовой договор отличается от гражданско-правового тем, что его предмет всегда относится к сфере публичного права и что договор в целом не может противоречить ни одной публично-правовой норме (принцип законности). Кроме того, в случае если этот договор затрагивает права третьих лиц, необходимо заручиться их согласием.

тивного действия, и орган управления вправе по надлежащему усмотрению сам решать, заключать ли ему публично-правовой договор, и если да, то с кем и какого содержания.

При заключении договора в любом случае действуют общие принципы подготовки и издания административного акта (принципы административной процедуры) и соответствующие предписания Гражданского кодекса.

Публично-правовой договор в отличие от административного акта должен быть заключен в письменной форме (§ 57 ЗобАП). С точки зрения положений Гражданского кодекса это означает, что текст договора должен быть изложен в документе, скрепленном подписями договаривающихся сторон.

Законодателем отдельно названы случаи, когда публично-правовой договор является ничтожным:

- если это вытекает из соответствующих положений Гражданского кодекса;
- если административный акт соответствующего содержания был бы ничтожным;
- если административный акт соответствующего содержания был бы противоправным не только из-за процессуальной или формальной ошибки в соответствии с § 46 ЗобАП (Последствия процессуальных и формальных нарушений) и это было известно сторонам, заключившим договор;
- если условия для заключения административного договора в виде мирового соглашения отсутствовали и административный акт соответствующего содержания был бы противоправным не только из-за процессуальной или формальной ошибки в соответствии с § 46 ЗобАП;
- если административный орган обещал исполнить встречное обязательство, недопустимое в соответствии с § 56 ЗобАП (Договор о взаимном исполнении);
- если ничтожной является даже часть договора.

В практической деятельности различают главным образом следующие виды публично-правовых договоров:

(1) координационно-правовой договор — здесь договаривающиеся стороны имеют одинаковый правовой статус[1];

(2) субординационно-правовой договор — о нем идет речь тогда, когда стороны неравны и в правовом статусе существует

[1] Как правило, речь при этом идет о публично-правовых соглашениях между органами административной власти. Примером такого соглашения может быть случай, когда две общины заключают целевое соглашение о том, что одна из них может также пользоваться насосной станцией другой.

определенная субординация (отношения власти — подчинения)[1];

(3) договор мирового соглашения (согласительный договор) — характеризуется тем, что некоторая неопределенность, оставшаяся несмотря на подробное рассмотрение обстоятельств дела, устраняется посредством взаимных уступок[2];

(4) договор о взаимном исполнении (договор обмена) — характеризуется тем, что партнер по договору (контрагент) обязывается оказать административному органу ответную услугу[3].

Способы административно-правовой защиты

Важным аспектом существования института основных прав и свобод в ФРГ является возможность ограничения прав человека по некоторым строго определенным основаниям. Гарантией от злоупотреблений в праве служит норма Основного закона ФРГ о том, что «сущностное содержание основного права не может быть затронуто ни при каких обстоятельствах» (абз. 2 ст. 19).

Первые два предложения абз. 4 ст. 19 Основного закона ФРГ, которые являются «короной правового государства», гласят: «Если права какого-либо лица нарушены публичной властью, ему предоставляется возможность обратиться в суд. Поскольку не установлена иная подсудность, то используется обращение в суд общей юрисдикции»[4].

Данное конституционно-правовое положение играет ключевую роль в оформлении судебного контроля за государственным управлением. Из него, прежде всего, вытекают два требования: во-первых, отсутствие пробелов в области защиты прав и, во-вторых,

---

[1] При этом речь идет обычно о договоре между органом управления, наделенным государственными полномочиями, и гражданином.

[2] Может быть заключен, если административный орган считает целесообразным заключить мировое соглашение для устранения неопределенности. Такой путь является целесообразным, особенно когда расходы на прояснение оставшихся вопросов несоразмерно велики.

[3] Может быть заключен, если указанное встречное обязательство, соответствующее определенной цели, оговорено в договоре и служит административному органу для выполнения его публичных задач. Встречное обязательство должно быть соразмерно общим обстоятельствам и находиться в фактической связи с исполнением административным органом обязательств по договору. При этом административному органу запрещается ставить выполнение своих общественных функций в зависимость от оказания ответных услуг экономического характера, не имеющих отношения к существу вопроса (запрет на заключение «договора с нагрузкой»).

[4] См.: *Конституции* зарубежных государств: Учеб. пособие. М., 1996. С. 162.

эффективность судебной защиты. *Отсутствие пробелов в области защиты прав* основано, в свою очередь, на двух детерминантах:

- защита должна осуществляться против акта «публичной власти»;
- ищущий защиты должен доказать факт нарушения своих прав[1].

Основной закон ФРГ гарантирует не только формальное право на обращение в суд, но и реальные притязания на эффективный судебный контроль. Несмотря на то что исполнительная власть в соответствии с Конституцией при осуществлении своей деятельности связана правом и законом, именно поэтому ее действия подлежат судебному контролю[2].

В соответствии требованиями абз. 2 § 43 ЗобАП любой административный акт (правомерный или противоправный) имеет законную силу, пока он не будет отозван, отменен или прекращен истечением срока. Эта так называемая неизменность административного акта является привилегией органов административной власти, которую государство предоставляет им для осуществления действий по своему поручению и обозначает только то, что государственные распоряжения должны выполняться в любом случае. Исключением является ничтожность административного акта, которая имеет место, если акт содержит особо значимую ошибку и по этой причине является недействительным[3].

Таким образом, для лица, интересы которого затронуты административным актом, вытекает важное правовое последствие: если данное лицо не согласно с принятым решением, считая, что оно нарушает его права, то оно должно заявить возражение в отношении изданного акта, а если поданный протест будет отклонен — подать иск в административный суд. И только после того, как ад-

---

[1] Подробнее см.: *Старилов Ю.Н.* Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения...: Сб. избр. науч. трудов. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2010. С. 287.

[2] В административно-правовой литературе ФРГ отмечается, что установление ответственности органов управления и государства за свои действия (действия должностных лиц публичных учреждений) связывается с фактом осуществления ими именно публичных, властных функций (hoheitliche Verwaltung). За действия учреждений, лишенных властных, публичных функций (nicht hoheitliche Verwaltung), государство не может нести ответственность. Органы администрации могут выступать в этой роли в гражданском обороте при приобретении имущества, как собственник, конкурирующий с частной фирмой, при распоряжении имуществом от имени государства и т.п. Отличительный признак органа управления, выполняющего «публичные функции», состоит в том, что он выполняет их «как свою основную обязанность». Подробнее см.: *Jung J.* Die Zweispurigkeit des öffentlichen Dienstes. Berlin, 1971.

[3] См.: § 43, 44 Закона об административном производстве ФРГ.

министративный акт будет отменен в судебном порядке либо добровольно отозван или отменен административным органом, он окончательно становится недействительным.

Несмотря на отсутствие предписаний, касающихся формы административных актов, а он может быть и письменным и устным, за исключением, если закон строго предписывает письменную форму (например, принятие в гражданство — здесь нужен письменный документ), все административные акты органов публичного управления можно подвергнуть проверке на то:

- является ли действие органа публичного управления административным актом, так как нельзя квалифицировать каждое решение как административный акт; он должен соответствовать указанным выше критериям;
- является ли он допустимым с формально-правовой точки зрения, т.е. издан ли он компетентным органом, если он издан в письменной форме, соблюдена ли форма административного акта: содержат ли они мотивировку и разъяснение относительно возможности их обжалования;
- является ли он допустимым с материально-правовой точки зрения, т.е. соответствует ли он предусмотренной законом правовой основе или совместим ли он с правовыми нормами более высокого ранга.

Лицо, которое считает, что его права нарушены административным актом, имеет следующие *возможности административно-правовой защиты своих прав*[1]:

- обжаловать (подать возражение) против изданного административного акта (обжалование акта в административном порядке);
- подать иск в соответствующий административный суд;
- прибегнуть к временной (предварительной) правовой судебной защите.

Подача протеста выполняет следующие три функции:

(1) для гражданина сохраняется возможность дальнейшей правовой защиты, так как законом предусмотрено, что подаче иска об отмене административного акта в суд обязательно предшествует процедура обжалования этого акта в самих государственных органах, а также не всегда, но, как правило,

[1] *Существуют* и еще такие виды контроля органа управления, как внутренний контроль, осуществляемый руководством администрации, и жалоба в порядке служебного надзора, которые не связаны с предварительной правовой защитой и в целом не могут обеспечить защиту субъективных прав, являясь, по «народному» мнению, не только произвольными по форме, бессрочными, но и бесполезными.

при своевременной подаче протеста исполнение административного акта откладывается на срок рассмотрения возражения;

(2) администрация имеет возможность для самоконтроля и перепроверки принятого решения на предмет его законности и обоснованности;

(3) обжалование акта в административном порядке облегчает работу судов (эффект разгрузки судов).

Против административного акта, который был издан, закон предусматривает возможность временной правовой защиты, с тем чтобы воспрепятствовать исполнению правового акта, несмотря на то что он является действительным (отлагательное действие). Особенно это важно, когда такой акт затрагивает основы существования человека. К примеру, лицо стало безработным и не в состоянии обеспечить себе средства к существованию и нести расходы по оплате жилья. Биржа труда, изучив заявление и предоставленные материалы, отказала в выплате пособия по безработице. В этом случае лицо имеет возможность прибегнуть к временной защите и обязать администрацию к временной выплате пособия до окончательного рассмотрения дела в суде по существу в основном производстве.

В административном процессе временная правовая защита предоставляется по заявлению лица, считающего, что его интересы нарушены, путем подачи соответствующего заявления в суд, который рассматривал бы (будет рассматривать) административный иск.

Подача такого иска, равно как и обжалование административного акта в суде, регулируется не Законом об административном производстве, а Положением об административных судах.

Создание и правовое регулирование в области судебного процесса относятся к законодательной компетенции федеральных органов власти ФРГ, что вытекает из п. 1 ст. 74 Основного закона. На уровне федеральных земель действуют только законы о порядке исполнения Федерального закона об административном производстве[1].

Обжалование акта органа публичного управления как мера административно-правовой защиты заключается в подаче возражения (жалобы) в течение одного месяца после того, как административный акт стал известен лицу, в отношении которого он был вынесен, и в течение одного года — при отсутствии указания о порядке обжалования.

---

[1] См., например, закон земли Бавария: Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (AGVwGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Juni 1992 (GVBl S. 162, BayRS 34—1-I), zuletzt geändert durch § 9 des Gesetzes vom 5. August 2010 (GVBl S. 410).

Если административный орган, издавший акт, не устраняет содержащихся в жалобе недостатков, то вышестоящий орган издает постановление по жалобе. Орган, издавший административный акт, в виде исключения может сам рассмотреть жалобу в случае, если вышестоящим органом является высший федеральный или земельный орган (абз. 1 пп. 1,2 § 73 ПобАС).

При рассмотрении возражения вышестоящий орган проверяет не только законность административного акта (в отличие от административного суда), но и целесообразность его издания. В случае удовлетворения ходатайства вышестоящим органом он отменяет административный акт либо вносит в него соответствующие изменения. В противном случае ходатайство отклоняется. Обжалование акта в административном порядке исключается, если он был издан высшим федеральным административным органом либо высшим земельным органом[1].

Германский законодатель предусмотрел предельный трехмесячный срок для ответа на поданное возражение. Если администрация не укладывается в этот срок, то она обязана сообщить об этом с обоснованием причин задержки. Если этого не происходит, то каждый имеет право подать иск на бездеятельность административного органа в соответствии с § 75 ПобАС.

Необходимо отметить, что нормы Федерального закона об административном производстве предусматривают возможность отмены процедуры обжалования (подачи жалобы в административный орган) в случае принятия соответствующего федерального или земельного закона (предл. 2 абз. 1 § 68 ПобАП). Земля Северный Рейн-Вестфалия воспользовалась данным правом и отменила производство предварительной защиты по многим административным искам. Таким образом, лица, проживающие на территории данной земли, при получении административного акта и несогласии с ним могут напрямую обращаться в предусмотренные законом сроки в административный суд[2]. Кроме того, закон предусматривает обжалование и вынесение решения по жалобе в органе, издавшем административный акт.

---

[1] К примеру, признание иностранных дипломов об образовании относится к ведению земель. Если лицу будет отказано в признании, то он может сразу обратиться в административный суд.

[2] См.: *Ausführungsgesetz* zur Verwaltungsgerichtsordnung (AG VwGO) vom 26. März 1960 (GV. NW. S. 47, ber. S. 68) SGV. NRW. 303, zuletzt geändert durch Art. 2 Nr. 28 G zur Modernisierung und Bereinigung von JustizGn im Land NRW vom 26. 1. 2010 (GV. NRW. S. 30). Необходимо также добавить, что данное положение действует временно с 1 ноября 2007 г. по 31 октября 2012 г. и может быть продлено.

Внесение данных изменений в действующее административно-процессуальное законодательство было мотивировано тем, что граждане смогут быстрее добиться защиты своих прав. По мнению земельного законодателя, предварительное обжалование превратилось в формальность, несмотря на то что правовой спор (административная жалоба) рассматривается в вышестоящих инстанциях. Кроме того, посредством внесенных изменений уменьшится бюрократия, граждане сэкономят деньги и время при конфликтах с администрацией, уменьшатся затраты на деятельность административного органа, и соответственно будут сэкономлены налоги.

Основы общего административного судопроизводства

Основной принцип организации и функционирования административного судопроизводства в Германии закреплен в § 40 Положения об административном судопроизводстве и гласит, что «обращение в административный суд предоставлено по всем публично-правовым спорам неконституционного характера, если эти споры не отнесены федеральным законом к рассмотрению (подсудности) другого суда».

Понятие публично-правового спора объединяет в себе все случаи, в которых спорными являются правовые последствия, вытекающие из применения публичного права. Значительная часть таких споров отнесена по действующему законодательству к подведомственности других судов. Сюда относятся не только конституционно-правовые споры, но и споры, подсудные финансовым судам[1], социальным судам[2] и другим судам[3].

Согласно § 1 Положения административное судопроизводство осуществляется независимыми, отделенными от административных органов судами[4].

Основой административно-судебного рассмотрения дела является *иск*. Обращение лица в административный суд возможно только в случае, если административный орган не удовлетворил жалобу

---

[1] В компетенции финансовых судов находится судопроизводство по всем делам о налогах и пошлинах, кроме коммунальных налогов.

[2] Согласно § 51 Закона о судах по социальным вопросам решения по всем публично-правовым спорам в области социального страхования и страхования по безработице выносятся судами по социальным вопросам.

[3] К примеру, военные суды принимают решения по публично-правовым спорам, если они не подведомственны административному суду.

[4] Положения § 2 указанного Закона обязывают федеральные органы создать двухуровневую систему административных судов: административные суды и высший административный суд земли, который в некоторых землях именуется Верховным судом.

или законом предусмотрена возможность прямого обращения в административный суд.

Положением об административном производстве предусмотрены перечень соответствующих исков и их подробная регламентация. Данный перечень не является исчерпывающим, и во внимание должны браться все виды подаваемых исков (п. 1 абз. 1 § 40 ПобАП).

Закон выделяет следующие виды административных исков:

(1) иск об оспаривании (абз. 1 § 42 ПобАС);
(2) иск о принуждении к выполнению обязательства (абз. 1 § 42 ПобАС);
(3) общий иск об исполнении обязательств (абз. 2 § 43 ПобАС);
(4) установительный иск (§ 43 ПобАС);
(5) иск о проверке действенности правовых предписаний (§ 47 ПобАС);
(6) иск о признании противоправным исполненного или прекращенного административного акта (абз. 1 § 113 ПобАС).

Иск об оспаривании, более известный как негативный иск, или иск о недействительности административного акта, является одним из важнейших исков и преследует своей целью отмену обязывающего административного акта, изданного административным органом. Предъявление иска об оспаривании возможно не только тогда, когда административный акт является неправомерным, но и в том случае, когда этот акт является ничтожным.

Иском о принуждении к выполнению обязательства (обязанности) истец добивается обязывания административного органа издать определенный акт, который был ранее отклонен либо не принят по причине бездействия.

В отличие от иска к выполнению обязанности общий иск об исполнении обязательства направлен на принуждение ответчика к совершению определенного действия, к допущению действия или к бездействию без издания административного акта. Таким образом, могут быть решены имущественные требования: например, требование о повышении оклада чиновника, требование устранения последствий.

Установительный иск направлен на признание существования либо отсутствия определенного правоотношения и имеет своей целью выяснение того, возможно ли применение тех или иных норм права к конкретным фактическим обстоятельствам, которые влекут за собой определенные правовые последствия для двух или более лиц. Иск о признании правоотношения допускается, только если у истца имеется законный интерес к признанию (заинтересованность в установлении). Достаточной может считаться экономическая или моральная заинтересованность. Иск о признании правоотношения

может быть подан лишь при условии, что ни один иск иного вида не подходит для разрешения вопроса.

Отличительную особенность производства по проверке действительности правовых предписаний составляет предмет производства: проверке подлежит лишь законность правовой нормы (например, законность устава общины). Формальный нормативный контроль законов находится в юрисдикции конституционных судов.

Важную роль при защите прав играет иск о признании противоправным исполненного или прекращенного административного акта. Очень часто он имеет, например, место в полицейском праве. Действия (распоряжения) полиции, которые, по своей сути, являются административными актами, как правило, исполняются немедленно. Так как административный акт был исполнен, но, по мнению истца, при этом были нарушены его права, подается иск о признании незаконным данного акта.

Необходимо отметить, что правом обращения с иском в административный суд обладает лишь лицо, права которого нарушены изданным административным актом. Таким образом, исключается подача так называемых «популярных исков». Для подачи искового заявления достаточно, чтобы факт нарушения субъективных прав лица вытекал из содержания направленного им в суд иска.

2.5. Общий судебный надзор в сфере государственного управления ФРГ

Анализ законодательства ФРГ позволяет сделать вывод о том, что в Германии можно говорить о следующих видах надзора:

(1) судебный;

(2) административный;

(3) финансовый.

Основное содержание ***судебного надзора*** в сфере государственного управления заключается в проверке законности деятельности государственных органов путем перепроверки изданных ими нормативных правовых актов, которая осуществляется, как правило, на основании соответствующих заявлений (жалоб) физических и юридических лиц, оспаривающих указанные правовые акты.

Девятый раздел Основного закона Германии посвящен организации судебной системы германского государства и содержит ряд положений, которые являются конституционными рамками для организации судопроизводства в целом.

Статья 92 Конституции определяет, что судебная власть осуществляется Федеральным конституционным судом, федеральными

судами, предусмотренными Основным законом, и судами земель[1]. При этом в области общей, административной, финансовой, трудовой и социальной юрисдикции Федерация учреждает в качестве верховных судебных палат Федеральную судебную палату, Федеральный административный суд, Федеральную финансовую палату, Федеральный трудовой суд и Федеральный социальный суд (ст. 95). Таким образом, из пяти перечисленных в этой статье высших судов три относятся к сфере административного судопроизводства. В соответствии со ст. 96 Основного закона ФРГ в Германии могут учреждаться по необходимости и другие федеральные суды[2].

К судебным органам, непосредственно осуществляющим проверку законности изданных органами управления ФРГ административных актов в сфере публично-правовых отношений, в широком смысле, можно отнести[3]:

- Федеральный конституционный суд;
- Федеральный административный суд;
- Федеральный суд по социальным вопросам;
- Федеральный финансовый суд;
- Федеральный патентный суд;
- конституционные суды федеральных земель.

Федеральный конституционный суд на основании заявлений (жалоб) федеральных и земельных органов исполнительной власти и других органов, перечисленных в Конституции ФРГ, а также физических и юридических лиц рассматривает дела о соответствии федеральных или земельных нормативных правовых актов по форме и содержанию Основному закону либо относительно соответствия права земли остальному федеральному праву, является ли норма международного права составной частью федерального права и порождает ли она непосредственно права и обязанности для отдельного лица, когда о таком решении ходатайствует суд. Кроме того, Конституционный суд выносит решения по конституционным жалобам, которые могут быть поданы любым лицом, утверждающим,

---

[1] Независимость судей, а также связанный с этим их особый служебно-правовой статус гарантируются во всех инстанциях и для всех отраслей правосудия (ст. 97, 98 Основного закона ФРГ).

[2] Так, для лиц, состоящих в публично-правовых служебных отношениях с Федерацией, были учреждены военные суды (нем. Truppendienstgerichte).

[3] Европейский суд также наделен надзорными полномочиями и на основании соответствующих жалоб проверяет соответствие законодательства ФРГ действующим правовым нормам Евросоюза. В случае признания законодательного акта не соответствующим нормам европейского права Германия обязана в установленный срок привести в соответствие с действующим европейским законодательством свои нормативные правовые акты.

что публичная власть нарушила одно из основных прав или одно из прав, указанных в ч. 4 ст. 20, ст. 33, 38, 101 и 104 Конституции Германии[1].

В рамках так называемого конкретного (инцидентного) контроля любой суд ФРГ правомочен направить запрос в Федеральный конституционный суд, если он считает, что закон противоречит нормам Конституции, и, наоборот, каждое решение любого суда может быть обжаловано перед Федеральным конституционным судом посредством подачи конституционной жалобы, если заявитель считает, что решением нарушаются его основные права.

Федеральный административный суд и нижестоящие административные суды на основании соответствующих заявлений физических и юридических лиц рассматривают дела о соответствии по форме и содержанию действующему административному законодательству решений органов государственного управления, выносимых в форме индивидуальных административных актов. К компетенции Федерального административного суда отнесены все дела в сфере публично-правовых отношений, за исключением тех, которые отнесены к ведению других федеральных судов.

Согласно Положению об административных судах Федеральный административный суд — единственная высшая судебная инстанция в области общей административной юрисдикции.

Все суды административной юрисдикции являются коллегиальными судами. В соответствии с § 5 ПобАС образуются палаты судей в составе трех профессиональных судей, включая председательствующего судью и двух непрофессиональных (общественных) судей. Непрофессиональные судьи не участвуют лишь в вынесении определения и судебного постановления, если устное разбирательство не проводится.

Параграф 9 ПобАС предусматривает создание сенатов в Высшем административном суде земли. Сенаты принимают решения в составе трех профессиональных судей. Законодательством земли может быть предусмотрено, что сенаты принимают решение в составе пяти судей, двое из которых могут быть непрофессиональными судьями.

Согласно ст. 10 ПобАС в Федеральном административном суде образуются сенаты, которые выносят решения в устном разбирательстве в составе пяти профессиональных судей, включая председательствующего судью, а без проведения устного разбирательства — в составе трех профессиональных судей.

---

[1] Правом запроса о конституционности любого вступившего в силу закона обладает и парламентское меньшинство.

Непрофессиональные судьи участвуют в устном разбирательстве и в принятии решения по делу на равных правах с профессиональным судьей (§ 19 ПобАС). Таким образом, их правовое положение совпадает с правами непрофессиональных членов суда в иных областях юрисдикции.

Федеральный суд по социальным вопросам и нижестоящие социальные суды рассматривают дела о соответствии по форме и содержанию действующему социальному законодательству решений органов управления, в компетенцию которых отнесено принятие решений в сфере публично-правовых отношений в форме индивидуальных административных актов по вопросам пенсионного обеспечения, медицинского страхования, страхования по уходу за больными, страхования от несчастных случаев, по вопросам начисления пенсий, социальных денег и некоторых других.

Дела об оспаривании вышеназванных решений административных органов по социальным вопросам, затрагивающих права и законные интересы заинтересованных лиц, рассматриваются социальными судами по правилам судопроизводства, предусмотренным Федеральным законом «О социальных судах»[1].

Федеральный финансовый суд и нижестоящие финансовые суды на основании заявлений заинтересованных сторон рассматривают дела о соответствии действующему законодательству решений, принимаемых финансовыми органами в сфере публично-правовых отношений в форме индивидуальных административных актов, связанных с вопросами налогообложения и взысканий таможенных пошлин. Дополнительно данными судами рассматриваются дела об оспаривании вынесенных административными органами решений (индивидуальных административных актов) по вопросам начисления детских пособий. Деятельность финансовых судов регламентирована Положением о порядке определения подсудности финансовых судов от 6 октября 1965 г.

Федеральный патентный суд на основании соответствующего заявления (жалобы) физического лица или организации рассматривает дела о соответствии закону решений, принимаемых ведомством по регистрации изобретений и выдачи патентов, ведомством по товарным знакам и федеральным ведомством по сортоиспытанию.

Жалобы и иски, поступающие в Федеральный патентный суд, распределяются по отдельным сенатам на основании так называе-

---

[1] См.: *Sozialgerichtsgesetz* in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 1975 (BGBl. I S. 2535), zuletzt geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 12. Dezember 2007 (BGBl. I S. 2840).

мого плана распределения дел, рассмотрение которых заранее определяется президиумом суда на каждый год. Распределение дел регулирует и принадлежность отдельных судей к разным сенатам. Таким образом, обеспечивается соблюдение важнейшего конституционно-правового принципа, что никто не может быть изъят из ведения своего законного судьи.

Деятельность патентных судов регламентирована различными законодательными актами, в том числе урегулирована особыми положениями законов о патентах, полезных образцах, охране интегральных микросхем, промышленных образцов, товарных знаков и охране новых сортов растений. Наряду с этим применяются положения Закона о судоустройстве и Гражданско-процессуального кодекса, но лишь постольку-поскольку это не исключается особенностями патентного судопроизводства.

В рамках патентного судопроизводства действует принцип объективного выяснения всех обстоятельств дела (принцип официальности). Это означает, что суд не ограничивается учетом фактов, изложенных сторонами (так называемый принцип состязательности, действующий в условиях гражданского процесса). Напротив, суд должен по собственной инициативе расследовать обстоятельства дела в рамках поданных заявлений, он не связан представленными участниками доказательствами. Тем не менее от участников процесса требуется их содействие при выяснении обстоятельств дела путем дачи достоверных заявлений в отношении фактических обстоятельств.

Конституционные суды федеральных земель на основании запросов субъектов, перечисленных в Конституции земли, рассматривают дела о соответствии земельного права по форме и содержанию Конституции земли. Данные суды рассматривают также споры по вопросам компетенции органов представительной и исполнительной власти земель и некоторые другие.

Заявления граждан о нарушении органами государственной власти земель основных прав данными судами не рассматриваются. Такие жалобы находятся в исключительной компетенции Федерального конституционного суда Германии.

В соответствии с абз. 3 ст. 95 Конституции ФРГ для обеспечения единства правосудия в Германии создан Совместный сенат федеральных судов государства, деятельность которого регулируется

Федеральным законом «Об обеспечении единства отправления правосудия высшими судами» от 19 июня 1968 г.[1]

Данный сенат является не самостоятельным судом, а административным органом, на который возложены ***административно-надзорные функции*** за деятельностью федеральных судов. Так, если один из федеральных судов хочет принять решение, отличное от решения другого федерального суда, то данный вопрос становится предметом рассмотрения Совместного сената. Решение, принятое по данному вопросу Сенатом, является обязательным для исполнения судами.

Несмотря на то что в ФРГ существует на первый взгляд надежный судебный надзор за деятельностью федеральных и земельных органов государственной власти и издаваемых ими административных актов в сфере публичного управления, необходимо отметить, что в деятельности судов имеются недостатки. Особенно это касается сроков судебного разбирательства.

Срок рассмотрения дел в судах Германии все время становится предметом судебного разбирательства Европейского суда по правам человека. Начиная с 1998 г. Европейский суд по правам человека более чем в 20 случаях выносил решение в пользу заявителей только потому, что судами ФРГ были нарушены требования ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., а именно право на справедливое разбирательство дела в разумный срок.

Особенно долго длятся судебные разбирательства по семейным делам, имущественным притязаниям, а также в финансовых, социальных и административных судах. Все это является прямым нарушением абз. 4 ст. 19 Основного закона Федеративной Республики Германия и вышеуказанной ст. 6 Конвенции, в соответствии с которой каждое государство обязано так направлять работу органов юстиции, чтобы их деятельность соответствовала требованиям, указанным в этой статье.

Являлись предметом рассмотрения Европейского суда по правам человека и затянувшиеся процедуры судебного разбирательства в Федеральном конституционном суде Германии.

Статья 13 Конвенции дает каждому право при нарушении его прав и свобод, которые находятся под защитой Конвенции, на подачу жалобы. К сожалению, в ФРГ на сегодняшний день не имеется правового средства, с помощью которого можно было бы до-

---

[1] См.: *Gesetz* zur Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung der obersten Gerichtshöfe des Bundes vom 19. Juni 1968 (BGBl. I S. 661), geändert durch Artikel 11 des Gesetzes vom 9. Juli 2001 (BGBl. I S. 1510).

биться ускорения судебного разбирательства, когда оно чрезмерно и необоснованно затянулось. На это обстоятельство также не раз указывал в своих решениях Европейский суд по правам человека[1].

В 2005 г. Федеральное министерство юстиции Германии разработало законопроект, в котором предлагается введение нового вида судебной жалобы, так называемой «жалобы на бездействие суда» (нем. Untdtigkeitsbeschwerde)[2].

Комитет (комиссия) по рассмотрению жалоб немецкого Бундестага на своем заседании от 14 ноября 2007 г. высказался за скорейшее принятие данного закона, поддержав тем самым многочисленные заявления граждан ФРГ, обратившихся в высший законодательный орган страны с жалобами на чрезмерно долго и необоснованно длящиеся судебные разбирательства[3].

2.6. Организация публичной (государственной) службы в Германии

Германия — федеративное государство, государственное управление в котором распределяется на основе положений Основного закона между Федерацией, 16 землями — членами Федерации и общинами (коммунами). Федерация и земли имеют отдельные административные структуры, каждая земля — свою собственную конституцию, демократически избранный парламент, правительство и органы публичного управления. Основной закон ФРГ и конституции земель гарантируют развитие и процветание местного самоуправления.

В силу этих обстоятельств система государственной службы Германии подразделяется на федеральную публичную службу, службу на земельном уровне, службу на уровне муниципальных образований и соответственно различают служащих федерального уровня, земельных служащих и служащих муниципалитетов. Кроме того, немецкое законодательство подразделяет всех лиц, находящихся на государственной службе, на чиновников, служащих и рабочих.

Служебное право, более известное как чиновное право, представляющее собой совокупность норм, регулирующих правовое

---

[1] См., например: EGMR, Große Kammer, Urteil vom 8. Juni 2006, AZ 75529/01 Sümeli / Deutschland).

[2] См: *Entwurf* eines Gesetzes über die Rechtsbehelfe bei Verletzung des Rechts auf ein zügiges gerichtliches Verfahren (Untätigkeitsbeschwerdengesetz) vom 22.08.2005.

[3] Подробнее см.: *Kleine* Anfrage der Fraktion der FDP. Deutscher Bundestag: Drucksache 16/7558 vom 12.12.2007.

положение государственных служащих, структурно является одной из частей Особенного административного права Германии. Источниками служебного права являются Конституция, федеральные и земельные законы об организации публичной службы, постановления и иные нормативные акты федеральных и земельных органов государственной власти о прохождении публичной службы, акты органов местного самоуправления, соответствующие решения высших судов Германии, а также нормативные правовые акты Европейского сообщества, касающиеся вопросов публичной службы.

Реформа федерализма, проводимая в последние годы в Германии, коснулась и существа организации и функционирования чиновного права[1]. Из Основного закона была исключена ст. 75, которая предоставляла Федерации право издавать при соблюдении условий, предусмотренных ст. 72, рамочные предписания для законодательства земель, в том числе по вопросам, касающимся установления правоотношений на государственной службе в землях, общинах и других органах публичного управления.

Была также отменена ст. 74а, в соответствии с которой Федерация имела конкурирующую компетенцию в области оплаты труда и обеспечения служащих, состоящих в публично-правовых отношениях с государством. В абзац 1 ст. 74 Конституции, регулирующей предметы конкурирующего законодательства Федерации, был включен п. 27, в соответствии с которым Федерация получила право регулирования вопросов, касающихся статуса чиновников, их прав и обя-

[1] Правительством Федерального канцлера Шредера (1998—2005) была поставлена цель провести масштабную конституционную реформу федерализма, которая имела целью перераспределение полномочий между центром и субъектами федерации, уточнение законодательной компетенции между Бундестагом и Бундесратом и в итоге повышение дееспособности государства в целом. Первый этап реформирования затронул такие сферы, как законодательство, государственная служба, образование, охрана окружающей среды, и некоторые другие. После принятия соответствующих изменений Основного закона 1 сентября 2006 г. первый этап реформы вступил в силу. Второй этап реформы коснулся вопросов бюджета и распределения доходов и вступил в силу 18 августа 2009 г. Подробнее см.: *Ipsen Jörn*. Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusnovelle, in: NJW 2006, S. 2801—2806; *Buscher Daniel*. Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise: Ein Beitrag zur Reform der deutschen Finanz- und Haushaltsordnung (Föderalismusreform). Berlin, 2010.

занностей, за исключением вопросов прохождения публичной службы, жалованья и пенсионного обеспечения[1].

В соответствии со ст. 73 Конституции регулирование правового положения лиц, находящихся на службе Федерации и федеральных учреждениях публичного права, относится к исключительной законодательной компетенции Федерации и регулируется Законом о федеральных служащих (чиновниках) от 5 февраля 2009 г.[2] Частично продолжают действовать некоторые нормы Федерального закона о правовом положении чиновников[3]. В развитие Закона о федеральных чиновниках были приняты Положение о порядке прохождения службы[4], Положение о регулировании рабочего времени[5] и некоторыми другие нормативные акты, более детально регулирующие прохождение федеральными чиновниками государственной службы. Для некоторых групп чиновников в силу особенностей выполняемых ими функций и задач действуют специальные законы и нормативные акты. К примеру, прохождение службы в федеральной полиции регулируется самостоятельным законом[6] и некоторыми постановлениями к нему[7].

Для обеспечения единства прохождения государственной службы в федеративном государстве Федерацией был принят Закон о статусе чиновников, в котором зафиксированы правовые основы (рамки) прохождения службы чиновниками земель и коммун[8]. Землями Германии приняты собственные законы, устанавливающие

---

[1] Несмотря на внесенные изменения в Основной закон, на уровне Федерации продолжают и дальше действовать некоторые федеральные нормативные правовые акты, касающиеся прохождения государственной службы, так как в соответствии со ст. 125a Конституции ФРГ, правовые предписания, изданные на уровне Федерации, но вследствие изменения абз. 1 ст. 74 или абз. 1 ст. 75 Конституции больше не подлежащие изданию в качестве федерального права, продолжают действовать как федеральное право. Они могут быть заменены правом земли.

[2] См.: *Bundesbeamtengesetz* vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160).

[3] См.: *Beamtenrechtsrahmengesetz* in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. März 1999 (BGBl. I S. 654), das zuletzt durch Artikel 15 Absatz 14 des Gesetzes vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160) geändert worden ist.

[4] См.: *Bundeslaufbahnverordnung* vom 12. Februar 2009 (BGBl. I S. 284).

[5] См.: *Arbeitszeitverordnung* vom 23. Februar 2006 (BGBl. I S. 427), die durch Artikel 1 der Verordnung vom 13. August 2008 (BGBl. I S. 1684) geändert worden ist.

[6] См.: *Bundespolizeibeamtengesetz* vom 3. Juni 1976 (BGBl. I S. 1357), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160) geändert worden ist.

[7] См., например: *Bundespolizei-Laufbahnverordnung* in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 2003 (BGBl. I S. 143), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4. Juni 2009 (BGBl. I S. 1237) geändert worden ist.

[8] См.: *Beamtenstatusgesetz* vom 17. Juni 2008 (BGBl. I S. 1010), das durch Artikel 15 Absatz 16 des Gesetzes vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160) geändert worden ist.

правовое положение чиновников земли в соответствии с предписаниями федерального законодательства. Таким образом, в Германии существует и функционирует, несмотря на федеративное устройство, единство государственной службы, которая обеспечивается общей для всех ее уровней и видов системой званий, чинов, рангов, едиными правилами прохождения службы, установленными правами, обязанностями, ограничениями и гарантиями, пенсионным обеспечением и оплатой труда. Это объясняется необходимостью избежать «разрушительного соперничества» между органами власти различных вертикальных уровней, а также между землями и местными органами власти.

Следует согласиться с мнением А.Ф. Ноздрачева о том, что *единство принципов государственной службы* не противоречит принципам федерализма и местного самоуправления. Для всех государственных служащих, где бы они ни служили, должны действовать:

- общие перечни прав и обязанностей, ограничений и гарантий;
- общие системы подготовки кадров, контроля компетентности;
- общие стандарты государственной службы;
- общая система предотвращения нарушений и борьбы с коррупцией.

Единство государственной службы не может быть обеспечено вне единой системы должностей и чинов, единого порядка прохождения государственной службы[1].

Публичная служба в Германии — собирательное понятие, которое включает в себя всех лиц, занятых в системе государственного управления государства. Основные элементы германской государственной службы являются относительно одинаковыми для служащих государственного сектора всех уровней государственной власти, а сам термин «служащий государственного сектора» (Verwaltungsmitarbeiter) используется в качестве общего термина, включающего в себя государственных чиновников (Beamte), а также служащих (Angestellte) и рабочих государственного сектора (Arbeiter).

Чиновники — это лица, выполняющие публично-правовые функции на службе у Федерации, земли, общины или в иных государственных учреждениях. Конституция ФРГ содержит конституционно-правовую гарантию существования аппарата профессиональных государственных чиновников. В соответствии с абз. 4 и 5 ст. 33 Основного закона осуществление властных полномочий на

---

[1] Цитировано по: *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права: В 3 т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М.: НОРМА, 2002. С. 197.

постоянной основе, как правило, должно возлагаться на лиц публичной службы, состоящих в публично-правовых служебных отношениях и обязанных быть верными служебному долгу. При этом правовое регулирование публичной службы должно учитывать традиционные принципы профессионального чиновничества и развивать их дальше. Именно исходя из этого признака чиновники имеют особый статус и выделяются из числа прочих лиц, работающих по найму в системе государственной службы ФРГ.

Чиновник по законодательству Германии в силу выполняемых им функций обладает особыми властными публично-правовыми полномочиями и его связывают с государством служебные отношения, характеризующиеся верностью и взаимным доверием. Назначение чиновника на должность происходит путем издания административного акта — свидетельства о назначении на должность[1].

Особый статус чиновников выражается также в том, что при назначении на должность они дают клятву верности Конституции (Diensteid) и получают за свой труд денежное содержание — жалованье (Besoldung). Они также имеют гарантию занятости и содержания в течение всего периода начиная от их утверждения в должности и до пенсионного возраста, по достижении которого чиновники получают пенсионные выплаты от государства (Alimentationsprinzip). На время несения службы они освобождаются от внесения взносов на социальное обеспечение, т.е. данные расходы несет государство (Versorgungsprinzip).

Особые права и обязанности чиновников в отличие от лиц, работающих по найму, выражаются также в их ответственности перед третьими лицами. Практически во всех случаях ответственность несет административный орган — работодатель чиновника[2]. При нарушении служебных обязанностей чиновники несут ответственность в соответствии с Федеральным дисциплинарным законом[3].

Уголовным кодексом Германии предусмотрена уголовная ответственность чиновников за преступления, которые могут быть совершены ими при исполнении должностных функций: за шпионаж, преступное использование служебного положения, взяточничество, разглашение судебной тайны и некоторые другие. Закон предусмат-

---

[1] Прекращение служебных отношений между чиновником и государством возможно лишь по основаниям, прямо указанным в законе, после чего чиновник уходит в отставку, если он не уволен по дискредитирующим его обстоятельствам.

[2] Исключением являются умышленные действия либо грубая небрежность чиновника.

[3] См.: *Bundesdisziplinargesetz* vom 9. Juli 2001 (BGBl. I S. 1510), das zuletzt durch Artikel 12b des Gesetzes vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160) geändert worden ist.

ривает автоматическое увольнение чиновника, приговоренного судом к лишению свободы за предумышленное преступление на срок более одного года.

Чиновники ограничиваются в праве свободного выражения мнений: они не имеют права участвовать в забастовках, но им разрешается вступать в профсоюзы. По мнению законодателей и теоретиков немецкого административного права, государство имеет полное право требовать от чиновников политической благонадежности и преданности, поскольку они служат всему народу, а не какой-либо политической партии.

В отличие от чиновников с *рабочими* и *служащими* государственного сектора заключается трудовой договор (договор о поступлении на службу); они могут вступать в профсоюзы и им разрешается бастовать.

Оплата труда чиновников — это установленное законом денежное содержание, а труд служащих и рабочих оплачивается в соответствии с тарифным соглашением. Если чиновники получают государственную пенсию, то служащие и рабочие — пенсию на основе договора о социальном страховании по достижении предельного пенсионного возраста.

В Конституции (ст. 33) закреплен принцип равного доступа к публичной службе в соответствии со своими склонностями, способностями и профессиональной квалификацией, необходимой для данного вида деятельности. Причем это касается в равной степени чиновников, служащих и рабочих. Запрещена дискриминация при приеме на государственную службу с точки зрения пола, происхождения, расы, вероисповедания, а также по религиозным, политическим, мировоззренческим взглядам. О наличии вакантных (свободных) мест сообщается в специальных печатных сообщениях.

Равный доступ к государственной службе в Германии имеют претенденты из других государств — участников Европейского сообщества, а также лица из стран — участников Европейского экономического пространства (Исландия, Лихтенштейн, Норвегия) и Швейцарии[1].

Исключением из этого правила может служить тот факт, что только граждане немецкого происхождения имеют право на получение должностей, требующих исполнения государственных функ-

---

[1] В этих случаях оценка имеющейся квалификации проводится в соответствии с Директивой 2005/36/EG Европейского парламента и Совета от 7 сентября 2005 г. о признании профессиональных квалификаций. См.: Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (ABl. EG Nr. L 255 S. 22—142).

ций, которые, в силу их особого содержания, должны быть осуществлены исключительно гражданами ФРГ[1].

Отбор претендентов на службу проводится каждой администрацией самостоятельно. Это означает, что не существуют общеобязательных правил для отбора кандидатов или центра по их отбору. По своим деловым и профессиональным качествам каждый кандидат должен соответствовать будущей занимаемой должности.

Лица, которым было отказано в приеме на государственную службу, имеют право обжаловать данное решение в суд. При этом, если речь шла о замещении чиновничьей должности, соответствующий иск направляется в административный суд. Правовые споры, касающиеся замещения вакантных должностей в качестве служащего или рабочего, рассматриваются судами по трудовым спорам.

В публичной службе Германии различают следующие категории чиновников по правовому статусу:

(1) чиновники, назначаемые на должность пожизненно;
(2) чиновники, назначаемые на должность на определенное время на основе особых правовых предписаний;
(3) чиновники, проходящие подготовительную практику, в том числе во время учебы, к занятию должности;
(4) чиновники, назначенные на должность с испытательным сроком, после успешного окончания которого они получают должность пожизненно;
(5) выборный чиновник (например, бургомистр, ландрат);
(6) политические чиновники; круг политических чиновников установлен законодательством и охватывает сравнительно малочисленную группу высших руководителей органов власти, которые в случае отставки правительства также уходят со своих постов;
(7) почетный чиновник, исполняющий безвозмездно обязанности служащего (например, руководители добровольной пожарной дружины).

Не являются чиновниками в смысле действующего законодательства члены правительства, парламентские статс-секретари и некоторые другие государственные служащие[2]. Несмотря на внешнюю пра-

---

[1] Подробнее о правовых проблемах приема на государственную службу ФРГ лиц из стран Евросоюза см.: Manfred Wichmann, Karl-Ulrich Langer: öffentliches Dienstrecht. Das Beamten- und Arbeitsrecht für den öffentlichen Dienst, 6. Auflage. Kohlhammer-Verlag, 2007.

[2] См.: § 18 des Bundesministergesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juli 1971 (BGBl. I S. 1166), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Oktober 2008 (BGBl. I S. 2018) geändert worden ist.

вовую схожесть, также не являются чиновниками судьи и солдаты. Их статус регулируется Законом о статусе судей в ФРГ[1] и Законом о правовом положении военнослужащих Бундесвера[2]. Военнослужащие несут ответственность в соответствии с воинским дисциплинарным уставом[3], а в случае совершения воинских преступлений — перед военными судами.

Евангелическая и католическая церкви являются в Германии публично-правовыми корпорациями и таким образом имеют право содержать чиновников. Так как в соответствии с Конституцией им гарантируется независимость (ст. 140), то на них не распространяется действующее законодательство о прохождении службы государственными служащими. Церкви в Германии имеют собственных чиновников и служащих, на которых распространяется церковное трудовое законодательство[4].

В Германии до настоящего времени, особенно в так называемых «старых» землях ФРГ, очень много учителей-чиновников. В новых землях учителя в основном имеют статус служащих. На протяжении нескольких лет в ФРГ идет оживленная дискуссия относительно легитимности статуса «чиновник» в отношении некоторых групп государственных служащих, в том числе есть предложение о ликвидации статуса чиновника для учителей. Требования эти обосновываются превращением чиновничества в своего рода замкнутую касту, наличием у чиновников многих привилегий и связанной с этим неповоротливостью громоздкого аппарата управления. Однако данный вопрос до настоящего времени окончательно не решен.

Государственная служба в Германии — это деятельность, для которой требуется специальное образование, а также наличие профессиональных убеждений. Профессионально выполняя выбранную на всю жизнь деятельность, чиновники должны гарантировать стабильность государства, безупречность управленческой деятельности, ее независимость от политических изменений, которые регулярно происходят в обществе.

---

[1] См.: *Deutsches* Richtergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 1972 (BGBl. I S. 713), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160) geändert worden ist.

[2] См.: *Soldatengesetz* in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Mai 2005 (BGBl. I S. 1482), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 31. Juli 2010 (BGBl. I S. 1052) geändert worden ist.

[3] См.: *Wehrdisziplinarordnung* vom 16. August 2001 (BGBl. I S. 2093), die zuletzt durch Artikel 86 des Gesetzes vom 17. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2586) geändert worden ist.

[4] См.: *Reinhard Richardi.* Arbeitsrecht in der Kirche: Staatliches Arbeitsrecht und kirchliches Dienstrecht. Beck Juristischer Verlag, 5. Auflage, 2008.

Высшие руководящие должности, как правило, занимают чиновники, имеющие юридическое образование[1]. Кроме того, подготовка служащих осуществляется разветвленной сетью так называемых высших профессиональных школ государственного управления. Наряду с соответствующей высшей школой Федерации имеются аналогичные школы в землях. Специальные учебные заведения и учебные центры имеют некоторые ведомства, занимающиеся также и повышением квалификации чиновников.

Условием приема в высшую профессиональную школу является поступление на государственную службу (учащиеся числятся кандидатами на чиновничью должность, проходящими подготовительную службу, получающими денежный оклад). Обучение длится 2,5—3,5 года, из которых первая половина, как правило, приходится на теоретическое обучение, а вторая — на прохождение практики в административных органах.

В ФРГ в зависимости от содержания публичной службы и характера деятельности чиновников, занимаемые ими должности и соответственно виды прохождения государственной службы подразделяются на четыре уровня:

(1) простая публичная служба — низший ранг;

(2) средняя публичная служба — средний ранг;

(3) повышенная публичная служба — высокий ранг;

(4) высшая публичная служба — высший ранг.

Денежное довольствие чиновников урегулировано Федеральным законом об окладах чиновников и зависит от занимаемого должностного ранга[2].

Табель о рангах предусматривает 16 групп чиновников: A1—A5 — низшие чины (вспомогательно-технические); A6—A9 — средние чины (правительственные секретари, обер-секретари, гаупт-секретари); A10—A13 — повышенные чины (правительственные инспекторы, регирунгсамтманы); A14—A16 — высшие чины (выс-

---

[1] Высшее юридическое образование строится в Германии следующим образом: базовая учеба проходит в университете, после которой сдается 1-й государственный экзамен. В случае его успешной сдачи студент проходит двухгодичную стажировку (референдариат) в суде, в прокуратуре, адвокатуре и органе публичного управления. После окончания всей стажировки сдается 2-й государственный экзамен. С его успешной сдачей лицо является юристом, имеющим полную профессиональную подготовку с правом занятия судебных должностей (кандидат на административную или судебную должность, сдавший 2-й государственный экзамен).

[2] См.: *Bundesbesoldungsgesetz* in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Juni 2009 (BGBl. I S. 1434), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 7 des Gesetzes vom 3. August 2010 (BGBl. I S. 1112) geändert worden ist.

шие правительственные советники). При этом в каждой должностной группе предусмотрено несколько ступеней увеличения окладов чиновников в зависимости от служебного стажа[1].

Если раньше чиновники получали к должностному окладу различного рода доплаты и единовременные пособия, например отпускные деньги или денежное пособие к Рождеству, то в настоящее время дополнительное финансирование значительно сокращено, а некоторые пособия полностью отменены.

Для рабочих и служащих действуют самостоятельные тарифные соглашения. Так, трудовые отношения федеральных и коммунальных работников по найму получили свое закрепление в коллективном (трудовом) договоре о тарифных ставках от 13 сентября 2005 г.[2] В отношении служащих и рабочих земель действует тарифное соглашение от 12 октября 2006 г.[3] Исключениями являются земли Берлин и Гессен, где действуют самостоятельные земельные тарифные соглашения[4].

В отношении рабочих и служащих действуют также соответствующие предписания Гражданского кодекса и отдельные законы в сфере охраны и защиты труда, например Закон о защите от необоснованного увольнения, Закон об охране материнства, Закон об охране труда молодежи и некоторые другие.

В соответствии с Основным законом государственные служащие должны обеспечивать стабильное государственное управление и должны образовывать твердый баланс по отношению к действующим политическим силам. Анализ законодательства об организации публичной службы в ФРГ, Германии приводит к выводу, что публичная служба в Германии — это деятельность на службе юридического лица общественного права. Среди служащих государства выделяется особая группа служащих — чиновники, статус которых имеет юридические и экономические гарантии. Чиновником является тот, кто состоит с государством в публично-правовом служеб-

---

[1] Данным законом отдельно регулируется денежное довольствие руководящего состава органов государственной власти Германии, судей, прокуроров, профессоров и военнослужащих, которое зависит, как правило, не от срока службы, а от занимаемого ранга (должности).

[2] См.: *Tarifvertrag* für den öffentlichen Dienst (TV-D) vom 13. September 2005, geändert durch den Änderungstarifvertrag Nr. 1 vom 1.8.2006 und den Änderungstarifvertrag Nr. 2 vom 31. März 2008.

[3] См.: *Tarifvertrag* für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) vom 12. Oktober 2006 in der Fassung des Änderungstarifvertrages Nr. 1 vom 13. März 2008.

[4] См.: *Tarifvertrag* für den öffentlichen Dienst des Landes Hessen (TV-H) vom 1. September 2009.

ном отношении. Данное публичное служебное отношение основывается на издании административного акта о назначении лица на конкретную должность (чиновнику вручается административный акт — свидетельство о публично-правовом служебном отношении). Чиновник в силу выполняемых им функций обладает особыми властными публично-правовыми полномочиями в связи с осуществлением важных функций и его связывают с государством служебные отношения верности и взаимного доверия, закрепляемые путем принесения присяги. Субъектом, назначающим на должность чиновника, могут быть Федерация, земли, общины или союзы общин. Чиновники получают за свою деятельность денежное довольствие, соответствующее общественному статусу чиновника, чтобы он был в состоянии вести соответствующий его положению образ жизни. В связи с осуществлением публичной деятельности чиновники несут дисциплинарную и уголовную ответственность; это связано с тем, что данные должностные лица несут повышенную юридическую ответственность, поскольку их деятельность имеет особо важное значение для государства.

Глава 3

Административное право Франции

- Разделение властей в соответствии с Конституцией Франции
- Местное самоуправление
- Государственная служба
- Суды административной юстиции
- Местная административная юстиция
- Административная роль Государственного Совета
- Апелляционные суды административной юстиции и суды системы административной юстиции
- Судебный процесс

3.1. Разделение властей в соответствии с Конституцией Франции

Развитие политической истории Франции после революции характеризуется повторяющимися изменениями баланса сил между исполнительной и законодательной властью. С одной стороны, имела место существовавшая со времен Бонапарта традиция автократичного правления, основывающаяся на могущественной и централизованной бюрократии и более или менее независимом Парламенте.

С другой стороны, парламентская традиция, при которой Парламент диктует свою волю исполнительной власти, при этом полагаясь на сильную бюрократию. Данная традиция достигла своего апофеоза в Третьей и Четвертой Республиках (1875—1940; 1956—1958), однако в обеих не было создано сильное и эффективное правительство.

Конституция Пятой Республики, принятая в 1958 г., сохраняет (в теории) основные черты парламентского режима и устанавливает жесткое разделение между исполнительной и законодательной властью (министр не может быть депутатом). Премьер-министр остается ответственным перед Парламентом, и только Парламент может принимать законы.

Как писали Ф. Ридли и Ж. Блондель, «одна из наиболее требуемых реформ восемнадцатого века была реформа медленной и затратной судебной системы. Требования исходили не только от страдавшего общества, но и от советников монарха»[1]. Политическая

[1] *Ridley F.F. and Blondel J.* Public Administration in France. London, 1970. P. 125.

мысль в 1789 г. была также направлена на то, чтобы остановить вмешательство судов общей юрисдикции в дела администрации. В последние годы монархии были нередки случаи, когда попытки Парламента провести административную реформу блокировались. Первые лидеры Революции 1789 и 1790 гг. были вдохновлены и воодушевлены успехом американской Революции и Конституцией 1787 г. Монтескьё в связи с этим писал в своей известной книге «О духе законов» о сбалансированной системе сдержек и противовесов и о четком разделении ветвей власти: судебной, законодательной и исполнительной. Когда Наполеон в качестве Первого Консула начал строить жизнеспособный государственный механизм на руинах Революции, ограничения юрисдикции судов вполне его устраивали из-за его стремления построить сильную централизованную власть. С другой стороны, он также хотел установить жесткий, практически военный контроль над администрацией как в провинции, так и в некоторых ветвях власти. В связи с чем администрация в постреволюционной Франции представляла собой механизм, независимый от законодательной власти и от судов общей юрисдикции. Одна из удивительных черт французского административного права (охарактеризованная профессором Вейлом как «чудо»)[1] состоит в том, что, несмотря на тоталитарное происхождение, оно обеспечило одну из самых эффективных в мире систем гарантий свобод индивида от государства.

Одной из причин сильной позиции административного права на протяжении XIX в. и до настоящего времени является относительная слабость Правительства в других областях.

Что касается судебной власти, то она всегда начиная с 1789 г. была подвержена политическим изменениям. В то же время *принцип независимости Парламента* всегда оставался неизменным при всех режимах после Революции, Парламент иногда уступал пальму первенства в управлении страной Правительству. Данная нестабильность в балансе сил между Правительством и Парламентом еще более подчеркивает стабильность французской административной системы. Государственный Совет, мэры и префекты пережили две монархии, две империи и четыре республики, обеспечив внутреннюю стабильность Франции. Неудивительно, что данные структуры, учитывая консерватизм нации, приобрели значительное уважение, если не почитание.

Выдающейся характеристикой современной французской администрации является то, что свобода действий предоставляется чи-

[1] *Le Droit* Administatif, 8 th edn. Paris, 1980.

новникам, а не политикам. Французские чиновники всегда несли на себе большую ответственность. Властные полномочия администрации росли с объемом задач, доверяемых государству. Известный ученый Винсент Райт достаточно подробно пишет об этом[1].

Будучи индивидуалистами, французы не терпят государственного вмешательства в их частные дела, но одновременно они охотно предоставляют право Правительству и экспертам заниматься деталями. В прошлые годы данное явление было проиллюстрировано созданием независимых и автономных агентств, регулирующих и наблюдающих за определенными областями общественной и политической жизни:

- Национальная комиссия по свободе информации, которая регулирует использование компьютеров и баз данных;
- Совет по конкуренции, который наблюдает за монополиями, поглощениями и за мерами, ограничивающими конкуренцию;
- Комиссия по проверкам, которая расследует жалобы на исследование общественного мнения;
- Комиссия по потреблению, которая дает советы по потребительским вопросам;
- Комиссия по биржевым операциям, которая регулирует финансовые рынки;
- Национальная комиссия по контролю за проведением выборов, которая дает рекомендации и наблюдает за проведением национальных избирательных кампаний.

Также, например, Высшая комиссия по аудиовизуальной продукции наблюдает за прокатом, а Комиссия по регуляции телекоммуникаций работает в данном секторе.

Контроль со стороны чиновников в данных областях многим видится как действенное решение проблем.

При этом необходимо отметить, что рассматривать администрацию как монолитный, единый орган неправильно, поскольку в администрации имеет место столкновение интересов между различными группами чиновников, что ведет к соперничеству и разделению, что, в свою очередь, неизбежно уменьшает ее (администрации) власть[2].

Необходимо, на наш взгляд, отметить значительную роль административных судов. Управление со стороны бюрократии стало более хорошим благодаря тому, что посредством административных судов удалось создать четкие механизмы контроля и наблюдения.

---

[1] *The government* and Politics of france, 3 rd edn. (1989) 100—1.

[2] *Stevens A.* The Government and Politics of France, 2 nd edn. (London, 1996) 153—5.

Хотя во Франции и существует отдельная система административных судов, имеющих общую юрисдикцию, их не стоит соотносить с британскими органами административной юстиции (которые лучше охарактеризовать как «статутные», чем «административные», органы юстиции).

В последние годы были предприняты усилия для развития альтернативных способов разрешения споров. Циркуляр от премьер-министра от 9 февраля 1995 г. напоминает административным органам о важности разрешения споров во внесудебном порядке. Циркуляр также обращает внимание на то, что граждане в большинстве случаев нуждаются в решении административного органа, прежде чем они могут обратиться в суд. В циркуляре говорится, что такая мера нужна для того, чтобы отвечать на жалобы в разумное время. Названный документ также вводит некоторые рекомендации, данные в докладе Государственного Совета в 1993 г.[1] В докладе говорится о том, что количество предварительных обращений в административные органы составляет 3 млн, из которых только 15 тыс. заканчиваются в суде. Закон 1987 г., реформирующий суды административной юстиции, разрешает обязательное примирение в договорных и недоговорных обязательствах. Закон 1986 г. подчеркивает, что примирение сторон является одной из задач судьи органа административной юстиции.

При этом подобные соглашения некоторыми ветвями власти используются редко[2], поскольку согласно решению Государственного Совета (CE, Sect. 19 марта 1971, Mergui) существует ряд ограничений на их использование в публичном праве, например: «физическое лицо никогда не должны заставлять выплачивать денежные средства, которые оно не должно платить». Другими словами, обязанности физического лица должны быть ясными в отличие от частного права, где соглашение может быть достигнуто и в том случае, когда ответчик не признает своей ответственности[3]. В связи с этим несмотря на воодушевление, вызванное циркуляром премьер-министра, рамки использования соглашений остаются ограниченными.

Несмотря на растущую важность альтернативного пути разрешения споров, суды административной юстиции сохраняют важную роль.

---

[1] *Regler* autrement les conflits. Conciliation, transaction, arbitrage en matiere administrative. Paris, 1993.

[2] *Levasseur A.* Les transactions: l'example de l'Assistance publique-Hopitaux de Paris. 1997. P. 54.

[3] *Lyon-Caen A.* Sur la transaction en droit administrative. 1997. P. 48.

Контроль за административными органами также возможен благодаря их открытости для общественного наблюдения и критики. Для обеспечения «большей открытости» государственной администрации Парламент принял два закона:

(1) Закон от 27 июля 1978 г. повторно подтвердил уже существовавшее правило, согласно которому гражданин имеет право быть уведомленным обо всех решениях индивидуального характера, которые его затрагивают, в ином случае данные решения не будут каким-либо образом влиять на гражданина. А также установил норму, согласно которой гражданин получает право общего доступа к административным документам, затрагивающим его лично или в общем порядке;

(2) Закон от 11 июля 1979 г., установивший общий принцип, согласно которому все административные решения должны сопровождаться обоснованием.

3.2. Местное самоуправление

Вместо независимых органов, выполняющих функции, возложенные на них Парламентом, во Франции традиционно существовала прямая передача власти центром местным органам, действующим от имени или под наблюдением министерств в Париже. Однако городские советы (еще до реформ 1982 г.) имели общую юрисдикцию по местным вопросам. Сегодня Франция управляется по большей части путем соглашений между центральной и местными властями (например, в планировании).

Во Франции существует три основных уровня местного самоуправления. Франция разделена на 22 региона, каждый из которых объединяет несколько из 96 департаментов. Хотя департаменты и сами подразделяются на округа, которые, в свою очередь, делятся на кантоны, все это деление имеет незначительное значение с точки зрения административных органов. Гораздо большее значение имеют коммуны — составные части кантонов. В отношении размера и населения коммуны могут значительно отличаться друг от друга. Более двух третей имеют население меньше 500 человек. В последние годы значительное количество коммун объединились, кооперируясь по разным административным вопросам, регулируемым законодательством. Хотя и существует более 700 объединений коммун, есть девять больших городских агломераций в таких областях, как Бордо и Страсбург. Также существует около 18 000 постоянных объединений

из двух и более коммун, согласившихся на объединение для выполнения определенных функций[1].

До определенных изменений, которые были внесены Законом от 2 марта 1982 г. «О децентрализации», центральное Правительство доминировало над местным самоуправлением. Каждый департамент имел *префекта*, поддерживавшего баланс между властями, которому при этом помогал избранный общий совет. Созданный Наполеоном, но основанный на должности интенданта, учрежденной Ришелье, *префект* — чиновник центрального Правительства, отвечающий за большинство функций центрального Правительства в своем департаменте, например за дороги, но не за образование. Он является связующим звеном между более низкими уровнями административной власти и Министерством внутренних дел. Также префект может обращаться с рекомендациями к органам местного самоуправления и ответствен за внутренний порядок и безопасность в своем департаменте. До 1982 г., он также осуществлял контроль за решениями местных властей и был вправе их аннулировать из-за неправомерности. В связи с этим префект оказывал большое влияние на деятельность местной власти.

Одна из основных целей закона 1982 г. — «*демократизация*» *и* «*деконцентрация*» *власти на местах.* Значительные властные полномочия, особенно в области экономического планирования и региональной инфраструктуры, были переданы избираемым региональным советам, которым новые региональные префекты, сохранившие ответственность за общественный порядок, могли давать соответствующие рекомендации. Исполнительная власть легла на Президента Регионального Совета, который стал важной политической фигурой. Хотя и ограниченные в ресурсах, регионы оказали значительное влияние на местные экономические инициативы и на строительство лицеев.

На уровне департаментов исполнительная власть в настоящее время принадлежит не префекту, а *Президенту общего совета департамента.* Совет же наделен властными полномочиями в экономической и социальной сферах.

Структура коммун, за исключением вопросов финансового контроля, изменениям не подверглась. На уровне коммуны *мэр* является представителем центральной власти, хотя и избирается (обычно на 6 лет) муниципальным советом. Мэр ответствен через префекта перед центральным Правительством за поддержание законопорядка внутри своей коммуны.

---

[1] *Stevens A.* The Government an Politics of France ch. 6.

При выполнении своих «полицейских функций» ни мэр, ни префект ни в какой мере не подчиняются общему или муниципальному советам. Мэр может быть подвергнут дисциплинарному взысканию только префектом, а последний, в свою очередь, только министром. Гражданин, недовольный решением, которое может быть как положительным, так и отрицательным, например отзыв лицензии или отказ в принятии каких-либо мер, не может жаловаться в муниципальный совет. Единственным выходом для него является обращение в Административный суд или в Государственный Совет.

Мэр представляет в коммуне исполнительную власть, но может также действовать как представитель коммуны и как представитель государства. В первом случае он регистрирует рождения, браки и смерти, контролирует проведение выборов и выполняет функции военного комиссара по призыву новобранцев. Мэр также обладает значительными автономными полномочиями (как и префект) в области поддержания законности и правопорядка.

Автономия была также предоставлена чиновникам из местных органов самоуправления. До этого чиновники департамента были обычными государственными служащими, в то время как служащие в коммунах являлись настоящим местным самоуправлением. Специальные нормативные акты регулируют набор и карьерное продвижение служащих местного самоуправления (Закон от 26 января 1984 г., содержащий положения о местной публичной службе, и Закон от 27 декабря 1994 г.).

Автономия местных и региональных властей обеспечивается несколькими путями:

(1) в соответствии со своим решением о децентрализационных реформах (25 февраля 1982 г.) Конституционный Совет настоял на том, что в целях соответствия законодательству решения местных органов власти могут передаваться префектом в органы административной юстиции для проверки их законности. Процедура передачи данных решений на предмет проверки их законности является одной из гарантий правопорядка;

(2) был реструктурирован бюджетный контроль. Новый орган — Региональная счетная палата была создана в каждом регионе. Она выполняет те же функции по проверке счетов местных органов власти, но у данного органа есть и другие функции: он готовит заведующих финансовыми отделами (которые все еще назначаются центральным Правительством). Палата также дает рекомендации префекту, когда ме-

стные органы власти не могут вовремя составить бюджет или если бюджет не соответствует нормам законодательства[1].

Во Франции префект просто предпринимает шаги, рекомендованные Палатой в области налогообложения, связанного с бюджетом. Апелляции на действия Региональной счетной палаты можно подавать в Суд по налогам и сборам, финансовый суд административной юстиции, образованный незадолго до Революции[2];

(3) не стоит забывать, что большая часть денег для местного самоуправления поступает от дотаций со стороны центрального Правительства.

Таким образом, коммуны и департаменты обладают большой свободой действий. Однако это не означает, что коммуны могут делать все, что им нравится, так как существуют следующие важные ограничения:

(1) мэр, а не Совет отвечает за общественный порядок;

(2) большинство важных административных решений в коммуне (особенно годовой бюджет) должны быть одобрены властями департамента, а в некоторых случаях и Региональной счетной палатой. В некоторых случаях (создание получастной компании, акционером которой будет являться коммуна) необходимо согласие административных секций Государственного Совета. Несмотря на реформы, система контроля остается детально проработанной и важной;

(3) решения мэров, муниципалитетов, регионов, департаментов и региональных советов, а также префектов могут быть отменены или изменены в местных судах административной юстиции и Государственном Совете.

Французские органы местного самоуправления, в особенности коммуны, рассматриваются как часть административных органов и подлежат контролю со стороны более высоких структур.

Необходимо отметить, что существует сильное давление по поводу реформирования и рационализации системы на уровне коммун. Создание начиная с 1966 г. городских агломераций позволяет интегрировать важные государственные службы в рамки коммун. Агломерации управляются объединенными советами, члены которых не только избираются, но и назначаются муниципальными советами. Эти и другие формы реорганизации не затронуты Законом 1982 г.

---

[1] 1987 AC 625.

[2] *La Cour* des Comptes et les institutions associees. Paris, 1971.

3.3. Государственная служба

Во Франции существует разграничение между служащими центральной власти, служащими, которые работают на местную власть, и служащими, работающими в больничном обеспечении. Все три категории рассматриваются как выполняющие публичные функции и по сути являются функционерами.

Местные чиновники во Франции выполняют только те функции мэра, которые возложены на него в качестве председателя муниципального совета. Образование относится к юрисдикции центральной власти, а директор школы в маленькой деревушке будет являться государственным служащим.

Очевидно, что карьера государственного служащего предоставляет много возможностей всем социальным классам во Франции, так как именно умственные способности, а не происхождение являются ключевым фактором при назначении и продвижении по службе. Большие усилия приложены для того, чтобы предоставить всем гражданам равный доступ к государственной службе. Это обеспечивается экзаменами при поступлении на работу. Экзамены открыты для всех лиц, подходящих под определенный образовательный стандарт (CE, 28 мая 1954, Barel, C. 255). В реальности немногие люди из низших социальных слоев общества могут получить достаточно хорошее образование для поступления в главные учебные заведения, из числа выпускников которых и набираются чиновники на высокие должности[1].

Государственная служба не является контрактным взаимоотношением с государством, но обладает статусом, определенным Законом «Statut general des fonctionaires». Текст данного Закона дополнен примерами из практики Государственного Совета, под чьей юрисдикцией находятся все споры, касающиеся поступления на государственную службу, заработной платы, продвижения, обязанностей и дисциплины[2].

На государственной службе существует традиция, которая относится ко временам Старого Режима, заключающаяся в активном вмешательстве в экономическое и социальное развитие нации. Во времена Третьей и Четвертой Республик следствием хронической нестабильности французской политики стало то, что высокопостав-

---

[1] По оценке Л. Роубана, 42,5% государственных служащих имеют родителей на государственной службе (для сравнения 10,3% населения Франции составляют государственные служащие).

[2] *The court* of Justice of the European Communities, 4-th edn by L.N. Brown and T. Kennedy. London, 1995.

ленные чиновники вынуждены были брать на себя принятие решений, которые, например, в Англии обычно относились к прерогативе политиков[1].

До 1958 г. было принято проводить различия между «правительством» — изменчивым и погруженным в политику и «администрацией» — постоянной, стабильной и смотрящей вперед. После Второй мировой войны именно государственная служба инициировала планы по долгосрочной модернизации промышленности и сельского хозяйства.

«Живое мировоззрение и веру в государственную службу» будущие политики впитывают в себя при обучении в ведущих главных учебных заведениях. Этот термин относится к таким учебным заведениям, как Политехническая школа, Горнопромышленная школа и Национальная административная школа (НАШ), а также некоторые другие[2]. Данное образование дает госслужащему знания в его области работы. Поступление весьма сложно из-за очень высокого конкурса и не только необходимо для карьеры, но также очень престижно. Многие идут на государственную службу для того, чтобы получить данное образование как базис и впоследствии сделать карьеру в промышленности или коммерции. Подобный переход наиболее амбициозных государственных служащих из публичной сферы в частный бизнес является одним из факторов установления взаимопонимания между высшими уровнями бизнеса и государства.

Изучение более 200 наиболее важных видов бизнеса во Франции показало, что 45% компаний, имеющих французские корни, возглавляются бывшими государственными служащими.

Во время недавней приватизации неизменность карьеры государственного служащего выдвинулась на передний план. Государственные служащие, нанятые приватизированными компаниями, такими как Франс Телеком, остаются государственными служащими[3].

Тесная взаимосвязь между государственными служащими и частным сектором вызвала вопросы о возможности коррупции. Работа на компанию или участие в делах компании государственным служащим, который по долгу службы контролирует ее или контролировал в предыдущие пять лет, является уголовно наказуемым преступлением. Это также влияет на законность назначений.

Среди высших должностных лиц существует разграничение на «технические» ветви и нетехнические. Технические специалисты

---

[1] *Craig J.T.* The reluctant Executive. 1961. P. 45.
[2] *Ridley and Blondel.* Public Administration in France. P. 36.
[3] *Закон* от 26 июля 1996 г.

работают, например, в Горнопромышленной корпорации в верхних эшелонах управления.

Французская государственная служба была охарактеризована как «одна из движущих сил, если не единственная движущая сила, во французской жизни»[1]. Винсент Райт более скептичен, в силу чего отмечает, что «некоторые чиновники в административных органах наслаждаются большим влиянием, но они одиноки в сложной материи принятия общественных решений»[2]. Укоренившиеся привычки и традиции, а не динамичный взгляд на будущее могут охарактеризовать деятельность многих государственных служащих и снизить их эффективность.

3.4. Суды административной юстиции

Юридический контроль предполагает существование судей, которые следят за соблюдением закона со стороны административных органов.

Во Франции юридический контроль за административными органами доверен специальным корпорациям судей, которые заседают в особых судах. Эти суды сейчас формируют трехуровневую иерархическую систему, возглавляемую Государственным Советом в Париже. На более низком уровне расположены семь региональных административных апелляционных судов и 27 судов системы административной юстиции на континентальной части французской территории. Также есть четыре суда системы административной юстиции в заморских департаментах: Antilles, Reunion, Noumea и Papeete. В дополнение к этим административным судам общей юрисдикции существует ряд органов, выполняющих юридические функции в определенных сферах. Административные суды особой юрисдикции находятся под контролем не обычных гражданских судов, а под контролем Государственного Совета.

Такая сложная система формировалась последние два столетия, в течение которых важность и значение этой ветви французской судебной системы существенно выросли.

Оценка исторической основы необходима для понимания нынешней структуры судов и распределения задач между ними.

Современная Франция образовалась после Революции 1789 г. Однако большое количество нововведений так или иначе существо-

---

[1] *Ridley* and Blondel, Public Administration in France. P. 54.
[2] *Wright V.* The Government and Politics of France. P. 131.

вало при старом режиме. Примером этому может служить Государственный Совет.

В дореволюционной Франции Королевский Совет давал советы королю по административным и судебным вопросам. Королевский Совет не рассматривал жалобы на законность декретов и постановлений, которые были изданы им самим, или на назначения в королевские службы. Более того, Ришелье посылал интендантов от Совета для того, чтобы выслушать жалобы на налогообложение или на общественные работы. Апелляции, которые могли подавать эти чиновники, рассматривались Королевским Советом. Парламент же хотел сохранить монополию на все юридические процессы. В 1641 г. эдикт Сент-Жермен запретил Парламенту рассмотрение любых дел, касающихся государства, административных органов, и оставил рассмотрение подобных дел только для короля и для назначенных им лиц. Данный конфликт продолжился и после Революции.

Хотя Государственный Совет в чем-то и напоминает Королевский Совет, между ними не существует прямой связи[1]. Революция привела к прерыванию традиции административного правосудия.

Первым шагом, который предприняли революционеры, заключался в ограничении власти Парламента. Это было сделано при помощи знаменитого Закона от 16—24 августа 1790 г., который был частично навеян теорией Монтескьё о разделении властей, но также во многом связан с эдиктом Сент-Жермен 1641 г. Статья 13 Закона, действующая и по сей день, гласит:

> Судебные функции четко определены и всегда должны быть отделены от административных функций. Вмешательство судей судов общей юрисдикции в дела административных органов является преступлением. Они также не должны оказывать влияние на административные органы при помощи своего положения[2].

Эта статья была одобрена Декретом в 1795 г.

Запрещается принятие под свою подсудность судами любых административных дел вне зависимости от их характера.

Эти положения дали полную свободу административным органам. Власти короля больше не существовало, Королевский Совет был аннулирован и больше не было ни одного органа, в который гражданин мог обратиться за защитой от произвола администра-

---

[1] *Mestre J.L.* Introduction historique au droit administrative francais. Paris, 1985.
[2] *An Englisch* Readers Guide to the French Legal System. Oxford, 1991. P. 141.

тивных органов. Наполеон, придя к власти, озаботился проведением административной реформы, особенно в области рассмотрения жалоб от граждан. Также он хотел получать профессиональные советы по проектам законов и постановлений. В Конституции 1799 г. Наполеон создал Государственный Совет, который должен был действовать под руководством трех консулов, но отдельно от них. Совет был создан в 1799 г., в Рождество. Он был разделен на пять отделов под председательством главы государства (сначала первого консула, а потом и императора). Первоначально работа всех пяти секций (каждая из которых специализировалась на своей области административных отношений)[1] заключалась в рассмотрении черновых вариантов законов и постановлений, что более важно в «разрешении возможных сложностей при деятельности административных органов». Именно эта фраза Конституции и послужила фундаментом для последующего роста судебной активности Государственного Совета. Декрет этого же года еще больше увеличил полномочия Совета, предоставив ему возможность давать рекомендации главе государства по отмене неправомерных актов административных органов и по разрешению юрисдикционных конфликтов между административными органами и гражданскими судами и между различными министерствами.

Согласно новому законодательству 1799 г. гражданин, недовольный действиями административных органов, был вправе сначала подать жалобу в соответствующее министерство и в случае отказа имел право обратиться в Государственный Совет.

Государственный Совет тем не менее должен был закрепить собственную независимость. Это означало уничтожение двух доктрин: «la justice retenue» и «ministere-juge».

Первоначально, хотя и реагируя на апелляции по поводу действий министра, Государственный Совет не имел полномочий на вынесение судебного решения. Его деятельность заключалась в даче рекомендаций главе государства как начальнику министра в административной иерархии. На практике, однако, подобные советы всегда выполнялись, хотя Наполеон несколько раз и отправлял некоторые дела обратно на повторное рассмотрение в Государственный Совет. Особенно важным было официальное наделение решений Государственного Совета судебной силой, которое было осуществлено Законом от 24 мая 1872 г. Тем не менее только с началом Третьей Республики (1870—1940) Государственный Совет получил полномочия суда, который мог выносить судебные решения не от

[1] *Le Conseil* d'Etat 1799—1974. Ch. 2

имени главы государства, но (как и суды общей юрисдикции) от имени французского народа. Во французской речи это означало переход от доктрины «la justice retenue» к «la justice deleguee».

С другой стороны, мнение о том, что ни один административный орган не должен находиться под контролем судов, существовало в доктрине «ministere-juge». Жалобы сначала подавались в соответствующее министерство и только в случае отказа могли быть направлены гражданином в Государственный Совет. В результате жалобы, затрагивающие чиновников высокого ранга, просто не принимались к рассмотрению в министерствах и соответственно не доходили до Государственного Совета[1].

Из-за этого в 1889 г. после громкого дела CADOT (CE 13 декабря 1889 г.) Совет прекратил подобную практику. Таким образом, у гражданина появилась возможность непосредственно обращаться с жалобой в Государственный Совет, минуя уровень министерства.

Более того, произошли определенные изменения в организации Совета, также имеющие важное значение для его развития как суда административной юрисдикции. В 1806 г. внутри Совета был создан особый орган — Комиссия по судебному разрешению споров. В 1849 г. Комиссия была переименована в Секцию по судебному разрешению споров. Это название сохранилось и до сегодняшнего дня.

Другой важной датой является 1831 г., когда Комиссия получила право проводить слушания по делу в присутствии публики. В этом же году в процедурную работу Комиссии был введен правительственный комиссар, который изначально должен был представлять точку зрения Правительства, но со временем стал отстаивать и общественный интерес.

Отделение Комиссии по судебному разрешению споров от Совета произошло в 1849 г., когда решения Комиссии перестали нуждаться в одобрении Генеральной Ассамблеи Совета для получения ими юридической силы. Другим важным изменением стал Декрет от 2 ноября 1964 г., который путем административного акта освобождал тяжбу от судебных издержек и от необходимости законного представительства, тем самым способствуя ее применению.

В результате к концу XIX в. Государственный Совет стал судом последней инстанции, имевшим общую юрисдикцию по жалобам или искам в отношении административных органов.

Именно в этом суде, происходящем из административной системы и состоящем из высокопоставленных государственных служащих, в конце XIX столетия осуществлялся судебный контроль за админи-

---

[1] *Poitou E.* La liberte et le pouvoir administrative. Paris, 1869. Ch. 9.

стративными органами, который ознаменовал собой переход от либерализма позапрошлого века к плановой экономике XX в.

3.5. Местная административная юстиция

Государственный Совет играет важную роль как орган, рассматривающий жалобы граждан на администрации различного уровня по вопросам законности принимаемых решений, разрыва контрактов, обязанностей, вытекающих из деликта и налогообложения. Нарастающая в XX в. активность административных органов только способствовала росту значимости Государственного Совета и росту его загруженности. Для решения данного вопроса было обращено большое внимание на более низкий уровень судов административной юрисдикции, которые и должны были взять на себя рутинные дела.

Как уже было сказано, местные суды, в которые можно было обращаться с жалобами на королевские административные органы, существовали еще до Революции. Тогда они возглавлялись интендантами. *Советы префектур*, созданные Наполеоном в 1799 г., располагались в каждом департаменте и давали рекомендации префекту.

В 1926 г. 86 советов префектур в департаментах были заменены 26 советами, юрисдикция каждого из которых распространялась на несколько департаментов. Независимость советов обеспечивалась тем, что префект являлся в них только номинальным президентом. Члены совета были отнесены к государственным служащим с более высоким статусом. Доверие к вновь созданным советам было продемонстрировано в 1934 и 1938 гг., когда круг дел, которые они могли рассматривать, был расширен.

После освобождения от немецкой оккупации во время Второй мировой войны количество дел, рассматриваемых Государственным Советом, резко возросло. Многие выступали за очищение административной системы от тех чиновников, которые сотрудничали с фашистским режимом. Функционеры, правомерно или неправомерно уволенные, но считавшие себя правыми, требовали пересмотра подобных решений в других секциях Государственного Совета.

Государственный Совет был завален подобными делами и не мог их вовремя рассматривать. Так, за первый послевоенный год к нему поступило 6000 дел для рассмотрения, а обработать удалось только 4500. В 1953 г. подобных нерассмотренных дел накопилось уже 26 000. Срочно требовалось найти решение данной проблемы. Для ее решения Государственный Совет сократил свою юрисдикцию на уровне первой инстанции: обычными судами первой инстанции стали советы префектур. Эти 26 советов также вместе с

изменением статуса поменяли и свое название, став *судами системы административной юстиции*[1].

Целью подобного изменения юрисдикции было снижение нагрузки на Государственный Совет без снижения качества рассмотрения дел, к которому граждане уже привыкли. Эти ожидания вполне оправдались.

Реформа 1953 г. сделала суды системы административной юстиции основными судами первой инстанции, оставив всего несколько категорий дел (важных) для Государственного Совета, который действовал в них как первая и единственная инстанция. В большинстве случаев Государственный Совет действовал как апелляционный суд, как кассационный суд по делам, приходящим от особых органов административной юстиции и (с 1989) от новых апелляционных судов административной юстиции.

Проблема юрисдикции судов системы административной юстиции была решена на территориальном уровне, но, для того чтобы снять излишнюю нагрузку с суда системы административной юстиции в Париже (в котором насчитывалось уже 7 секций по две палаты в каждой), был принят критерий разграничения подсудности, основывавшийся на месте жительства истца. Тем не менее даже при использовании подобных критериев Парижский суд системы административной юстиции остается самым загруженным в стране.

Хотя реформы 1953 г. и достигли значительных результатов в снижении нагрузки на Государственный Совет, как оказалось, они имели временный эффект. Активность государства увеличилась, а вместе с ней увеличилось и количество жалоб на решения государства. Современная правовая культура граждан заключалась в ожидании компенсации в связи с любой жалобой. В дополнение ко всему большой объем работы Государственного Совета составляло рассмотрение апелляций на решения судов системы административной юстиции и по кассационным представлениям на особые органы административной юстиции, такие как *Комиссия по беженцам*. К 31 декабря 1987 г. Совет оказался в той же ситуации, что и в 1953 г. Количество нерассмотренных дел составило 25 392 — эквивалент трехлетней работы Совета.

Необходимо было снова снизить нагрузку на Государственный Совет путем выведения из-под его юрисдикции ряда дел. К тому времени (1975—1985) новые методы рассмотрения дел Советом увеличили его возможности в два раза. Тем не менее количество дел, подлежащих рассмотрению, все равно росло быстрее. Требовались

---

[1] *Brown L.N.* The Reform of the French Administrative Courts. 1959.

определенные ограничения в использовании Совета не только как суда первой инстанции, но и как кассационного суда.

Закон от 31 декабря 1987 г. создал новый уровень судов — *апелляционные суды административной юстиции*. Пять подобных судов были образованы в Бордо, Лионе, Нанси, Нанте и Париже, а еще один в настоящее время создан в Марселе. Их юрисдикция охватывает апелляции от судов системы административной юстиции на так называемые судебные споры о восстановлении прав, нарушенных действиями административных органов.

К данной категории относятся споры по поводу налогов, административных контрактов, государственной ответственности и важных вопросов, связанных с государственной службой. Апелляции на решения судов, связанные с выборами на уровне муниципалитетов или кантонов, остаются в юрисдикции Государственного Совета.

Также были приняты еще две меры.

1. «Фильтрационная» процедура, которая была введена для всех обращений, подаваемых в Государственный Совет в порядке кассации. Процедура позволяет Совету отказывать в рассмотрении по делам, не отвечающим определенным нормам (например, просроченные), или в случае отсутствия серьезных юридических обоснований[1].

Процедура четко прописана, и в случае отказа должны быть названы его причины. Это налагает определенные обязанности на обе стороны, и дело больше не может быть возобновлено. Однако с 1998 г. данная процедура была отменена. Комиссия Государственного Совета приняла решение о том, что при вынесении решения о принятии или непринятии дела к рассмотрению стоит не только обращать внимание на первоначальные признаки, а оценивать его по большему числу параметров.

2. Закон от 31 декабря 1987 г. позволил нижестоящим судам административной юрисдикции обращаться за разъяснениями к Государственному Совету по поводу «закона, представляющего большие сложности в ряде дел», прежде чем они вынесут решения по подобным делам. Стоит отметить, что подобная процедура увеличивает роль Государственного Совета как главного органа, занимающегося толкованием законов. В результате этих реформ Государственный Совет стал судом, исправляющим ошибки нижестоящих судов, дающим толкования законов и выполняющим роль первой инстанции при пересмотре правомерности декретов и схожих мер, принимаемых Правительством.

---

[1] *Декрет* от 24 сентября 1887. Гл. 11. С. 299.

Кумулятивный эффект от реформ 1953 и 1987 гг. оставил Совету три области юрисдикции. *Первая* — это *его юрисдикция* как первой и последней инстанции. В настоящее время дела этой юрисдикции составляют 15—20% общей загруженности и включают в себя:

- дела, связанные с требованием об отмене государственного декрета, постановления или подзаконного акта, а также других решений министра, которые совершаются при помощи рекомендаций Государственного Совета;
- споры по поводу статуса тех государственных служащих, которые были назначены на должность в более важные административные или государственные органы президентскими декретами;
- споры, касающиеся решений коллегиальных органов на национальном уровне;
- споры, касающиеся выборов в региональные советы во Франции и в Европейский парламент;
- процедуры по оспариванию административных актов, применение которых затрагивает большую территорию, чем охватывает один суд системы административной юстиции.

Вторая область юрисдикции Совета относится к тем апелляциям судов системы административной юстиции, которые не были переданы апелляционным судам административной юстиции по реформе 1987 г.

Третья область юрисдикции относится к кассации, которая обеспечивает 3% общей загруженности Совета. Это позволяет Совету рассматривать законность решений апелляционных судов административной юстиции и особых органов административной юстиции.

Для того чтобы компенсировать возросшую нагрузку на суды системы административной юстиции, статус сотрудников данных судов был повышен, что повлекло за собой увеличение заработной платы, лучшие условия работы и новые возможности для продвижения на некоторые посты в Государственном Совете, которые были специально зарезервированы для них. Закон от 6 января 1986 г. еще более повысил данный статус, предоставив судьям такие же гарантии юридической неприкосновенности и «неснимаемости», как и у судей в судах по уголовным и гражданским делам.

В результате члены административных судов более низкого уровня обладают бóльшими гарантиями и независимостью, чем сами члены Государственного Совета.

Как и члены Государственного Совета, судьи в суды системы административной юстиции и в апелляционные суды набираются преимущественно из Национальной административной школы. Не-

давние реформы потребовали назначения значительного числа новых судей. Судей набирали не только из высокопоставленных чиновников, но и из других категорий чиновников. Это привело к тому, что число судей по административным делам, имеющих опыт, значительно уменьшилось.

Время от времени инспекции, в состав которых входят члены Государственного Совета, проверяют каждый из судов системы административной юстиции и апелляционные суды административной юстиции. Инспекции совершаются не только в целях проверки деятельности судов и квалификации судей, но и для их поддержки авторитетом Государственного Совета, а также для оценки новейших тенденций в отношениях между административными органами и обществом.

Что касается членов Государственного Совета, то они в значительной мере остаются членами административной системы, хотя и находятся на уровне контроля и соблюдают необходимую дистанцию от политики и активных административных действий.

3.6. Административная роль Государственного Совета

Согласно Конституции Пятой Республики функции по законотворчеству разделены между Парламентом и Правительством, хотя французы и оставляют термин «статут» для текстов, созданных при имевших место мерах Правительства, носивших законодательный характер и часто называемых декретами.

Что касается статутов, то формально установлено, что все законопроекты, вносимые на рассмотрение Парламента Правительством, должны также представляться на рассмотрение Совета для получения по ним рекомендаций.

Рекомендациям не всегда следуют, Правительство может и проигнорировать их. Оно может просто предоставить Парламенту новый законопроект, который включает в себя новые положения, отличающиеся от рекомендованных Советом. Парламент может принять законопроект в том случае, если рекомендации Государственного Совета были проигнорированы, так как в Конституции отсутствуют указания на юридический пересмотр того, что Парламент уже принял. Это означает, что после принятия законопроекта Парламентом консультативные функции Совета исчерпываются.

Рекомендации, которые дает Совет, обычно исходят от Генеральной ассамблеи Совета после первоначальной экспертизы и доклада из соответствующей административной секции (или секций). Когда Правительство придает данной проблеме большую срочность, то Генеральную ассамблею сменяет меньший комитет.

Когда Правительство использует полномочия исполнительных органов по изданию нормативных актов в виде декретов, согласно ст. 37 Конституции текст декрета должен быть передан в Государственный Совет. И здесь Правительство также не обязано следовать советам данного органа. В ситуации с законопроектами ситуация прямо противоположная: Совет может аннулировать его в случае, если текст законопроекта отличается от присланного в Совет текста и если рекомендации Совета не были приняты во внимание (CE, 1 июня 1962, Union generalle des Halles Centralles).

С Советом также должны консультироваться по поводу декретов о порядке применения закона в отличие от декретов, имеющих самостоятельное значение, принятых согласно ст. 37 Конституции.

В случае если подобные консультации не требуются, Правительство может свободно обратиться за рекомендациями к Государственному Совету и часто пользуется данным правом.

Государственный Совет также обязан выступать в качестве главного советника Правительства и министров по правовым вопросам. В некоторых вопросах существует обязанность прислушиваться к рекомендациям Совета и следовать им. Например, в вопросах о лишении гражданства и в вопросе о признании юридического лица благотворительным обществом. Однако обычно рекомендациям следуют в добровольном порядке, когда, например, министр хочет убедиться, что его действия носят законный характер[1]. Иногда к рекомендациям Совета прибегают в случае наличия разногласий по поводу интерпретации нормативного акта или по законному решению между несколькими ветвями административной власти. В таких случаях обычно в качестве советчика выступает соответствующая административная секция Совета[2].

По причине членства Франции в Европейском Союзе на Государственный Совет легло тяжелое бремя в предоставлении рекомендаций Правительству по всем мерам Европейского Союза, имеющим законодательный эффект. Статья 88-4 Конституции требует от Правительства сообщения о них Национальной ассамблее и Сенату.

Также Совет был обязан после реформ 1963 г. подготавливать ежегодный отчет Президенту Республики, в котором кроме сообщения о работе Совета за год могла быть указана и необходимость проведения реформ административного или судебного характера, которые Совет посчитал нужными. Каждый гражданин может срав-

---

[1] Статья 23 постановления от 31 июля 1945 г.

[2] Bell (1990) 2 Education and the Law 121.

нить годовые отчеты Совета по судам системы административной юстиции и отчеты Комиссара Парламента по административным органам. В отличие от подобных отчетов отчеты Государственного Совета не подлежат открытой публикации в обязательном порядке. Но начиная с 1988 г. Государственный Совет получил разрешение включать эти отчеты в свое собственное издание Etudes et documents (печатается с 1949 г.). В настоящее время данное издание носит дополнительное название Rapport Public. Впервые подобное комбинирование имело место в 1989 г. в Etudes et documents № 40: Rapport Public 1988. Единственным исключением из принципа публичности является то, что некоторые сообщения и прогнозы могут исключаться Правительством из данного отчета по причине конфиденциальности.

Для правильного понимания сущности Государственного Совета необходимо помнить, что он сам является частью административной системы и целиком укомплектован государственными служащими.

В то же время внутри Совета существуют большие отличия между теми его членами, которые занимаются выработкой рекомендаций для административных органов, и теми, кто выносит судебные решения по деятельности административных органов. Это разделение было отражено в первоначальном разделении Совета на административные секции и на секцию по судебному разрешению споров. Благодаря данному реальному разделению Совет, действуя в качестве судебного органа, смог избежать ситуации, когда он сам является судьей по своему делу. Именно это разделение и сделало возможным парадокс, когда один административный орган выбран для того, чтобы быть судьей для других административных органов.

Постепенно, до реформы 1963 г., секция по судебному разрешению споров отграничивалась от административных секций Совета и от «активной административной деятельности» за его пределами. До реформы 1963 г. все специалисты подчеркивали, что секция по судебному разрешению споров добилась независимости от остального Совета и от «действующих административных органов».

Реформа 1963 г. приостановила процесс разграничения. Правительство прямо указало Совету, что секция по судебному разрешению споров не является ветвью судебной власти, а относится к административной системе. Реформа специально усилила взаимодействие между административными секциями Государственного Совета и секцией по судебному разрешению споров. Так, 12 советников из данной секции, а также ее президент должны посещать Постоянную генеральную ассамблею. Также все советники, за исключением президента секции, должны не только выполнять свою работу

в секции, но и участвовать в работе одной из административных секций, а по крайней мере один советник из административной секции должен присутствовать на двух заседаниях при принятии решения по делу. Численность советников увеличивается до двух, когда дело возвращается в секцию по судебному разрешению споров на повторное рассмотрение.

Возможно, что степень автономности секции по судебному разрешению споров до реформ 1963 г. несколько преувеличена. На первый взгляд видно, что Государственный Совет и соответственно данная секция остаются частью административной системы Франции, хотя и весьма специализированной частью. Этот факт и привел к тому, что судебный контроль, который им осуществляется, более приемлем для чиновников.

Государственный Совет приобрел большой авторитет у административных органов, так как его судьи в курсе специфичных проблем, стоящих перед исполнительной властью[1].

Административная компетенция членов Государственного Совета растет благодаря нескольким факторам.

1. Непосредственное соприкосновение секции по судебному разрешению споров и других административных секций позволяет обсуждать многие проблемы и обмениваться мнениями в неформальной и формальной обстановке и, следовательно, лучше знать проблемы другой стороны. Формальные встречи проходят в рамках Генеральной ассамблеи Совета 12 раз в год в пленарной форме и большее число раз в меньшем составе (практически каждую неделю).

2. Реформа 1963 г. специально обеспечила переход персонала Совета от одной деятельности к другой. Смешивание сотрудников из различных секций позволяет расширить их кругозор и получить новые знания о деятельности административных органов. Более того, активное участие членов секции по судебному разрешению споров в работе административных секций позволяет первым лучше понять проблемы, с которыми сталкиваются административные органы.

3. Государственный Совет часто характеризуют как «грядку с рассадой» исполнительной власти. Это означает, что многие члены Совета переводятся в действующие административные органы.

Однако самый эффективный фактор, обеспечивающий высокий уровень компетенции Государственного Совета, заключается в методе набора его членов.

---

[1] «Они погружены в административную атмосферу». Maurice Hauriou (1856—1922).

Существует два основных пути, чтобы попасть в Государственный Совет: экзамены или приглашение. Большинство членов набираются в Национальной административной школе, которая была основана временным правительством генерала Де Голля в 1945 г. для того, чтобы служить учебным заведением, готовящим кадры для занятия высоких должностей в исполнительной власти.

Поступление в НАШ связано с жестким конкурсом для выпускников университетов и соответствующих им учебных заведений (только единицы из абитуриентов не имеют высшего образования), а также для тех лиц, которые уже являются государственными служащими. После двух лет интенсивной учебы и прохождения экзаменов выпускники могут выбирать свободные посты в административных органах в зависимости от своих результатов по итогам обучения и по результатам экзаменов. Стоит отметить, что Государственный Совет и Счетная палата забирают себе лучших студентов.

Двойной отбор — на этапе поступления и на этапе прохождения экзаменов — гарантирует, что лица, поступившие в Государственный Совет через НАШ, обладают наилучшими интеллектуальными способностями, а также получили достаточный багаж знаний в сфере государственной администрации.

Вновь поступивший в Совет получает ранг референта, готовящего решения 2-го класса. Ему оказывается поддержка со стороны нескольких персональных наставников из числа старших сотрудников секции по судебному разрешению споров, к которой он или она прикреплены.

Другой способ пополнения связан с «активным управлением». Данная практика заключается в принятии на работу тех государственных служащих, которые себя хорошо проявили в управлении на государственном и местном уровнях. Лица, относящиеся к этой группе, практически всегда старше и назначаются на более высокие посты в Совете. Каждый третий советник и каждый четвертый докладчик в Государственном Совете пришли в него именно таким образом.

Такая система пополнения позволяет Совету комбинировать интеллектуальные способности молодости и опыт зрелости. Подобная система гарантирует, что внутри Совета будут как теоретики, так и практики. Все это дает превосходные результаты.

Однажды оказавшись в Государственном Совете одним из вышеперечисленных путей, вновь прибывший вступает на карьерную лестницу, по которой он будет идти большую часть своего периода трудоспособности. Те, кто были приняты в Государственный Совет из других административных органов, обычно не возвращаются на прежние места работы, но структура карьеры у них такая же, как и у бывших коллег.

Особую позицию занимают «12 советников вне штата», участвующих в деятельности Совета только в течение ограниченного периода (сейчас 4 года). Таким образом, выдающиеся юристы, администраторы из государственных компаний, промышленники или лидеры профсоюзов участвуют в выработке рекомендаций Советом. Они не имеют отношения к секции по судебному разрешению споров.

Члены Государственного Совета разделены на три основных класса: советник (высший класс), докладчик (средний класс) и референт (низший класс, который делится на два подкласса: старший референт и референт 2-го класса). Есть также некоторые посты с особой ответственностью: правительственный комиссар, президент подсекции, президент и вице-президент секции и вице-президент Государственного Совета. Президентом Совета является Премьер-министр, который представлен в лице министра юстиции на тех редких заседаниях, когда его просят председательствовать.

Большинство членов Совета на непродолжительное время отправляют в командировку или направляют в распоряжение других административных органов. В своей персональной карьере член Совета может начинать в качестве референта в секции по судебному разрешению споров с неполной занятостью в административной секции. Потом он может стать правительственным комиссаром или быть зачислен в кабинет Премьер-министра для выполнения определенных задач, далее может покинуть Совет, чтобы работать директором в министерстве, и в конце концов вернуться в Государственный Совет[1].

Членами Совета являются государственные служащие с обычными гарантиями, которые предоставляет им французское законодательство в области продвижения по службе и дисциплины. В области дисциплины реформа 1963 г. создала ряд новых гарантий. Однако члены Совета все еще не имеют статуса «несменяемости», который является привилегией французских судей и парадоксально относится только к членам нижних уровней административных судов. На практике тем не менее невозможно представить себе, что член Совета был уволен или подвергнут дисциплинарному наказанию по политическим причинам[2].

Продвижение по службе осуществляется на основании критерия трудового стажа, который рассматривается членами Совета как гарантия их независимости. Единственными исключениями из этого правила являются шесть президентов секций и, конечно, вице-президент Совета: их назначения основываются на избрании. Про-

---

[1] *Conseller* d'Etat-Temoignage. Paris, 1979.
[2] *Le Conseil* d'Etat 1789—1974. Paris, 1974. P. 900.

движения по службе (если не автоматические), назначения внутри Совета и другие административные вопросы обсуждаются в административном подразделении с неформальным названием «Бюро» при участии шести президентов и вице-президента, а также в присутствии старшего референта.

Бюро следует отличать от Консультативной комиссии. Объединенные консультативные комитеты из «менеджмента» и персонала являются характерной чертой в различных ветвях французской государственной службы.

Паритетный принцип в отношении Государственного Совета создал комитет из 12 человек, состоящий из шести президентов секций на одной стороне и шести избираемых членов на другой (два советника, два докладчика и два референта). Председателем является вице-президент. По существующим в настоящее время правилам данный комитет можно попросить «дать рекомендацию по всем вопросам, касающимся организации и функционирования Совета», «проконсультировать по всем вопросам, касающимся статуса членов Совета», «дать свои рекомендации по индивидуальным вопросам, касающимся дисциплины и продвижения членов Совета». Также существуют и другие вопросы, по которым можно обратиться в комитет.

3.7. Апелляционные суды административной юстиции и суды системы административной юстиции

Реформа 1953 г. повысила значимость членов судов системы административной юстиции, сделав их судьями первой инстанции. У них появилась возможность сделать более успешную карьеру. Также была увеличена заработная плата, а некоторые повышения могли привести в Государственный Совет. Каждый шестой советник и каждый четвертый докладчик раньше работали в судах системы административной юстиции.

Набор в суды низшей инстанции напоминает набор в Государственный Совет: новых сотрудников привлекают из НАШ, из других административных органов или при помощи конкурса. Острая необходимость в быстром расширении вызвала необходимость проведения специальных конкурсов. Также для этой цели был создан специальный комитет, который отбирал новых сотрудников из числа государственных служащих, магистратов[1] и членов коллегии ад-

[1] Судьи, работающие на постоянной основе по уголовным и гражданским делам, а также лица, работающие в прокуратуре, представляют государственный интерес в наиболее важных гражданских и уголовных делах.

вокатов. В результате к 1990 г. судейский корпус судов низшей инстанции насчитывал около 500 человек. Но подобное резкое расширение привело к тому, что сократилось число судей, имеющих опыт активного администрирования.

Три уровня судов предоставляют хорошую возможность для того, чтобы сделать хорошую карьеру судьи.

Высшими постами в семи апелляционных судах административной юстиции являются должности президентов. Лица, занимающие этот пост, имеют ранг члена Государственного Совета. Из первоначальных пяти президентов новых судов двое уже были членами Совета, а три остальных были президентами важных судов системы административной юстиции. Такая же система рангов, как и в Государственном Совете, должна была, вне сомнения, увеличить престиж новых судов и привлечь достойных кандидатов. Однако это не помогло что-либо противопоставить вызывающей опасения тенденции, когда многообещающие кандидаты даже Государственному Совету[1] предпочитают более выгодные посты во французском государственном и частном коммерческом или промышленном секторах.

Члены судов системы административной юстиции, несмотря на их надежды о переходе под юрисдикцию министра юстиции, в большей степени отвечающего их чисто судебным функциям, остались государственными служащими под контролем министра внутренних дел, что явилось наследием советов префектур, из которых и были образованы данные суды.

В 1986 г. их статус был изменен, и члены судов получили судебную неприкосновенность. Согласно Закону от 6 января 1986 г. (ст. 1) они получили статус «неснимаемости» (члены судов не могут быть назначены на другой пост без их согласия даже в случае повышения). В соответствии с этим же Законом был учрежден Верховный совет по судам системы административной юстиции, который в дальнейшем был расширен и преобразовался в Верховный совет по судам системы административной юстиции и апелляционным судам административной юстиции. В результате члены этих судов оказались объединены данным Советом и перешли под юрисдикцию министра юстиции в лице генерального секретаря Государственного Совета.

Верховный совет находится под председательством вице-президента Государственного Совета и состоит из 12 членов: трех представителей от исполнительной власти (в том числе генераль-

[1] *The Annuaire* du Conseil d'Etat fo. 1982. P. 41.

ный директор государственной службы), пяти избираемых представителей из числа членов судов системы административной юстиции, советника Государственного Совета, ответственного за постоянный комитет и проводящего инспекции в нижестоящих судах, а также трех других чиновников, назначаемых Президентом Национальной ассамблеи и Президентом Сената. Назначенные и выбранные члены Совета служат три года с возможностью продления на еще один срок.

Совет обладает значительной властью.

1. Он делает предложения по поводу продвижений по службе, назначения государственного комиссара, по поводу набора сотрудников из административных органов, переводов и назначений.

2. С ним необходимо проводить консультации по поводу всех вопросов, которые могут повлиять на статус членов двух уровней нижестоящих судов.

3. Совет выступает в качестве дисциплинарного органа для членов данных судов.

Генеральный секретарь Государственного Совета, кроме руководства секретариатом Совета, ответствен за управление нижестоящими судами, а также за судебные канцелярии, курсы повышения классификации для сотрудников и финансирование. Начиная с 1989 г. при помощи министра МВД генеральный секретарь готовит бюджет данных судов. Данный бюджет, так же как и бюджет Государственного Совета, затем включается в отдельную главу в фискальных оценках Министерства юстиции, которые объединяются в финансовый законопроект, представляемый ежегодно Парламенту.

Учитывая вышесказанное, следует добавить, что административные суды получили такие же гарантии независимости, как и обычные суды, и процесс взаимодействия с ними построен так же, как и с обычными судами.

3.8. Судебный процесс

На наш взгляд, необходимо выделить две *отличительные черты французского права*.

1. Обязанность дачи юридического обоснования решения. Статья 1 Закона от 11 июля 1978 г. гласит:

> Физические и юридические лица имеют право быть проинформированными без задержки о причинах персональных административных решений, которые ухудшают их положение. Должны быть даны обоснования решений, которые: ограничивают гражданские права или представляют собой регулирующие ме-

ры; налагают штраф; отменяют или ограничивают права; задают временные рамки выкупа закладной; отказывают в получении прибыли, на которую лицо может рассчитывать при соответствии законным условиям.

Таким образом, при нарушении законных прав всегда существует обязанность обоснования данного нарушения.

2. Существует общее правило о доступе к административным документам. Закон от 17 июля 1978 г. предоставляет право доступа любому гражданину по его требованию к файлам, докладам, исследованиям, статистике, директивам, циркулярам и т.д., имеющимся у административных органов. Также граждане могут запросить документы, касающиеся их лично. В случае если административный орган отказывается предоставлять подобную информацию, они могут обратиться в комиссию по доступу к административным документам (CADA), призванную прояснить вопрос о том, имеют ли они право доступа к данному документу или нет.

Используя полученную информацию, истец может подготовить *жалобу*, которая будет направлена им в соответствующий суд. Жалоба должна быть написана от руки либо напечатана. Разрешено отправлять жалобу телеграммой, телетайпом или факсом (но не при помощи телефона).

Жалоба необязательно должна быть написана формализованным языком, но в ней должны быть перечислены факты, юридические обоснования требований истца и само требование. Жалоба также должна быть подписана самим истцом или его адвокатом.

В принципе истец должен иметь юридического представителя при обращении со своей жалобой в суд[1]. Главным аргументом такой точки зрения является облегчение работы суда. В то же время существуют опасения, что обязательное участие адвоката может создать ряд проблем для граждан при предъявлении исков к административным органам. Тем не менее все жалобы по поводу превышения власти, а также жалобы, касающиеся выборов, налогов и пенсий, а также автомагистралей (в судах нижней инстанции), не требуют обязательного юридического представительства. Юридическое представительство необходимо только в случаях, касающихся денежных требований, связанных с контрактными или неконтрактными обязательствами. При рассмотрении дел Государственным Советом юридическое представительство требуется в случае денежных требований или кассационного обжалования.

---

[1] *Codedes* TA-CAA, Arts. R108 and 116; постановление от 31 июля 1945 г.

Стоит отметить, что государство не нуждается в юридическом представительстве. Подразумевается, что его чиновники вполне могут представлять интересы государства в суде. С другой стороны, юридическое представительство обязательно для департаментов, регионов и других местных властей и публично-правовых учреждений.

Юридическое представительство в Государственном Совете и судах системы административной юстиции осуществляется либо адвокатом, либо, что более редко на практике, адвокатом, выполняющим свои функции при Государственном Совете или Кассационном суде.

В случае когда юридическое представительство не является обязательным, жалобы могут составляться (но не подписываться) юристом без права заниматься адвокатской деятельностью или другим профессиональным консультантом (например, налоговым консультантом). В данном отношении процедура наиболее близка к процедуре во французских коммерческих судах.

За исключением гербового сбора, который собирается при подаче жалобы, не требуется больше никаких дополнительных трат. В случае жалобы на незаконные действия государственных органов истец не обязан прибегать к услугам адвоката для юридического представительства и не несет никаких дополнительных трат.

Система юридической помощи доступна для небогатых и бедных истцов во всех судах административной юстиции.

Жалоба должна быть дополнена заверенной копией или копиями, количество копий зависит от регистратора. Обычно достаточно одной копии. Данная копия будет необходима для создания дублирующего досье по делу, которое будет содержаться в хранилище совета. Оригинал дела доступен для сторон и их адвокатов. Истец также должен приложить копию административного решения, против которого он протестует.

Когда жалоба получена канцелярией суда системы административной юстиции или в случае апелляции канцелярией апелляционного суда административной юстиции или Государственного Совета, она будет зарегистрирована с присвоением ей номера. В канцелярии Государственного Совета используется компьютерная система для регистрации и сопровождения жалоб.

В зависимости от размеров административного суда президент суда или президент секции получает дело от канцелярии и закрепляет члена суда за ним в качестве докладчика. В Государственном Совете канцелярия отправляет дело в одну из десяти подсекций, где президент подсекции назначает одного из сотрудников докладчиком по данному делу или же вправе самостоятельно заняться им.

Дело не может не пройти процедуры подготовки, т.е. процесса, в конце которого по делу выносится решение. Данный процесс может занимать несколько месяцев или лет, в случае если одна из сторон по делу его затягивает. Существуют возможности санкционировать подобную задержку.

В том случае, когда жалоба должна быть точно отклонена, если, например, она направлена не в тот суд, или была просрочена, или истец не присутствует, все административные суды могут отклонить жалобу судебным решением без процедуры подготовки. В Государственном Совете подобное судебное решение может быть принято постановлением президента подсекции согласно его полномочиям от 1982 г. Когда подсекция Государственного Совета получает дело, в нем содержится сама жалоба (с приложенным административным решением) и, возможно, подробное письменное объяснение (в дополнение к первоначальной жалобе или заявлению), особенно когда участвует адвокат в качестве юридического представителя.

В каждой подсекции есть секретарь, которым является молодой сотрудник с юридическим образованием, следящий за прогрессом в работе с делами во время процесса подготовки. Докладчик должен принять решение о том, какие мероприятия необходимы в данном процессе, проследить за выполнением их секретарем, а в конце этого периода подготовить отчет.

Целью подготовки дела являются разъяснение обстоятельств дела и изучение соответствующего законодательства. Р. Шапю отмечает: «Существует тесная взаимосвязь между мнением суда административной юстиции и прописанным характером процедуры, которая не имеет эквивалента в гражданских делах»[1].

Процедура подготовки включает в себя ряд элементов: запросы дополнительной информации от сторон, доклады экспертов, посещение места правонарушения, расследование и дополнительные вопросы.

Первый шаг в запросе информации — *направление запроса в государственный департамент или в орган местного самоуправления*, который связан с делом, с просьбой прокомментировать в определенный докладчиком срок (обычно два месяца, но может составлять и две недели), заявление истца и другие представленные им документы.

Когда административный орган ответит на данный запрос, истцу должна быть дана возможность ознакомиться с ответом и привести возражения. Иногда это приводит к повторному запросу в данный орган.

---

[1] *Chapus R.* Droit du contentieux administrative no 716.

Право требования дополнительной информации или документов от административного органа (а также от сторон по делу) закреплено долгой судебной практикой.

В случае если имеет место сопротивление такому запросу, докладчик может в судебном порядке истребовать необходимые документы.

Суд также самостоятельно решает для себя, содержат ли затребованные документы информацию, представляющую собой государственную тайну. В случае положительного ответа на данный вопрос подобная информация не будет доступна докладчику. Если административный орган отказывается отвечать на некоторые вопросы, то суд вправе сделать свои собственные выводы.

Если требуется более официальное расследование, суд может назначить экспертизу. Эксперт сделает заключение по всему делу или по его части. Например, медицинское заключение может быть составлено по травмам, которые получил истец, подавший иск о возмещении ущерба. Однако проведение экспертизы более характерно для судов системы административной юстиции, чем для Государственного Совета.

В случае просьбы суд может направить одного из своих членов (или всю подсекцию) на место правонарушения. Хотя документы, представляемые сторонами в делах по землеустройству, содержат фотографии данного места и спорных участков, визит на этот участок может помочь сформировать суждения о юридической законности действий, которые обосновал административный орган. *Посещение места правонарушения* не ограничивается только делами о землеустройстве.

Суд также может назначить *расследование обстоятельств дела*. Такое мероприятие заключается в вызове свидетелей, докладчиков и их опроса. Ответы свидетелей записываются и доступны для сторон по делу. Адвокаты сторон могут присутствовать на данном мероприятии, но не имеют права задавать вопросы свидетелям, а могут только предложить их докладчику.

Однако подобное редко встречается на практике и тем более гораздо реже в Государственном Совете. Более часто оно имеет место в судах системы административной юстиции.

Экспертизы, посещение мест правонарушений, поручения одного судебного учреждения другому являются мероприятиями процедуры подготовки, требующими назначения их судом. *Дополнительные документы* могут быть истребованы и без формального назначения. Время проведения этой процедуры зависит от деятельности сторон и от сложности дела. Секретарь подсекции периодически

напоминает о задержках сторонним респондентам, но инициатива в большинстве случаев исходит от докладчика, хотя и стороны также могут предлагать проведение определенных мероприятий.

Р. Шапю отмечает, что, когда мы «говорим о том, что процедура носит характер расследования, это означает, что она проходит под контролем судьи, а не сторон[1].

1. Суд не может включить в исковое заявление истца новые пункты. Суды, как правило, лояльно относятся к истцам, составлявшим свои жалобы самостоятельно, и могут «интерпретировать» некоторые пункты их заявлений так, чтобы они имели большую законную силу. Однако это не касается представителей административных органов и истцов, у которых есть юридический представитель. Такой подход прекрасно выразили ученые Массо и Маримбер[2].

2. Данная процедура основывается на принципе состязательности сторон. Каждая из сторон имеет право изучить доказательства, представленные другой стороной для обоснования ее требований. Даже в том случае, когда суд назначает экспертизу или исследование обстоятельств дела, обе стороны присутствуют на этих мероприятиях и следят за их проведением. Судья не может основывать свои решения на документах, которые не были представлены для ознакомления другой стороне.

3. Стороны доказывают свои требования на основании материалов по делу.

Таким образом, стороны имеют возможность своими действиями добиться благоприятного для них решения по делу.

Процедура подготовки связана с *установлением фактов.* Вопросы по законодательству также исследуются судом согласно принципу curia novit legem (лат. «суд знает право»). Суд основывается на аргументах сторон и на заключении правительственного комиссара[3].

Прения сторон нельзя постоянно продлевать, даже если стороны этого хотят. Докладчик может закончить их тогда, когда посчитает, что обстоятельства и факты по делу были достаточно исследованы. Дело, ставшее намного толще, повторно исследуется, и когда докладчик приходит к выводу, что процедура подготовки завершена, он начинает готовить проект доклада.

Доклад состоит из официального заключения по обстоятельствам дела и законодательству, касающемуся его, и проекта судебного решения. В первой части докладчик перечисляет обстоятельства

---

[1] *Chapus R.* Droit du contentieux administrative no 718.
[2] *Massot and Marimbert J.* Le Conseil d'Etat. Paris, 1988. P. 153.
[3] *Bell.* Procedure of the Conseil d'Etat 216—17.

дела, обобщает доводы обеих сторон и указывает на закон, который, по его мнению, относится к данному делу. Он также прилагает соответствующие статуты, случаи из судебной практики, статьи по законодательству и учебники. Целью указанной процедуры является прояснение дела для старшего коллеги, докладчика, выполняющего функции ревизора, и для правительственного комиссара, которому также предстоит изучить дело для того, чтобы сделать свои выводы.

Обе части доклада рассматриваются ревизором, после чего он дает свои комментарии. В судах системы административной юстиции и в апелляционных судах административной юстиции этим человеком является президент секции суда, которая будет выносить решение по делу. В Государственном Совете — президент подсекции или один из двух советников, назначенных помощниками ревизора в подсекции. Задача ревизора состоит в повторном прочтении дела и в предложении исправлений в проект судебного решении или даже в предложении новых направлений расследования. Учитывая, что дело также будет изучать правительственный комиссар, работа докладчика подвергается тщательной проверке.

В судах системы административной юстиции, как только докладчик подготовил доклад и он был рассмотрен ревизором и правительственным комиссаром, дело готово для судебного разбирательства.

В Государственном Совете и в апелляционных судах административной юстиции подготовительные этапы имеют более сложную процедуру в отличие от судов системы административной юстиции[1]. Проводятся инструктивные заседания перед целой подсекцией или палатой (в апелляционных судах административной юстиции), перед которыми отчитываются докладчик и ревизор.

Традиционно такие собрания подсекций проводят по понедельникам начиная в 14:15 и заканчивая в 17:00, 18:00 или позднее. На обычном заседании рассматривается от 10 до 15 дел, при этом схожие дела зачастую рассматриваются вместе. Когда заседание открывается, единственными лицами, которые что-либо знают о рассматриваемых делах, являются докладчики по ним, старшие члены подсекции, контролировавшие работу докладчиков, а также президент секции, в обязанности которого входит подготовка предварительного мнения по рассматриваемым делам.

---

[1] Члены судов административной юстиции обсуждают дела на неформальных собраниях примерно в течение недели.

После объявления о рассмотрении очередного дела (объявляется президентом) докладчик зачитывает доклад, что в среднем занимает от 20 минут до часа и более (в зависимости от сложности дела и от того, приводит ли докладчик дополнительные факты).

Затем приглашается *ревизор* для объявления своих комментариев или выражения несогласия с докладчиком. Далее доклад обсуждается членами подсекции. Президент, как правило, выступает первым.

На данном этапе президент играет важную роль: он не только является председателем заседания, но и ответствен за правильное рассмотрение дела, поэтому большинство президентов возлагают на себя обязанность повышать квалификацию молодых членов подсекции. В связи с этим президент редко использует свое положение и авторитет при обсуждении (особенно в отношении молодых членов подсекции).

Решение вырабатывается коллегиально: все члены Государственного Совета несут за него одинаковую ответственность.

Может показаться странным, что те, кто ни разу не читал материалы дела и только выслушал по нему устный доклад, должны его обсуждать. Роль подсекции заключается не в том, чтобы вдаваться в детали, но в проверке того, что докладчик исследовал проблему надлежащим образом и пришел к решению в соответствии с общими принципами права. Роль заключается в оценке, а не в детальном анализе.

После завершения дискуссии президент задает вопрос членам подсекции об их согласии с выводами докладчика и возможности их одобрения подсекцией. В случае отрицательного ответа дело передается обратно докладчику для доработки и будет рассмотрено в другое время (однако подобное редко случается на практике). В случае если дело доходит до голосования, единственными лицами, которые могут голосовать, являются: президент, два советника, докладчик по делу и, в случае ничьей, самый старший сотрудник подсекции. Когда предварительное решение принято подсекцией, президент передает дело сотруднику подсекции, являющемуся правительственным комиссаром в данном деле.

Служба правительственных комиссаров была образована в 1831 г., но со временем они перестали быть представителями Правительства. Комиссар полностью независим и высказывает свое мнение не в интересах сторон, а в интересах правосудия. Комиссары назначаются декретом премьер-министра во все административные суды. На них ложится большая нагрузка, особенно если на комиссара возложена обязанность написания заключения по каждому делу. В период с 1980 по 1986 г. была предпринята попытка снизить

нагрузку на них, разрешив судам освободить комиссаров от написания заключений по некоторым делам. Но Закон от 6 января 1986 г. восстановил данную обязанность как часть французской концепции административной юстиции.

Первая функция комиссара заключается в чтении дела после того, как оно будет ему вручено по завершении инструктивного совещания. Затем он может провести необходимые расследования, которые сочтет необходимыми, особенно в отношении тех проблем, которые, по его мнению, докладчик упустил из виду. Если комиссар не согласится с проектом судебного решения, то он может сообщить об этом докладчику и в Государственном Совете президенту подсекции. Последний может заново собрать подсекцию для повторного обсуждения проекта в том случае, если требуются значительные изменения, а не просто правка проекта. В этом случае комиссар подготавливает свой собственный доклад или «выводы».

Цель таких выводов состоит в следующем:

- для того чтобы сделать дело как можно более ясным для тех членов суда, которые не присутствовали на совещании (в Государственном Совете), так как они не являются членами подсекции, от которой идет дело;
- для того чтобы соотнести предложенное решение с примерами из прецедентного права и предвидеть возможные изменения в нем.

Конечно, возможность достижения этих обширных целей зависит от природы конкретного дела. Комиссар может объединить ряд дел по схожим вопросам для слушания на судебном заседании. Это позволяет ему формировать развитие прецедентного права по конкретному вопросу. Но в силу того что комиссар сталкивается с 20 или 30 делами в месяц, у него может не хватить на это времени[1].

Когда выводы правительственного комиссара готовы, дело выносится на повестку судебного заседания, которое состоит из двух этапов: открытого слушания дела и коллегиального принятия решения по делу. В судах системы административной юстиции и в апелляционных судах административной юстиции суд, как правило, состоит из трех членов: докладчика, президента (который также является ревизором) и судьи. По более важным делам возможно формирование суда составом до семи членов.

Вопрос о том, какой группой судей будет рассматриваться дело, решается следующими людьми: вице-президентом Государственного Совета, президентом секции по судебному разрешению споров

---

[1] *Massot and Marimbert J.* Le Conseil d'Etat. Paris, 1988. P. 161.

или правительственным комиссаром, ответственным за это дело. В других судах решение принимает президент суда, президент секции или палаты, на которую возложена данная обязанность[1], или правительственный комиссар.

Открытое слушание дела является первой частью судебного заседания. Слушания в Государственном Совете и в апелляционных судах административной юстиции более официальные, нежели в судах системы административной юстиции. Устные слушания скорее дают возможность для прояснения некоторых моментов, а не для озвучивания всех аргументов от каждой стороны.

Именно в судах системы административной юстиции устные слушания наиболее важны. Стороны редко лично представлены. Так как они зачастую не имеют юридического представителя, могут возникнуть вопросы, которые судья захочет прояснить. Атмосфера достаточно свободная. Истец или его адвокат может выступить с короткой речью на 5 или 10 минут по наиболее важным моментам дела, после чего судьи вправе задать вопросы. Представители административных органов кратко отвечают на них, и суд переходит к рассмотрению следующего дела.

Стоит отметить, что стороны судебного процесса при слушании дела в Государственном Совете не вправе лично делать какие-либо заявления. Тем не менее в судах системы административной юстиции и в апелляционных судах административной юстиции устные выступления адвокатов не являются редкостью.

Судебное заседание в Государственном Совете традиционно проводится по понедельникам и средам после полудня в рамках одной подсекции или объединения двух подсекций. По пятницам оно проводится при полной секции по судебному разрешению споров. Разница между ними заключается в количестве рассматриваемых дел. Тем не менее процедура судебного заседания у них одна и та же. Так, отдельная подсекция или объединение двух секций могут рассмотреть до 20 дел в дневное время, а полная секция обычно не рассматривает больше 5—6 дел за одно заседание. *Ассамблея секции по судебному разрешению споров* также обычно не рассматривает много дел за одно заседание (Ассамблея, как правило, собирается раз в два месяца).

Когда две подсекции вместе проводят судебное заседание, председателем является один из трех вице-президентов секции по су-

---

[1] Из шести аппеляционных судов административной юстиции парижский и лионский суды состоят из трех палат, в Бордо, Нанте и Нанси — по две палаты; из 27 судов административной юстиции в континентальной Франции более чем половина состоит из двух и более секций: парижский административный суд состоит из семи секций, каждая из которых разделена на две палаты.

дебному разрешению споров, а иногда и сам президент секции. Также на заседании присутствуют три советника от каждой из двух участвующих подсекций, один представитель административной секции Государственного Совета и докладчик. Правительственный комиссар также присутствует, но только на этапе коллегиального обсуждения, на котором он выполняет консультативную роль, не являясь при этом членом суда. Его функция состоит в объяснениях и прояснении тех вопросов, по которым у членов суда возникает соответствующая необходимость[1].

Существует внутреннее правило об объединении подсекций, согласно которому секции при проведении судебных заседаний объединены в следующие пары: 1 и 4, 2 и 6, 3 и 5, 7 и 10. Таким же образом объединены подсекции 8 и 9, занимающиеся только фискальными вопросами. Подсекция 10 была добавлена в 1980 г. для того, чтобы совместно действовать с любой другой подсекцией, но в настоящее время образует пару с подсекцией 7. Она также может самостоятельно проводить судебные заседания по простым делам. Стоит отметить, что самостоятельное проведение судебных заседаний важно для каждодневной работы Совета по крайней мере в отношении простых дел.

Президент секции является председателем, помимо которого также присутствуют три вице-президента, президенты 10 подсекций совместно с двумя советниками из административных секций Совета и докладчик. Стоит отметить, что правительственный комиссар может в схожем качестве присутствовать на этапе коллегиального обсуждения.

Со времени реформы 1963 г. в состав Ассамблеи секции по судебному разрешению споров входят: вице-президент Государственного совета, который и является председателем, шесть президентов секций, два из трех вице-президентов секции по судебному разрешению споров, президент задействованной подсекции и докладчик по делу. Правительственный комиссар должен присутствовать на открытом слушании по делу для озвучивания своих выводов, а также может присутствовать и на коллегиальном обсуждении в качестве консультанта.

Вне зависимости от состава суда публика может присутствовать на открытом слушании по делу. Те представители публики, которые присутствуют в Королевском дворце (место расположения Государственного Совета), большей частью являются студентами Национальной административной школы или одного из парижских правовых факультетов. Полиция, обычно присутствующая в зданиях административных органов в значительном количестве, в данном здании отсутствует, и суд располагает только судебным исполните-

[1] *Chapus R.* Droit du contentieux administrative no 851.

лем в униформе или судебным приставом. Атмосфера при проведении открытых слушаний по делу, естественно, намного более формальная, чем при инструктивных совещаниях, но не может сравниваться, например, с британскими административными судами, в которых не присутствуют свидетели.

Адвокаты, юридические представители истца, также вправе присутствовать (зачастую так и поступают). Адвокаты одеты в мантии, при этом члены суда их не носят, так как не имеют на нее права, являясь государственными служащими, а не представителями судебной власти.

При заседании Государственного Совета стороны по делу не присутствуют (за исключением наблюдения за заседанием в качестве зрителей). Стороны по делу часто присутствуют при заседаниях судов системы административной юстиции и иногда в апелляционных судах административной юстиции.

Представителем административного органа во время процедуры подготовки является либо сотрудник правового отдела правительственного департамента, либо адвокат, выполняющий свои функции при Государственном Совете или Кассационном суде, назначенный на это дело. Представители административных органов могут посещать открытые заседания по делу и часто посещают их в судах системы административной юстиции. Иногда также присутствует представитель прессы. Но журналисты, как правило, берут материалы для публикации из официальных копий выводов правительственного комиссара и из самого судебного решения. В Государственном Совете существует пресс-служба, обеспечивающая взаимодействие со средствами массовой информации.

Судебный клерк объявляет о начале рассмотрения дела (оглашает номер и название), затем докладчик очень быстро зачитывает обобщение докладных записок, представленных адвокатами обеих сторон. Президент спрашивает адвокатов о том: хотят ли они что-либо добавить по существу. Обычно докладчик задает данный вопрос следующим образом: «Maitre?» Адвокаты, к которым так обратились, встают и могут просто сказать, что они полагаются на содержание данных записей. Конечно, они вправе сделать заявление о внесении изменений, но, как правило, подобное является исключением. Адвокат обращается с таким заявлением только в случае, когда точно знает, что правительственный комиссар предлагает выводы, неблагоприятные для его клиента, но даже в подобном случае это достаточно редкое явление. К такому приему прибегают и в делах, имеющих большую огласку, как, например, в решении о правомерности франшизы, предоставленной коммерческому телеканалу. (CE, апрель 1986 г., Compagnie Luxembourgeoise Television).

В силу того что клиент редко присутствует на заседании Государственного Совета, у адвоката нет необходимости производить на сво-

его нанимателя хорошее впечатление, обращаясь к суду. Когда адвокат решает выступить с подобным заявлением, он ожидает, что председатель заранее насторожится (в связи с тем, что это может сократить количество дел, которое будет рассмотрено на данном заседании). Адвокат вправе лишь комментировать и дополнять уже сделанные им замечания по делу.

Более важным для адвоката на открытом слушании по делу является проверка (путем заслушивания выводов) того, что ни одно обстоятельство дела и ни один аргумент не были пропущены или неправильно истолкованы судом. Любая несомненная ошибка или неправильная интерпретация должна быть исправлена путем составления объяснения, представляемого суду на стадии вынесения решения.

Председатель затем вызывает правительственного комиссара для озвучивания своих выводов. Суд не обсуждает дело на данном этапе. После заслушивания выводов председатель отправляет дело на стадию вынесения судебного постановления, и объявляется следующее дело. Процедура снова повторяется. Когда список дел, которые должны быть рассмотрены на судебном заседании, заканчивается, соответственно заканчивается стадия открытого слушания, и присутствующую публику просят покинуть зал.

На слушаниях в судах системы административной юстиции адвокаты гораздо чаще выступают с устными заявлениями из-за частого присутствия клиентов на заседании, а также из-за того, что последние не всегда являются большими специалистами в сфере административного судопроизводства, а более привычны к судопроизводству гражданскому.

Вторым этапом судебного заседания является стадия ***коллегиального вынесения решения по делу***, которая незамедлительно следует за выводами, выработанными при открытом слушании дела[1]. На этом этапе судьи обсуждают дело, выводы по которому уже были озвучены правительственным комиссаром. Правительственный комиссар, хотя и присутствует на этапе принятия решения по делу, не имеет права принимать участие в обсуждении и в вынесении решения, так как он уже обозначил свою позицию. Однако ему может быть задан вопрос в целях прояснения какого-либо момента. Таким образом, суд приходит к решению (обычно, но необязательно), реко-

[1] Сравнение с практикой в Европейском суде Правосудия: в Люксембурге выводы Генерального Адвоката не следуют незамедлительно после устного разбирательства в суде, а официально вручаются на вновь созываемом слушании через неделю. Генеральный Адвокат также исключен из второго этапа судебного разбирательства; однако письменная копия его выводов находится в распоряжении суда, что нехарактерно для французских судов административной юстиции и даже для Государственного Совета.

мендованному правительственным комиссаром, которое затем принимает форму кратко изложенного судебного решения или постановления[1] и затем, в течение нескольких дней, будет преобразовано докладчиком (после консультаций и одобрения президента суда) в проект судебного решения.

Необходимо отметить, что член секретариата делает записи в ходе обсуждения дела. Подобные записи обеспечивают членов Государственного Совета более полной информацией для обоснования принятого решения[2].

Отличительной чертой стадии коллегиального вынесения решения по делу в Секции или на Ассамблее является то, что *любые члены Государственного Совета могут присутствовать в качестве наблюдателей*. На практике многие из них, особенно молодые референты, пользуются данной возможностью, чтобы услышать аргументы, приводимые их старшими коллегами.

Само решение в соответствии с обычными французскими правилами, регулирующими участие публики в судебном процессе, должно быть публично оглашено. Однако за прошедшие годы это стало не более чем формальностью. В начале открытого судебного заседания, которое следует (обычно в течение двух недель) после коллегиального принятия решения по делу, президент *оглашает* «*решение по существу дела*». Таким образом, президент ознакомляет публику с решением и с выводами правительственного комиссара, которые к этому времени становятся доступными для сторон, а также для тех представителей публики и прессы, которые их запросят.

Судебное решение представляет собой достаточно простой и малосодержательный документ. Оно удовлетворяет *основной принцип административного права*, согласно которому *любое решение должно быть обоснованно и учитывать все доводы*. Однако оно не детализирует правовых принципов, на которых основывается, не затрагивает решений по схожим делам, что характерно для английского правосудия. Чтобы их (принципы) найти, французские юристы, специализирующиеся на административном праве, обращаются к выводам правительственного комиссара. В связи с этим некоторые из данных выводов (особенно те, которые подготовлены выдающимися правительственными комиссарами в период формирования судебной системы) стали классическим хранилищем права, так же как и

---

[1] Государственный Совет выносит постановление, апелляционные суды административной юстиции — судебное постановление, а суды системы административной юстиции — решение административного суда.

[2] *Bell.* The Procedure of the Counseil d'etat. P. 229.

решения некоторых выдающихся судей из Палаты Лордов или Апелляционного Суда в Англии.

Также стоит отметить, что во время вынесения решения по делу крайне редко можно услышать полярные мнения по делу, поскольку это противоречило бы самому духу французских судов как коллегиальных органов. Также единодушию в принятия решений способствует *правило «секретности при коллегиальном принятии решения по делу»*, подразумевающее нераспространение сведений о ходе обсуждения и голосования по делу.

Также необходимо подчеркнуть, что каждое судебное решение начинается словами «именем французского народа», что связано с тем, что Государственный Совет наделен делегированными судебными полномочиями и оглашает решение от имени всего народа.

Что касается исполнения решений французских административных судов, то, будучи важной частью исполнительной власти, а не одним из судебных органов, Государственный Совет не имеет специально уполномоченных служащих, которые бы исполняли его решения. В некотором роде Совет находится в таком же положении, что и Queen bench Division (Королевская скамья) в Верховном Суде Англии[1], которая не может принимать решения против Короны.

Во Франции данная процессуальная сложность имела место во всех делах против административных органов. Но в 1963 г. Комиссия по отчетности (сейчас секция по отчетности в Бюро) была введена в состав Государственного Совета для улучшения выполнения судебных решений, затрагивающих административные органы. С 1980 г. Парламент принял ряд новых и важных мер, направленных на улучшение исполнения требований суда. Тем не менее отличительной чертой административного права является то, что решения судов административной юстиции довольно часто выполняются без применения дополнительных мер принуждения.

В исключительных случаях, хотя члены Государственного Совета и являются представителями исполнительной власти, а возможно, именно из-за этого, административные органы не всегда считают нужным выполнять судебные постановления Совета. В таком случае заинтересованное лицо (истец, в чью пользу было решено дело) может прибегнуть к средству правовой защиты и вновь обратиться к суду (CE, 26 декабря 1925, Rodiere).

---

[1] Данная сложность была преодолена Палатой Лордов, сделавшей возможным вынесение постановлений против Короны в случаях, когда этого требует защита прав, указанных в Общем законе. См.: *R. v. Secretary* of State for Transport, ex parte Factortame (NO 2) 1991.

Реформы 1963 г. и последующая законодательная деятельность в 1980—1995 гг. привели к существенному улучшению исполнения судебных решений. Во-первых, государственные департаменты, которые затрагивает решение суда, вправе обратиться в Государственный Совет за разъяснениями по решению и уточнению дальнейших действий департамента, необходимых для исполнения решения[1].

В таком случае суд назначает докладчика, призванного обсудить данную проблему с представителями департамента. Помимо всего прочего, вице-президент Государственного Совета либо президент секции по судебному разрешению споров может проявить инициативу и попросить секцию отчетности разъяснить решение соответствующему государственному департаменту. Также истец может самостоятельно в течение трех месяцев с момента принятия решения судом административной юстиции обратиться с подобным вопросом в Государственный Совет.

Практика показывает, что административные органы редко намеренно игнорируют решение суда. Обычно неисполнение связано с тем, что административный орган не знает, как его правильно исполнить. В таких случаях «посредническая» деятельность секции по отчетности, как правило, осуществляемая по телефону[2], может привести к положительному результату[3].

Секция по отчетности наделена достаточно широким спектром функций по согласованию. Докладчик, которому секция оказывает свои услуги, может устранить некоторые сложности во взаимодействии с административным органом, но, в случае если последний не хочет исполнять решение, докладчик бессилен. Надо сказать, что секция по отчетности не обладает реальной властью принуждения к исполнению решения и может лишь вести записи и докладывать об отказе в сотрудничестве.

Законом от 16 июля 1980 г. были установлены два важных способа принуждения административных органов к исполнению решения суда.

1. В случае если административный орган признан обязанным по решению административного либо гражданского суда выплатить определенную сумму денег, а возможность апелляции была исчерпана, выплата данной суммы должна быть осуществлена в течение 4 месяцев.

В случае невыплаты данной суммы в указанный срок кредитор может потребовать выплаты долга в принудительном порядке.

---

[1] С 1969 г. решения судов системы административной юстиции также могут подвергаться такой процедуре.

[2] Etudes et Documents no. 1987, 194. P. 38.

[3] Ibid, 193—209. Also Etudes et Documents du Conseil d'Etat no. 48, 223—40.

2. Закон позаимствовал возможность применения неустойки из гражданского судопроизводства и дал возможность Государственному Совету ее использовать (а с 1995 г. такая возможность была предоставлена и апелляционным судам административной юстиции, и судам системы административной юстиции) для обеспечения исполнения судебных решений. Суть неустойки заключается в том, что за каждый день просрочки по выплате долга должнику назначается пеня. Гражданские суды нашли подобную меру эффективной для обеспечения исполнения своих решений. Первоначально неустойку применяли только в случае невыплаты денежных средств, но позже стали применять и для обеспечения отмены незаконного решения административных органов.

Применение неустойки может быть запрошено у Государственного Совета либо выигравшим истцом, либо секцией по отчетности, действующей от имени истца. При этом неустойка может быть применена только спустя шесть месяцев после принятия судебного решения.

На практике деятельность Государственного Совета отличается большой осторожностью в применении неустоек. Первым делом, по которому она была применена, было дело Menneret (CE 17 мая 1985).

Функции неустойки заключается в ускорении исполнения решения суда. Также неустойка имеет ограниченное применение в делах, связанных с жалобами на действия административных органов. В подобных делах она применяется как крайнее средство для обеспечения исполнения решения суда.

Также стоит отметить, что, в случаях когда административный орган не выплатил сумму, которую он обязан выплатить по решению суда и по которым применяется неустойка, Закон 1980 г. предусматривает персональную ответственность в виде штрафа для государственных служащих, ответственных за неисполнение судебного решения по выплате денежных средств. Юрисдикция по назначению штрафов (которые относятся к гражданско-правовой ответственности во Франции) дана суду по бюджетной дисциплине (органу, созданному в 1948 г. и получившему дополнительные полномочия в 1993 г.). Данный орган вправе налагать штрафы на членов советов в местных органах самоуправления и на чиновников, которые не выполнили судебное решение[1].

Апелляция на решение суда системы административной юстиции попадает либо в апелляционный суд административной инстанции, либо в Государственный Совет в зависимости от основания жалобы. Апелляция подается как в связи с фактами по делу, так и в свя-

[1] *Braibant G. and Stirn B.* Le droit administrative francais. P. 545.

зи с законодательством. Подача апелляции обычно не приостанавливает то судебное решение, на которое она подана, за исключением дел, связанных с выборами, где под вопрос ставится их действительность. *Кассационное обжалование решения апелляционного суда административной юстиции* попадает в Государственный Совет[1].

Как правило, недовольный истец не вправе подавать апелляцию на решения Государственного Совета, однако такая возможность возникает у него в некоторых случаях.

В исключительных случаях Государственный Совет могут попросить пересмотреть свое решение (в период не более двух месяцев с момента принятия решения) в трех случаях:

(1) когда решение было принято в связи с отсутствием ответа. Отсутствовавшая сторона вправе попросить о проведении процедуры, известной как «возражения». К данной процедуре в таких условиях может прибегнуть и третья сторона по делу;

(2) если сторона по делу может обосновать необходимость пересмотра дела, то дело будет вновь открыто. Это касается дел, в проведении которых или были допущены очень серьезные ошибки, или в которых судебное решение основывалось на поддельных документах, или в случае намеренного сокрытия другой стороной документов, важных для вынесения решения;

(3) также сторона по делу может попросить о проведении процедуры исправления существенной ошибки. В рамках этой процедуры она попробует доказать, что при производстве по делу была допущена существенная ошибка, повлиявшая на судебное решение.

К слову, указанные случаи достаточно редко встречаются на практике. Также решение Государственного Совета может быть отменено судом по спорам о подсудности дел в следующих случаях:

- если среди всех применяемых процедур две имеют особую важность;
- если имеются временные предписания;
- если часто используемые в гражданском судопроизводстве временные предписания не использовались в административном судопроизводстве до принятия декрета от 23 сентября 1988 г., который предоставил административным судам такие же полномочия, какие были у судов гражданских.

Временные предписания исходят либо от президента суда системы административной юстиции, или апелляционного суда адми-

---

[1] *Massot and Fouquet O.* Le Conseil d'Etat juge de casation. Paris, 1993.

нистративной юстиции, или же от президента секции по судебному разрешению споров в Государственном Совете.

Процедура может использоваться в срочных и несрочных случаях. В несрочных делах президент вправе дать распоряжение об обеспечении сохранности улик, назначить эксперта для разрешения спорных вопросов или принять другие действии, связанные с расследованием дела.

В настоящий момент президент может дать предписание о временной выплате компенсации ущерба в тех случаях, когда обязанность его выплаты (вытекающая из договорных и недоговорных отношений) не подлежит сомнению. Хотя истец и будет обязан вернуть данные средства в том случае, если проиграет дело, данная возможность предоставляет ему значительные преимущества, особенно в случае долгового судебного разбирательства.

В срочных случаях президент обладает полномочиями, которые позволяют ему предпринять меры, необходимые для прекращения заведомо незаконной ситуации путем приостановления решений административного органа либо путем предписания ряда действий административному органу.

Приостановка исполнения решения

Следует обратить внимание на то, что все административные решения должны приводиться в исполнение сразу же после их принятия (принцип, который был вновь введен в действие в 1982 г. в публичном праве (CE, 2 июля 1982, Huglo)). Обжалование не приостанавливает исполнения решения автоматически. Приостановка является исключительной мерой. В отличие от временных предписаний приостановка требует решения не президента, а судейской коллегии, которая разбирала данное дело.

Обоснование о приостановлении должно отвечать двум условиям:

(1) серьезность оснований для отмены административного решения;

(2) исполнение решения вызовет сложновосполнимые потери.

Такие потери могут возникнуть в делах о депортации иностранцев, выдаче разрешений на землеустройство, закрытии промышленных предприятий или о создании препятствий для студента в посещении занятий сроком на один год.

Приостановление также возможно не только в случае положительного решения, но и в случае отказа в принятии решения в пользу заявителя, если данное решение может изменить (юридически и фактически) положение заявителя (CE, 23 января 1870, Amoros).

В последние годы была расширена и возможность применения отсрочек. Конституционный Суд рассматривает отсрочки как одно из оснований рассмотрения некоторых спорных вопросов в судах административной, а не гражданской юрисдикции.

Также следует отметить, что в отношении отсрочки у суда есть определенная свобода действий. Даже при наличии всех условий ее применения суд вправе в таком применении отказать.

В силу двойственности юрисдикции во французской судебной системе предварительные вопросы по обстоятельствам дела могут возникнуть при проведении судебного разбирательства как в административных судах, так и в гражданских. В связи с этим могут возникнуть *преюдициальные вопросы*. В таких случаях сторона, наиболее заинтересованная в деле, запрашивает перерыв в судебном заседании для того, чтобы преюдициальный вопрос был вначале решен в суде другой юрисдикции (CE, 24 февраля 1950, Godot).

В случае когда преюдициальный вопрос не вызывает больших затруднений, а ответ на него ясен, он может быть решен или проигнорирован судом. Это так называемая «ясная норма» (не требующая толкования)[1].

Согласно новой процедуре получения заключения от Государственного Совета суды системы административной юстиции и апелляционные суды административной юстиции могут указать на вопрос права, который необходим для вынесения решения по делу. Вынесение такого вопроса приостанавливает слушания по делу в судах низшей инстанции до момента получения заключения от Совета или на срок, который предназначен для его получения (до трех месяцев).

Такая же процедура в течение длительного периода применялась административными судами, которые сталкивались с интерпретацией международных договоров. На практике подобный вопрос направлялся в МИД для получения предварительного решения. Начиная с 1958 г. вопрос толкования законов Содружества подпадает под действие ст. 177 Договора ЕС и при необходимости может быть решен Судом в Люксембурге. Даже в том случае, когда международный договор не является договором Содружества и не подпадает под действие ст. 177, Государственный Совет с 1990 г. больше не обращается в МИД[2].

Каждое решение Государственного Совета или местного суда является коллегиальным. Даже если решение принимается одной

---

[1] CE 26 марта 1977, SOCIETE BAXTER.

[2] *Les grands* arrest de la jurisprudence administrative, 11th edn. Paris, 1996. P. 762.

подсекцией или двумя подсекциями совместно, оно является решением Государственного Совета.

Тем не менее использование одного судьи стало более распространенным в последние годы из-за большого количества дел, а также в целях ускорения вынесения судебных решений. Согласно Закону от 17 февраля 1995 г. суды системы административной юстиции могут состоять из одного судьи в случае рассмотрения незначительных дел, как, например, неуплата дорожных штрафов или абонентских взносов за кабельное телевидение.

Что более важно, иски об ответственности, вытекающей из договорных и недоговорных отношений, сумма которой не превышает 50 000 франков, могут также рассматриваться подобным образом[1]. Тем не менее суды, состоящие из одного судьи, все еще недостаточно распространены.

Как правило, каждый вопрос рассматривается заново на всех этапах судопроизводства, в случае когда присутствуют члены суда, которые раньше с ним не сталкивались. Тщательное рассмотрение дела разными членами суда — старшими и младшими необходимо для правильного обоснования решения, хотя и замедляет процесс. В среднем Государственный Совет тратит на обычное дело от 18 месяцев до двух лет от момента получения жалобы до момента публикации решения. Некоторые дела затягиваются и на больший срок.

После реформы местных судов 1953 г. одной из главных проблем, стоявших перед Государственным Советом, было *обеспечение унификации решений местных судов*.

Данная задача была решена следующим образом:

- апелляционная юрисдикция Государственного Совета (до 1989 г.) по решениям всех судов;
- официальное направление всех решений Государственного Совета местным судам;
- система инспекций, при которой старшие члены Совета должны интересоваться деятельностью местных судов и посещать их время от времени.

Подводя итог, стоит отметить, что в отличие от английской практики истец не может понести больших расходов, даже если проиграет дело. С 1972 г. принцип «свободного доступа к правосудию» отменил небольшие судебные сборы, которые до этого взимались. Также было отменено правило, согласно которому определен-

[1] *Bell J.* (1995) European Public Law 481, 484—5.

ные документы, такие как сама жалоба, должны быть на листах с марками.

В делах, связанных с обжалованием истцом действий администрации, истец вправе действовать лично; в кассационном производстве и в делах, связанных с причинением ущерба, истец обязан нанять адвоката. При этом истцы могут получить правовую поддержку, которая позволит им полностью или частично уменьшить свои траты, благодаря бюро судебной помощи, существующего в каждом административном суде и в каждом апелляционном суде административной юстиции. Такое же бюро оказывает правовую помощь в Государственном Совете и в суде по спорам о подсудности дел.

С 1988 г. законодательство наделило административные суды полномочиями по отнесению расходов по делу на одну из сторон (обычно проигравшую)[1]. Также в рамках судебного процесса суд может назначить судебные штрафы, однако данный инструмент редко применяется на практике.

[1] *Chapus.* Droit du contentieux administrative no 862; смю также: *Haim V.* Les frais irrepetibles devant le juge administrative. 1997. P. 487.

Глава 4

Административное право Великобритании

- Административное право Великобритании: понятие, сущность, источники
- Центральные органы публичной администрации
- Органы местного самоуправления
- Гражданская служба
- Полиция
- Контроль за деятельностью публичной администрации

4.1. Административное право Великобритании: понятие, сущность, источники

Административное право Великобритании как отрасль, регулирующая правоотношения в сфере управления, обладает в Великобритании своей спецификой. Правовая семья общего права (common law), родиной которого является Англия, известна нестандартностью подходов, с точки зрения континентального юриста, к определениям, принципам, целям и задачам правовых отраслей. В этом смысле не является исключением и административное право.

Административно-правовое нормотворчество в семье общего права с самого начала сосредоточилось на выработке процессуальных гарантий прав частных лиц против произвольных действий государственных органов. Доктрина и практика Великобритании исходили из того, что административное право не должно регламентировать организацию и структуру государственного аппарата. Вместе с тем в задачу отрасли входило детальное регулирование практически всех отношений частных лиц и административных органов. Изначально в Великобритании в отношении органов управления применялись нормы общего права. С расширением же государственного вмешательства в экономику и другие сферы общественной жизни активизировалась административная деятельность, укрепился аппарат административной власти. Этот процесс сопровождался появлением специфических норм, относящихся только к деятельности органов управления и получивших название норм административного права. Изменилось и негативное отношение английских правоведов к регламентации организационных и структурных вопросов аппарата управления: теперь

они анализируются в специальных разделах учебной литературы в курсе административного права.

Зарождение английского административного права никак нельзя отнести к давним временам. Еще в начале XX в. виднейший английский конституционалист А.В. Дайси заявлял, что «словосочетание "административное право" ... неизвестно английским судьям и адвокатам и само по себе вряд ли может быть воспринято без дальнейших пояснений»[1]. Между тем первая книга под названием «Административное право» должна была увидеть свет в Англии еще в 1929 г. Ее автор Фр. Дж. Порт не предложил тогда определения административного права, ограничившись утверждением, что «административное право состоит из правовых норм... главное назначение которых — служить осуществлению публичного права»[2]. Далее, говоря о взаимодействии административного права с правом конституционным, Порт пришел к выводу, что отличительными признаками административного права является его тесная взаимосвязь с законодательными, судебными и управленческими органами. Главная же функция административного права — практическая правоприменительная деятельность обслуживающих его структур.

Примерно полвека спустя британскими юристами определение административного права было сформулировано окончательно. Нельзя сказать, что оно приобрело доктринальный характер, но для английской «практической» юриспруденции такое определение стало само по себе весомым событием. Административное право Великобритании, по мнению профессора публичного права Ноттингемского университета Дж. Гарнера, представляет собой совокупность правил, большинство из которых являются правовыми нормами, регулирующими общий порядок управления страной в широких рамках принципов, установленных творцами политики. Это нормативное регулирование направлено на работу ведомств центрального и местного подчинения, на отношения между этими ведомствами, общественностью и отдельными гражданами, на охрану интересов последних от посягательств со стороны органов управления[3]. Примерно так английские исследователи определяют административное право и в наше время. ***Административное право*** Соединенного Королевства с формальной точки зрения представляет собой отрасль публичного права, относящуюся к организации, процедуре, правам и обязанно-

---

[1] *Dicey A.V.* Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 10th ed. by E.C.S. Wade. London: Macmillan, 1959. P. 330.

[2] Цит. по: *Гарнер Д.* Великобритания: центральное и местное управление. М.: Прогресс, 1984. С. 23.

[3] Там же. С. 25.

стям, ответственности различных органов управления, которые вовлечены в осуществление публичной политики[1].

С точки зрения таких определений главной задачей английского административного права является соблюдение баланса в системе разделения властей. Это важно в плане реализации потребности в эффективной административной власти, с одной стороны, а с другой — в защите граждан и общества в целом от возможных злоупотреблений (maladministration) этой властью. Поэтому вопрос о пределах полномочий органов управления и соблюдении ими доктрины intra vires (действий в рамках предоставленных полномочий) является очевидным приоритетом английского административного права.

Вопрос об ***источниках английского административного права*** решается неоднозначно в английской и отечественной литературе. Английские административисты делают акцент на специальные ненормативные акты — такие, например, как *доклады комитета Дономора 1932 г.* и *комитета Фрэнкса 1957 г.*, поднимавшие проблемы создания административной юстиции. Кроме того, в английской учебной и научной литературе порой выделяется такой оригинальный источник, как *квазиправо*, под которым понимают совокупность актов исполнительной власти различного уровня. По-своему трактуется в Великобритании понятие «*статутное право*», под которым подразумевается совокупность актов парламента и делегированного законодательства.

В свою очередь, российская административно-правовая наука, руководствуясь доктринальными положениями о парламентском верховенстве в Англии, ставит на первое место в системе источников английского административного права *статуты* (*законы*) — акты, принятые британским парламентом и регламентирующие профильные вопросы. К широко известным старым конституционным законам, регулирующим деятельность публичной администрации, относятся *Хабеас корпус акт 1679 г.* и *Билль о правах 1689 г.*, поскольку они издавна закрепляют обязанность исполнительной власти соблюдать важнейшие права граждан, в частности на неприкосновенность личности и собственности.

Законы, не являющиеся конституционными (так называемые обычные законы преимущественно в *консолидированной* форме), регулируют в настоящее время широкий круг административных правоотношений. К обычным законам можно, например, отнести *Закон о трибуналах и расследованиях* (*Tribunals and Inquiries Act*) 1992 г., ко-

---

[1] *Bradley A.W., Ewing K.D.* Constitutional and Administrative Law. 14th Ed. Pearson Education Limited, 2007. P. 657.

торый закрепляет статус и полномочия органов британской административной юстиции. *Закон о местном управлении 2000 г.* продолжил курс на некоторое ограничение самостоятельности муниципалитетов Англии, начатый одноименными законами 1929, 1933, 1972, 1999 гг.

Повседневную деятельность администрации Великобритании регулирует крупный массив нормативных актов, принадлежащих к вышеназванной категории делегированного законодательства. Делегированное законодательство получает обоснование в странах с парламентской формой правления, в которых признан принцип парламентского верховенства в законотворческой сфере[1]. Это такие акты, как *приказы Короны в Совете* (акты премьер-министра или ответственного министра, скрепленные подписью монарха); *приказы, инструкции, циркуляры министров и глав публичных корпораций*; *постановления англиканской церкви* по вопросам управления; *акты местной администрации* (by-laws) и др. Естественно, что наибольшую и существеннейшую часть делегированного законодательства составляют акты правительства.

Исторически первый источник британского права — судебный прецедент — в настоящее время уступает место статутному праву. Однако и в наше время роль *прецедентов толкования,* т.е. обязательных толкований английскими судами статутов, содержащих административно-правовые нормы, остается значительной.

Такой универсальный источник публичного права Англии, как *конституционное соглашение* (*constitutional convention*) или *конституционный обычай,* используется и в административном праве. Конституционное соглашение, непосредственно относящееся к деятельности Кабинета, регулирует, например, неписаное политико-правовое правило о том, что пост главы Правительства Великобритании занимает лидер партии, победившей на выборах в Палату общин. Среди важнейших конституционных соглашений — основанная на давнем обычае прерогатива Короны регулировать вопросы гражданской службы.

4.2. Центральные органы публичной администрации

Центральная исполнительная власть Великобритании зиждется на особом статусе Короны, под которым понимается неограниченная возможность монарха и его Тайного совета формировать доктрину и практику полномочий иных органов центральной администрации. Первоначально до буржуазной революции XVII в. *монарх* активно

[1] *Богдановская И.Ю.* Источники права на современном этапе развития «общего права»: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. С. 40.

использовал свою королевскую прерогативу. Но начиная с XVIII в. ведущее место среди центральных органов публичной администрации прочно занял Премьер-министр, первое упоминание должности которого было сделано в 1721 г. (на законодательном уровне это произошло лишь в 1917 г.).

Премьер-министр возглавляет Правительство и Кабинет, осуществляя общее руководство деятельностью министерств и центральных ведомств. Согласно конституционному соглашению Премьер-министр — это член Палаты общин, и ему как лидеру преобладающей в Палате общин партии принадлежит право решать вопрос о роспуске парламента, а монарх (по другому конституционному соглашению) должен следовать этой его просьбе. Официальная должность премьера Великобритании — *первый лорд казначейства*, по должности он также является главой министерства по делам гражданской службы, что предопределяет его главенство в иерархии исполнительной власти. По личному представлению премьера определяется персональный состав Правительства (в соответствии с пожеланиями партий), и иногда при отсутствии абсолютного большинства у партии в Палате общин может быть сформировано коалиционное правительство. При премьере существует *секретариат* — своеобразный аппарат главы Правительства, формируемый им лично в составе пресс-секретаря, советников по вопросам обороны, иностранных дел, экономики и др.

В целом реальная роль Премьер-министра в принятии решений Правительством (Кабинетом министров) столь велика, что сегодня ответственную перед парламентом кабинетную систему называют в Англии «*правительством Премьер-министра*» (*Prime Ministerial government*). Политическая практика показывает, что Премьер-министр при осуществлении властных полномочий и во взаимоотношениях с Кабинетом министров ярко проявляет субъективные свойства своей личности (достаточно вспомнить выдающихся британских премьеров XX столетия У. Черчилля и М. Тэтчер).

В странах Содружества по британской традиции давно сложились два понятия — Правительство и Кабинет. Эти органы центральной публичной администрации различаются как по составу, так и по объему компетенции. **Правительство** — коллегиальный орган, олицетворяющий принцип коллективной ответственности перед Парламентом и состоящий из примерно 80 (но не более 95) членов. В полном составе (*министры, государственные министры, министры без портфеля, парламентские секретари, партийные «кнуты»* и др.) Правительство почти не собирается, за исключением, например, его коллективной отставки. Поэтому именно кабинетная система

управления в Великобритании является сегодня олицетворением реального Правительства, чей политический курс, утвержденный Парламентом, реализуется в повседневной жизни страны только Кабинетом.

Кабинет министров, возглавляемый его премьером, представляет собой коллегию из 20—25 (в настоящее время 21) человек, определенных Премьер-министром, которые принимают ключевые решения от имени Правительства. Для координации работы Кабинета и Правительства в Великобритании имеется *Секретариат кабинета,* работающий под непосредственным руководством главы Секретариата, в то время как безусловное общеполитическое руководство этим органом принадлежит Премьер-министру. Секретариат кабинета, который, по сути, является *аппаратом Правительства*, состоит из постоянных секретарей, их заместителей и помощников, работающих как на постоянной основе, так и приглашенных для решения специальных задач. Кроме Секретариата при Кабинете существует два вида *комитетов* — постоянные и временные, вопросы создания, деятельности и ликвидации которых решаются Премьер-министром единолично. Между тем формат работы Кабинета не ограничивается рамками комитетов и Секретариата, а зачастую осуществляется в так называемом *«внутреннем»,* или *«узком», кабинете.* Согласно сложившемуся конституционному обычаю наиболее близкие к премьеру лица из состава Кабинета (их, как правило, не более 5, а в настоящее время 6) образуют этот не имеющий формально-правового статуса Кабинет в рамках Правительства Великобритании, на закрытых заседаниях которого под председательством премьера на Даунинг-стрит, 10, вершится главная политико-правовая история страны.

Как уже отмечалось, акты правительственной власти, принятые на основе доктрины о делегированных полномочиях, обладают силой закона. Решения Кабинета могут быть также приняты со старинной юридической формулировкой «приказ Короны в Совете» (Order in Council). **Тайный совет** при монархе, существующий с эпохи Тюдоров, до сих пор включает (при кворуме в 3 советника) около 300 «особо почетных лиц» государства, в том числе всех членов Кабинета, судей Апелляционного суда, архиепископов англиканской церкви и других советников. Правовая сила приказов Короны в Тайном совете распространяется лишь на те решения Правительства, которые были приняты в рамках королевской прерогативы или в рамках делегированных Короне полномочий. Благодаря нормотворческой активности Правительства в лице Премьер-министра и глав отдельных министерств, которые принимают решения, под-

твержденные скрепой монарха, Тайный совет — по-прежнему активный и дееспособный орган центральной публичной администрации Великобритании.

Бесспорно, что ядро отраслевого или функционального управления Великобритании — **министерства, ведомства** и **публичные корпорации**. Согласно Акту о министрах Короны 1975 г. создание, реорганизация и упразднение министерства либо перераспределение функций между ними происходят по решению Кабинета и оформляются приказом Короны в Совете. Характерным является то, что в Великобритании законодательство признает лишь должность министра, но не сами министерства[1], количество которых колеблется в пределах 20—30. Однако пестрота наименований затрудняет их реальный подсчет. Так, министерством финансов по давней исторической традиции считается *Казначейство* (Treasury). Словосочетание *Home Office* определяет британское МВД. Новые веяния проявились в названии «*департамент*» — например, так назван созданный на рубеже XX и XXI столетий Департамент по конституционным вопросам, занимающийся, в частности, реформами избирательной системы и Палаты лордов. Наличие *региональных* министерств — по делам Шотландии, Уэльса, Северной Ирландии — предопределено сложным государственно-территориальным устройством Великобритании. «*Суперминистерства*» (таковым считается, например, комплексное Министерство окружающей среды, транспорта и регионов), осуществляющие функционально-отраслевое управление, также имманентны Англии Новейшего времени.

Для каждого министерства характерна довольно сложная внутренняя организация — *управления, отделы, секции, делегатуры*. Последние обеспечивают взаимодействие с муниципалитетами и являются структурами министерства на местах.

Министр, единоначально возглавляющий конкретное министерство Великобритании, сочетает функции административного руководителя и политического деятеля. Особенность британских министров состоит в том, что согласно Акту о министрах Короны 1937 г. они назначаются из числа членов Палаты общин или Палаты лордов. Таким образом, формула «министр — член правительства плюс министр — член парламента» приводит к тому, что политическая составляющая в министерской деятельности если не доминирует, то составляет значительную часть компетенции министра.

---

[1] *Козырин А.Н., Глушко Е.К., Штатина М.А.* Публичная администрация и административные реформы в зарубежных странах: Учеб. пособие / Под ред. А.Н. Козырина; Гос. ун-т Высшая школа экономики. М.: ТЕИС, 2006. С. 96.

Названия министров также различаются в зависимости от места, занимаемого конкретным министерством в неформальной иерархии. *Государственный секретарь* — это наиболее значимый министр Короны, имеющий право непосредственного обращения к монарху. Традиционно старшим среди государственных секретарей является министр внутренних дел, чей департамент существует с конца XVIII в., занимаясь решением многочисленных разноплановых вопросов (контроль над иммиграцией, пенитенциарной системой, проведением выборов и многие другие). Обобщающее название «*министр Короны*» характерно для старших министров Великобритании, таких как канцлер Казначейства (министр финансов). Младшие же министры, возглавляющие, например, министерство образования и занятости, министерство промышленности и торговли, именуются *государственными министрами*, что, впрочем, не исключает возможности их вхождения в Кабинет. Так, членом Кабинета является государственный министр окружающей среды, транспорта и регионов, возглавляющий соответствующее многопрофильное «суперминистерство». Английских министров порой трудно идентифицировать: так, *лорд — хранитель печати* — это глава министерства по делам женщин. Кроме того, существует ряд *министров без портфеля*, занятых министерскими обязанностями по руководству секретными направлениями государственной деятельности.

Как глава административной власти министр располагает штатом помощников, условно подразделяемых на помощников-управленцев и помощников-политиков. К первой категории относят кадровых гражданских служащих — *постоянного заместителя министра, постоянного секретаря, пресс-секретаря, советников* и *экспертов* структурных подразделений министерства. Ко второму виду относятся *политические заместители министра*, представляющие его в парламенте, и *парламентские секретари*, назначаемые министром из числа депутатов правящей партии и обеспечивающие постоянную связь министра с парламентом. Такое разделение обязанностей вспомогательных служб министра помогает оптимизировать его работу, направления которой разнообразны. Будучи политиком, министр вносит разработанные в недрах своего министерства *проекты законов* в парламент. В качестве органа публичной администрации министр издает *инструкции* и *приказы*, регламентирующие порядок деятельности служащих министерства. В качестве своеобразных политических кураторов «нижестоящих» министров выступают государственные секретари. Отдельного упоминания заслуживают *министерские расследования,* ответственными за которые также являются министры. Подобные расследования на основании

Акта о трибуналах и расследованиях (Tribunals and Inquiries Act) 1992 г. проводятся как в порядке административного оспаривания по факту жалобы, так и в целях проверки «надлежащего управления» в подчиненных министерству структурах.

Министерства Великобритании, безусловно, образуют основу центральной администрации. Вместе с тем широкий круг центральных учреждений исполнительной власти можно обозначить категорией «**ведомство**». Ведомства, созданные в целях восполнения пробелов и оптимизации управления, иногда отделены от министерств настолько, что их называют автономными структурами[1]. Не единообразны масштаб деятельности, персональный состав таких ведомств, степень их самостоятельности, система подчиненности, формы ответственности и пр. Эти учреждения довольно трудно классифицировать хотя бы в силу того, что в английском языке нет точного аналога русскоязычному понятию «ведомство», а буквальные переводы английских названий «управление», «совет», «комиссия» или «агентство» не проясняют ситуацию до непосредственного ознакомления с правовым статусом конкретного ведомства.

Условно ведомства можно подразделить на группы. К первой, наиболее крупной и значимой, относятся *публичные корпорации* (*public corporations*), часто рассматриваемые как синонимы ведомств Великобритании. Широкомасштабные функции таких ведомств-корпораций, как Государственное ведомство британской контрразведки (служба безопасности MI5), Банк Англии, Британская радиовещательная корпорация (BBC), Статистическая служба, Национальный космический центр, Агентство по охране окружающей среды, предполагают их существенную внутреннюю автономию, сложную внутреннюю структуру и разнообразный состав. Вторую группу составляют *контрольно-регулирующие ведомства*, такие как Жилищная корпорация, Служба по вопросам здравоохранения и безопасности, в компетенцию которых входит принятие административно-правовых актов нормативного характера, направленных на решение профильных управленческих проблем. К третьей группе — *ведомства по оказанию услуг* — относятся, например, многочисленные управления в сфере туризма. К четвертой категории — *ведомства по примирению конфликтов* — можно отнести Комиссию по расовому равноправию, Комиссию по делам низкооплачиваемых лиц и др.

---

[1] *Административное* право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штатиной. С. 62.

Вместе с тем ведомствам Великобритании присущи определенные общие черты:

(1) все ведомства, несмотря на их различия, являются юридическими лицами публичного права, наделенными специальной компетенцией и значительной степенью административно-правовой и финансовой автономии. В этом смысле они, конечно же, представляют собой часть государственного аппарата;

(2) степень их самостоятельности действительно высока. Например, публичные корпорации, будучи юридически подотчетными парламенту, на деле курируются Кабинетом, фактически же являются вполне самостоятельными организациями, которые часто даже определяют как функциональную децентрализованную администрацию[1];

(3) в состав ведомств входят не только кадровые чиновники, но и иные лица, занятые работой на общественных началах. Например, в составе такого исполнительного агентства, как Главный преподавательский совет, — педагоги различных уровней образования, а в Совете Англии по делам искусств — представители искусства;

(4) все ведомства, которых в совокупности в Великобритании более тысячи, являются активными работодателями, о чем свидетельствует высокий (до 80%) уровень занятости в них гражданских служащих.

4.3. Органы местного самоуправления

Правовой статус муниципальной власти в современной Великобритании основан на консолидированном Законе о местном управлении 2000 г. Между тем крупнейшая реформа местного самоуправления Англии и Уэльса была проведена в 1974 г., а местное самоуправление Лондона было реорганизовано еще раньше — в 1965 г.

Для муниципалитетов Великобритании характерны значительная независимость и самостоятельность в принятии решений. Главными *принципами местного управления* являются следующие:

- все муниципальные органы являются юридическими лицами;
- финансироваться местные органы должны, хотя бы частично, за счет местных налогов;

---

[1] *Козырин А.Н., Глушко Е.К., Штатина М.А.* Указ. соч. С. 121, 122.

- руководство в местных органах осуществляется советниками, избираемыми на основе всеобщего избирательного права жителями соответствующей территории.

В целях реорганизации муниципального самоуправления территория Англии с 1 апреля 1974 г. была разделена на **графства,** а в графствах образованы районы местного самоуправления, называемые **округами.** Те округа, которые являются сельскими, разделены на **приходы.** Соответственно в каждом графстве и округе образуется *совет.* В каждом приходе учреждается *собрание* прихода или же образуется совет. Отдельный регион может, таким образом, иметь три уровня местного управления: совет графства, совет округа, приходский совет (собрание прихода). На большей территории страны все же действуют два уровня: совет графства и совет округа.

Говоря об уровнях местного управления, следует сразу определиться, что это понятие достаточно условно, поскольку в Великобритании нет понятия вышестоящих и нижестоящих муниципалитетов — взаимоотношения между органами всех уровней рассматриваются скорее как партнерские, а не иерархические.

Разграничением полномочий между различными уровнями местного самоуправления ведает парламент. В Англии действует довольно четкое, даже жесткое распределение функциональной компетенции. Так, в ведении советов графств находятся все дороги (за исключением магистральных дорог и мостов), образование и библиотеки, социальные службы, пожарная охрана, полиция, музеи, продовольствие и медикаменты и т.д. В свою очередь советы округов занимаются борьбой с шумом и здравоохранением, жилищным строительством, утилизацией отходов, кладбищами, городским и сельским планированием, налогообложением. В ведении приходских советов находятся: распределение земельных участков, автобусные стоянки, места для отдыха, пешеходные дорожки, погребение, земли под кладбища. Допускается передача (делегирование) отдельных функций на основе договора одним органом другому (как одного, так и различных уровней), однако есть исключения — недопустимо делегирование функций, связанных с взиманием налогов, изданием предписаний о налогообложении и т.п.

Вообще отношения между британской центральной властью и муниципалитетами определяются известным принципом intra vires (следует действовать в пределах своих полномочий), т.е. муниципалитеты могут совершать лишь действия, которые прямо предписаны законом. В противном случае акты местных властей считаются совершенными с превышением полномочий (ultra vires) и могут быть признаны судом не имеющими силы.

В каждом английском графстве и округе образуется совет, именуемый **Главным советом** и состоящий из *председателя* и *советников*. *Председатель* (*президент*) совета — это не одно лицо, занимающее свой пост весь срок полномочий совета, как это имеет место в других странах (кстати, если совет или муниципалитет городской, то его президента называют *мэром* (Mayor), а *мэр Лондона* носит звание Lord Mayor). Председатель совета избирается из числа советников весной каждого года на собрании совета, и этот вопрос традиционно является первым в повестке дня. Председатель занимает должность до тех пор, пока справляется со своими обязанностями и устраивает совет, а потому не лишается права выставлять свою кандидатуру на переизбрание. Голосование по избранию председателя открытое, и решение принимается большинством голосов. Срок пребывания одного советника в должности председателя совета не определен и фактически может составить четыре года, то есть весь срок действия депутатского мандата. Председатель совета в отличие от советников получает жалованье от совета в таком размере, какой совет «сочтет разумным». Он не имеет специально установленных законом функций и обычно руководит заседаниями совета, обладая правом решающего голоса (при равенстве голосов), а по должности (ex officio) является членом большинства или всех комиссий совета.

Советники избираются на основе всеобщего избирательного права на четыре года, но ежегодно их состав обновляется на треть. Число советников строго не определено (как правило, советы довольно многочисленны, некоторые насчитывают более сотни человек). Советники не имеют права получать какое-либо вознаграждение или жалованье: исполнение функций советника считается общественной обязанностью. Однако определенные выплаты муниципальным советникам все же могут быть предусмотрены. Так, советник может потребовать выплаты суточных, оплаты транспортных расходов и расходов на питание во время проведения заседания совета или комитета; возмещения ущерба, который понес советник за время своего вынужденного отсутствия на работе; выплаты содержания в связи с присутствием на конференциях, проводимых за пределами территории совета. Член совета вправе письменно отказаться от должности, притом такое заявление об отказе, переданное и полученное в установленном порядке, не может быть затребовано обратно и вступает в силу немедленно.

Отличительной особенностью местного самоуправления Великобритании по сравнению со многими другими странами является фактическое функционирование совета в формате *комитетов* (*ко-*

миссий). Виды комитетов, их численный состав (а помимо членов муниципальных советов в работе комитетов могут участвовать иные специалисты) и срок полномочий определяются регламентами советов. Как и в парламенте, партийный состав комитета должен отражать соотношение политических сил в самом совете. Комитеты могут быть отраслевые и координирующие (функциональные), постоянные и специальные (временные). Функциональные комитеты — финансовый, организационный, по законодательству и парламентским вопросам — фактически играют координирующую роль и приобретают главное значение в деятельности местных органов. Специальные (ad hoc) комитеты образуются для решения определенной задачи (как правило, для детального изучения какого-то специального вопроса или проведения расследования), после чего автоматически прекращают свое существование.

Комитеты играют решающую роль в деятельности местных органов. По общему правилу, совет не может принимать к рассмотрению вопрос, если он предварительно не был обсужден в комитете. Заседания совета, которые должны проводиться не реже одного раза в год, а фактически проводятся ежемесячно и даже чаще, по сути, сводятся к заслушиванию отчетов комитетов и утверждению принятых ими решений. Порядок работы комитетов неформален, и если на заседании совета чиновники не имеют права влиять на интересующий их вопрос, то в комитете группы давления проявляют себя достаточно активно. К тому же комитеты, принимая необходимое решение, могут заседать как угодно долго, и их заседания открыты для посетителей.

Можно отметить, что подмена функций совета действиями комитетов не расценивается как крушение традиционной системы местного управления, поскольку ключевые полномочия муниципальных органов все равно остаются в руках выборных советников (будь то в форме заседаний совета или комитетов). Теория муниципального управления Великобритании объявляет носителями власти лишь советы, полномочия же других подразделений муниципального аппарата рассматриваются как производные.

Что касается кадров аппарата местного управления, то регулирование правового положения муниципальных чиновников охватывается понятием «муниципальная служба». В Великобритании нет стандартной организации управленческих служб, и каждый местный орган вправе создавать собственную внутреннюю структуру. На практике традиционными стали такие отделы, как *секретариат* (*юридический отдел*), *отдел кадров*, *финансовый отдел*, *отдел здравоохранения* и *охраны окружающей среды* и др. Чиновники, работаю-

щие в аппарате местного органа, являются не гражданскими служащими, а служащими совета, который их назначил, и работают на контрактной основе. Как правило, орган местного управления имеет право назначать тех чиновников, которые ему представляются необходимыми. Вместе с тем законодательство может устанавливать перечень чиновников, которые должны быть назначены в обязательном порядке: например, *чиновник по вопросам образования, инспектор — специалист* в области мер и весов и др.

Среди категорий британских муниципальных служащих следует особо выделить *главного администратора*. Множественность комитетов совета и различных отделов наряду с отсутствием единоличного или коллегиального главы исполнительного аппарата придают особую важность координации работы всех структурных подразделений местного органа. Эту функцию (наряду с другими) и осуществляет главный администратор, фактически выступая как глава аппарата чиновников. Расширение полномочий муниципалитетов, усложнение стоящих перед ними задач укрепляют влияние чиновников, представляющих собой в большей части высококвалифицированных специалистов в различных сферах — юристов, экономистов, социологов. Поэтому усиливается тенденция противопоставления чиновничьего аппарата в лице, прежде всего, главного администратора менее профессиональному совету.

Заметим, что Закон о местном управлении 2000 г. продолжил курс, начатый еще законами о местном управлении 1929, 1933 и 1972, 1999 гг., на некоторое ограничение самостоятельности британских муниципалитетов. Более всего это касается финансовых полномочий (выдачи дотаций Правительством), которые теперь в наибольшей степени регулируются центральными властями. В остальном же советники муниципалитетов по-прежнему обладают значительной свободой в принятии решений и выполнении возложенных на них обязанностей. Но в то же время применение доктрины ultra vires может привести к отмене английским Правительством любого решения муниципалитета как выходящего за рамки закона.

4.4. Гражданская служба

В Великобритании существует разница в понятиях «государственная» и «гражданская (публичная)» служба. Британских политиков, военнослужащих вооруженных сил Короны, а также лиц, осуществляющих правоохранительные и законодательные функции, в совокупности можно охарактеризовать как государственных служа-

щих. В свою очередь гражданские служащие Великобритании — это политически беспристрастные чиновники, несменяемые в зависимости от политической конъюнктуры. Впервые возникнув применительно к служащим британской Ост-Индской компании, термин «гражданская служба» применяется в настоящее время к «любой правительственной службе, должности в которой замещаются на открытой конкурсной основе»[1], и является полным синонимом публичной службы. Именно благодаря гражданским (публичным) служащим в рамках Кабинета в целом или какого-либо министерства в частности вначале формулируются, а впоследствии и реализуются важнейшие правительственные решения. Гражданская служба, таким образом, является фундаментом государственной службы Великобритании.

Классическое определение гражданской службы Великобритании было дано в 1930-х годах в Докладе Королевской комиссии под председательством Т. Томлина: «Гражданские служащие — это лица на службе Короны, не являющиеся политическими, военными деятелями и служителями Королевского правосудия, которые занимают гражданские должности и вознаграждение которым целиком и полностью выплачивается из средств, вотируемых Парламентом»[2]. Менее формальное определение, сформулированное в середине 1980-х годов, гласило: «Гражданская служба — это организация, включающая мужчин и женщин, которые непосредственно работают на министров Короны, подотчетных Парламенту»[3]. Как видно, в определениях специально подчеркивается политическая нейтральность гражданских служащих.

Правовой статус лиц, находящихся на гражданской службе Великобритании, регулируется множеством правовых источников. К их числу относятся как *источники общего права* Соединенного Королевства (конституционные обычаи (соглашения), судебные прецеденты), так и *нормативные правовые акты* (статуты, акты делегированного законодательства). Несколько особняком стоят *доклады комитетов*, определившие направления реформы гражданской службы Великобритании. Очень типичным для Великобритании является отсутствие консолидированного Закона о гражданской

---

[1] *Webster's* New World College Dictionary. 1999. Fourth Ed. by Macmillan, USA.
[2] *Tomlin* Report 1931: Report of the Royal Commission on the Civil Service 1929—1931. Cmnd. 3909. 1931. London: H.M.S.O.
[3] *Fry G.K.* The Changing Civil Service. London: Allen and Unwin. 1985.

службе[1], что делает этот институт заведомо хаотичным и как бы лишенным единого правового стержня.

Структура британской гражданской службы многослойна и запутанна. Поэтому регламентация различных сторон работы чиновников осуществляется неодинаково. Некоторые направления их деятельности регулируются весьма активно ежегодно принимаемыми статутами или внесением дополнений в уже действующие законы, актами делегированного законодательства (приказами в Совете, статутными постановлениями, инструкциями отдельных министерств), прецедентами. Это относится, например, к вопросам найма на службу и увольнения, оплаты труда гражданских служащих, их пенсионного обеспечения. Так, Закон о министерских и иных окладах 1975 г., устанавливающий жалованье министрам Короны, был в 1997 г. дополнен одноименным Законом, что привело к консолидации основных законодательных положений в этой области. Закон 1996 г. об ассигнованиях внес новеллы в порядок финансирования гражданских служащих. Из актов делегированного законодательства в области регулирования института гражданской службы Великобритании можно назвать акт (Statutory Instrument) 1999, № 2277, касающийся выплат гражданским служащим по сокращению штатов. А приказ в Совете (Order in Council) 1995 г. о пенсиях по старости явился существенным дополнением к основной процедуре выплаты пенсий большинству категорий гражданских служащих. К нормативным правовым актам ежегодно прибавляются десятки судебных прецедентов, касающихся вопросов увольнения и невыплат компенсаций гражданским служащим. Правовой регламент сферы найма-увольнения, оплаты труда и социальных гарантий гражданского служащего Великобритании выглядит, таким образом, вполне убедительно.

Что касается вопросов компетенции гражданских служащих различного уровня, то этим проблемам законодатель уделил гораздо меньше внимания. Например, Закон о министрах Короны 1975 г. законодательно закрепил лишь общий перечень министерских должностей Великобритании. Закон о служебных отношениях 1999 г. определил только общие стандарты прохождения ступеней гражданской службы. Статус же отдельных министров регламентирован специальными статутами (например, Законом 1943 г. о министре городского и сельского планирования).

---

[1] Последние обсуждения биллей о гражданской службе Соединенного Королевства состоялись 15 ноября 2004 г. и 25 марта 2008 г.

В Великобритании издавна существует традиционное неформальное деление служащих на *неиндустриальных* и *индустриальных*. Первая группа — это так называемые «белые воротнички», преобладающие по численности. Именно неиндустриальные государсвенные служащие составляют бюрократию Соединенного Королевства в собственном смысле слова. Если в 1910 г. таковых насчитывалось 55 000, то к концу 2007 г. — более полумиллиона. «Синие воротнички», или индустриальные работники, заняты в государственной службе лишь постольку-поскольку работают на предприятиях и в организациях, находящихся в ведении того или иного министерства. На эту категорию служащих не распространяются льготы и условия службы, введенные для неиндустриальных служащих. Их численность в процентном отношении не превышает 10% общего числа государственных служащих.

Государственные служащие Великобритании также могут быть условно разделены на: *работающих полный* и *неполный рабочий день; постоянных* и *временных; кадровых* и *некадровых; департаментских, общих* и *специальных*. Кроме того, после реформы британской гражданской службы в 1945 г. она была подразделена на *внутреннюю* и *внешнюю* (*дипломатическую*). Дипломатическая немногочисленна по составу и включает в себя, помимо штата МИДа и министерства по делам Содружества, только членов дипломатических миссий и консульств Великобритании за рубежом. Общее число чиновников неиндустриальной группы, занятых в дипломатической гражданской службе, к 2008 г. составляло приблизительно 16 000 человек (для сравнения: в начале 1970-х годов в дипломатической службе насчитывалось около 6400 человек).

Внутренняя гражданская служба Великобритании (свыше 500 000 в начале 2008 г.) — это именно та служба, которую непосредственно затрагивали многочисленные реформы и преобразования. Результатом стало деление внутренних гражданских служащих на *старших, средних* и *младших администраторов*. К старшим администраторам можно отнести тех, кто занимает высокие должности в министерствах и их подразделениях и ответствен непосредственно перед назначившим их министром. Их насчитывается не более 1% общего числа гражданских служащих. Администраторы среднего звена работают не только в министерствах и государственных подразделениях, но также в ведомствах и кванго — квазиправительственных агентствах и службах. В рядах среднего звена — более половины общего числа управленцев. Остальные служащие, отнесенные к младшему административному подразделению, — это штат вспомогательных работников: делопроизводителей, секретарей, лиц, вы-

полняющих техническую работу. В то же время сотрудники пенитенциарных учреждений также относятся к гражданским служащим младшего ранга (их насчитывается до 30 000). Таким образом, третья группа совместно со второй имеет в своих рядах подавляющее большинство гражданских служащих и составляет так называемую «открытую структуру» (Open Structure), предложенную в конце 1960-х годов в Докладе лорда Фултона о реформе гражданской службы. С тех пор считается, что в открытую структуру должны попадать специалисты широкого профиля, в том числе бизнесмены и ученые с академической степенью. Для лиц этой категории было сделано исключение из правила о закрытой корпусной службе Великобритании, где должности должны замещаться профессиональными чиновниками, и вводилась известная модель «бокового входа» в государственный аппарат, когда упомянутым специалистам было позволено замещать высшие государственные должности.

Что касается **органов управления** британской гражданской службой, то во главе общей схемы этой службы стоит *Премьер-министр* страны, который ex officio с 1968 г. является *министром по делам гражданской службы* и возглавляет одноименное министерство. Именно к компетенции *Министерства по делам гражданской службы* отнесены вопросы: штатного расписания, условий прохождения службы и повышения в должности, увольнения от занимаемых должностей, а также выплаты жалований, пенсий и компенсаций в случаях сокращения штатов. Помимо министерства деятельность чиновников страны на высшем уровне курируется *Казначейством*, осуществляющим общий надзор за финансовой деятельностью гражданской службы. Существующая с 1855 г. *Комиссия по делам гражданской службы* в настоящее время является главным центром по проведению конкурсных экзаменов, тестов и собеседований для принятия кандидатов на государственную службу и с 1970-х годов — структурным подразделением Министерства по делам гражданской службы. Вопросами общей подготовки, перепрофилирования и повышения квалификации сотрудников гражданской службы занимается *Колледж гражданской службы*. Гражданскую службу в масштабе отдельного министерства возглавляет *постоянный секретарь министра*.

Правовой регламент «кодекса чести» британских служащих был определен еще в 1929 г. в докладе королевской Комиссии по гражданской службе под председательством барона Т. Томлина. Отмечалось, что в обязанность гражданских служащих входит: советовать, предупреждать, составлять проекты меморандумов и речей, в которых излагается и объясняется политика правительства, принимать

решения, производные от решений политических, обращать внимание на трудности, которые возникают или могут возникнуть при проведении той или иной политической линии, и вообще следить за тем, чтобы управление осуществлялось в соответствии с политическими установками. Гражданский служащий обязан хранить верность правительству, стоящему у власти, и впоследствии добросовестно служить правительствам, придерживающимся иных политических убеждений[1].

Британские чиновники пользуются активным избирательным правом в полном объеме. Вместе с тем они, по общему правилу, не должны быть членами политических партий, а также не вправе баллотироваться в Парламент, кроме служащих низшего звена, которые в случае избрания их в Палату общин обязаны подать в отставку. Принцип несовместимости мандата не применяется лишь в отдельных случаях избрания чиновника в муниципальные органы власти и лишь по специальному разрешению.

Гражданские служащие Великобритании несут различные виды **юридической ответственности** — уголовной, дисциплинарной или гражданско-правовой — за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих профессиональных обязанностей. Например, конфиденциальность работы высшего чиновничьего звена привела к необходимости соблюдать требования о неразглашении многих документов, считающихся «секретными», «особо секретными» либо «ограниченно секретными». По Закону 1989 г. об охране государственной тайны (Official Secrets Act, 1989), внесшему поправки в одноименные Законы 1911 и 1920 гг., лицо, состоящее на службе Короны, подлежит *уголовной ответственности* в случаях, когда оно своими незаконными действиями способствовало обнародованию секретных документов, касающихся государственной безопасности, разведки, обороны или сферы международных отношений. Закон 1989 г. существенно сузил и конкретизировал перечень документов, разглашение которых недопустимо (в отличие от Законов 1911 и 1920 гг.), которые просто объявляли незаконной передачу чиновником «любой официальной информации любому лицу» без специального разрешения.

Дисциплинарная ответственность британского чиновника в наиболее общем виде регулируется конституционными обычаями и прецедентами и может наступать в тех случаях, когда чиновник совершил деликт, выходящий за рамки «кодекса чести слуги Коро-

---

[1] См.: *Gladden E.N.* Civil Services of the United Kingdom, 1853—1970. L., 1967. P. 30.

ны». Согласно внутренним постановлениям и инструкциям министерств, издаваемых на основании прерогативных полномочий Короны, рассмотрение вопросов о дисциплинарных правонарушениях — это часть компетенции руководства конкретного министерства. Соответственно гражданский служащий de facto занимает свою должность согласно старой английской формуле «пока это угодно Короне». Он может быть понижен в должности, переведен на другую работу либо временно отстранен от выполнения своих обязанностей, а также уволен вышестоящим начальством — и все подобные варианты будут рассматриваться доктриной как дисциплинарные взыскания, произведенные «по желанию Короны». До начала 1970-х годов было даже невозможно обжаловать увольнение гражданского служащего в судебном либо квазисудебном (в административном трибунале) порядке, поскольку Корона была вправе прекратить договор найма в любое время. Но с принятием в 1971 г. Закона об отношениях в промышленности юридический статус гражданского служащего упрочился: Закон предоставил право уволенному по инициативе Короны служащему обращаться с жалобой в квазисудебный орган — промышленный трибунал (Industrial Tribunal), где он по крайней мере может рассчитывать на выплату компенсации.

Персональная *гражданско-правовая* ответственность государственного служащего Великобритании, по общему правилу, возможна только вне служебной обстановки. В тех же случаях, когда лицо находится при исполнении служебных обязанностей, за несоблюдение договорных обязательств, заключенных от имени Короны, личная ответственность не наступает. Гражданскому служащему в этой связи нельзя предъявить иск и о нарушении договорных гарантий, которые были предоставлены именем Короны. В случае возникновения гражданских правоотношений, например, из причинения вреда Корона несет ответственность за своего служащего, что не исключает впоследствии возможности предъявления от ее имени регрессного иска к непосредственному причинителю вреда.

Данные Белой Книги (доклада Правительства по совершенствованию управления), опубликованной в конце 1990-х годов, добавили ряд новых требований к чиновничьему аппарату. Так, гражданские служащие должны немедленно реагировать на пожелания граждан, эффективно обслуживать население и в целом проводить целесообразную и взвешенную политику контактов с гражданами, обратившимися к ним за помощью. От гражданского служащего современной Великобритании ожидают, что он будет честным, политически беспристрастным, постоянно повышающим собственный профессиональный уровень и умеющим видеть перспективы разви-

тия своей службы. Взамен служащий вправе рассчитывать на то, что оплата его труда будет высокой, пенсионное обеспечение — гарантированным, и на своем рабочем месте он будет защищен от различного рода преследований и запугиваний.

Новая Белая Книга, опубликованная в марте 2008 г., подтвердила основные принципы доктрины гражданской службы Великобритании, главные из которых по-прежнему — учет системы заслуг (merit system) соискателей и справедливая конкуренция при наборе на службу[1].

4.5. Полиция

В основе деятельности современной британской полиции лежит статутное право. К ведущим законам в этой сфере относятся Закон об уголовном судопроизводстве и общественном порядке 1994 г., Закон о полиции и доказательствах по уголовным делам 1994 г. (Criminal Justice and Public Order Act, 1994), Закон о полиции 1997 г. (The Police Act, 1997), Закон об организованной преступности и полиции 2005 г. (Serious Organized Crime and Police Act, 2005), Закон о полиции и правосудии 2006 г. (Police and Justice Act, 2006) и др. К новейшим актам делегированного законодательства можно отнести действующие на основе Закона о полиции 1997 г. Правила криминального учета (Criminal Records Regulations) 2009 г.[2]

Формально юридически английская полиция отделена от судебных учреждений, находясь под общим контролем Министерства внутренних дел. Все заявления об оспаривании действий полицейских рассматриваются первоначально в административном порядке — в полицейских округах, иных, чем тот, где произошел конфликт. По давно сложившемуся правилу для таких целей обычно делегируется проверка из центрального офиса МВД.

Полиция Соединенного Королевства относительно немногочисленна: в Англии и Уэльсе действуют 43 полицейских отряда с общей численностью более 140 000 служащих (из них свыше 10% — женщины). В среднем на 400 английских жителей приходится один сотрудник полиции. Наибольшим полицейским отрядом с численностью более 25 000 полицейских является Метрополитен Полис, ответственный за Лондон.

Все отряды общей полиции имеют одинаковую структуру: *сержант, инспектор, главный инспектор, суперинтендант* и *главный суперинтендант*. Курирует каждый отряд *Управление полиции*, состоящее из местных советников, мировых судей и независимых лиц.

---

[1] Электронный ресурс: http://www.civilservicecommissioners.org/legislation/

[2] *Statutory* Instruments. 2009. No. 460; Statutory Instruments. 2009. No.1882.

Примерно 75—80% полицейских Великобритании — это *констебли* (институт констеблей существует с XVII в.), которые патрулируют улицы, дают рекомендации и разъяснения и занимаются нарушителями общественного порядка.

В отличие от континентальной Европы полиция Англии не имеет особых частей, вроде французской жандармерии или итальянских карабинеров. Вместе с тем в Великобритании, помимо общей полиции, имеется также специализированная — транспортная, иммиграционная полиция, полиция Министерства обороны. Численность, к примеру, последней превышает 5000 человек без учета военной полиции видов вооруженных сил. Основной целью деятельности полиции Министерства обороны является обеспечение безопасности личного состава, вооружения, имущества вооруженных сил, как на военных объектах Великобритании; осуществление охраны общественного порядка в отношении военнослужащих и гражданского персонала вооруженных сил, патрулирование военных объектов, проведение следственных и разыскных действий на территории военных объектов, задержание и допрос подозрительных лиц и другие подобные мероприятия. Полиция Министерства обороны организована по территориальному принципу и имеет своих представителей в каждом военном гарнизоне.

Что касается военной полиции видов вооруженных сил Великобритании, то организационно она состоит из рот численностью по 100 человек, а в военное время численность этого контингента достигает 10 тыс. за счет призыва на военную службу резервистов. Юрисдикция военной полиции распространяется только на военнослужащих. В военное время она решает задачи ведения радиационной и химической разведки тыловых районов, охраны и сопровождения военнопленных, а также поиска отставших или потерявших связь с войсками подразделений и отдельных военнослужащих. В составе военной полиции Великобритании имеются также специальные подразделения по обеспечению охраны высшего военного руководства страны, организации сопровождения крупных военных делегаций.

Из специализированных полицейских структур отметим также созданное в 2001 г. подразделение по борьбе с компьютерными преступлениями. Оно отслеживает в Сети финансовых мошенников, хакеров, распространителей порнографии. Специально обученные полицейские под вымышленными именами участвуют в чатах и форумах, где и организуют поиски интернет-преступников. При арестах подозреваемых в первую очередь изымаются орудия преступления — персональные компьютеры, использование которых для вышеозначенных целей является уголовным преступлением.

В качестве новых тенденций деятельности полиции следует отметить ее дальнейшую специализацию и дифференциацию. При этом роль английской полиции, с одной стороны, возрастает, а с другой — ставится законом в жесткие рамки. Это в особенности касается возможности производства арестов, обысков, досмотра личности, изъятия орудий преступления, не говоря уже о применении оружия в целях задержания подозреваемых.

По мнению британских полицейских, их работа основана на потребности общества в защите от преступных деяний и преодолении страха перед ними, а главная их цель — поддержание безопасной жизни народа Великобритании.

4.6. Контроль за деятельностью публичной администрации

В Великобритании до сих пор не существует специального нормативного акта, где было бы зафиксировано право лица на подачу административно-правовой жалобы и определен порядок ее рассмотрения. Этот вопрос регулируется неоднозначно, а его решение содержится в разнообразных актах — статутах, правительственных приказах, инструкциях, судебных прецедентах. Соответственно предполагается и множественность субъектов рассмотрения административной жалобы — от судов общего права до статутных (министерских) расследований.

Существуют различные формы контроля за деятельностью публичной администрации Великобритании. К их числу относят судебный, квазисудебный, административный (статутные расследования) и парламентский (омбудсмен) контроль.

Говоря о первой — ***судебной — форме контроля***, исторически традиционной для Великобритании, следует иметь в виду догмы общего права, при котором любые, в том числе и публично-правовые неправомерные, деяния должны стать хотя бы в последней инстанции объектом судебного рассмотрения. Издавна существуют такие способы английского судебного контроля за деятельностью публичной администрации, как *судебные приказы.* Цель истребования и применения всех приказов — восстановление нарушенного органом публичной администрации права индивида (юридического лица) в судебном порядке.

К числу наиболее известных приказов относятся *прохибишн* (prohibition), *сертиорати* (certiorari) — оба приказа используются для запрета неправомерных действий публичной администрации самого широкого спектра, причем при издании сертиорари решение нижестоящего административного органа пересматривается выше-

стоящим судом. Приказ *мандамус* (mandamus) предписывает органу публичной администрации совершить определенные законом обязательные действия. *Запретительный инджанкшн* (injunction), будучи своеобразной разновидностью приказа прохибишн, не позволяет административному органу совершать какие-либо действия. Приказ *quo warranto* требует от суда определить, имеет ли лицо право состоять на государственной службе или справедливо ли истец был уволен по несоответствию занимаемой должности. *Декларaторные* приказы, вобравшие в себя элементы многих вышеперечисленных приказов, применяются для провозглашения прав и обязанностей сторон в процессе судебного контроля над неправомерными действиями администрации.

В процессуальном плане многовариантный способ контроля в основном применяется, когда исчерпаны все возможные варианты досудебного контроля над публичной администрацией либо они не возымели должного действия. Следует учесть, что для выдачи истцу одного из перечисленных приказов судья должен предоставить разрешение на апелляцию (leave to apply), которой предшествует тщательное изучение обоснованности иска о выдаче приказа. Судебный процесс по административным делам в целом соответствует регламенту общесудебной исковой процедуры, однако, как правило, имеет краткий и менее формальный характер. В качестве результата слушаний суды Великобритании вправе как признать оспариваемый административный акт недействительным, так и подтвердить его дальнейшее правоприменение.

Что касается ***квазисудебного контроля*** за деятельностью британской публичной администрации, то он в отличие от контроля судебного представляет собой сравнительно новое явление в административном праве этой страны. *Административные трибуналы* (таково обобщающее название примерно тридцати разновидностей квазисудебных органов административной юстиции современной Великобритании) только со второй половины XX в. вошли в английское правовое пространство. В то время запутанность проблемы обжалования незаконных действий публичной администрации, а также недовольство рассмотрением административно-правовых жалоб судами общего права явились основанием для издания известного доклада Комитета О. Фрэнкса 1957 г. — основополагающего документа в создании английской административной юстиции. В этом Докладе впервые были четко теоретически определены различия между судебными и квазисудебными (административно-юрисдикционными) органами. В основе лежала разность целей и задач судов и трибуналов. Суды, по мнению членов Комитета, наделены общей компетен-

цией и призваны рассматривать обширнейший круг уголовных и гражданских дел. Трибуналы же, напротив, должны обладать специализированной юрисдикцией по рассмотрению конкретных споров с участием администрации в конкретной отрасли. В Докладе были также специально отмечены такие привлекательные особенности административной юстиции, как доступность будущего административного правосудия рядовым подданным Великобритании, быстрота разрешения споров в рамках новой системы и свобода от излишних формальностей обычного судопроизводства. Кроме того, предполагалось наличие в составе трибуналов специалистов по профильным вопросам, а также относительная дешевизна процедуры деятельности квазисудебной системы. Все это, по мнению авторов Доклада, позитивно сказалось бы на ходе рассмотрения административно-правовых жалоб[1]. На базе доклада Комитета Фрэнкса был принят Закон о трибуналах и расследованиях 1958 г., последующие изменения в котором к настоящему времени сведены в одноименный консолидированный Закон 1992 г. (Tribunals and Inquiries Act, 1992).

Английская административно-квазисудебная система, по мнению английских исследователей, «имеет врожденную тенденцию к хаосу[2] (общая численность членов трибуналов Соединенного Королевства превышает несколько тысяч). Между тем вопросы о характере и объеме компетенции трибуналов, об их стыковке с судебной системой и процедуре осуществления ими юрисдикционной деятельности встали сразу же и со всей остротой. Проблема остается злободневной и в наши дни, спустя полвека после начала работы органов административной юстиции. Близость английских трибуналов к администрации явно проявилась сразу же после их создания и стала предметом жесткой критики сторонников последовательной идеи «господства права». Критику сегодня вызывают по-прежнему как общая неупорядоченность этих органов, которые именуются не только трибуналами, но и судами, комитетами, комиссарами или уполномоченными, так и их состав. Назначаемые министром Короны в рамках 10-летнего срока члены трибуналов — это, как правило, служащие профильного министерства (транспорта, социального обеспечения и пр.), тесно взаимодействующие с исполнительной властью. Не является панацеей от влияния администрации и то обстоятельство, что председатели административных трибуналов Великобритании обязательно назна-

---

[1] *Franks* Report. 1957. Cmnd. P. 218.
[2] *Jennings I.* Cabinet Government. Cambridge University Press. Cambridge, 1959. P. 547.

чаются лорд-канцлером как главой судебной власти и являются профессиональными судьями.

Между тем в последние годы наблюдаются явные изменения в характере деятельности органов административной юстиции Великобритании, что является следствием структурных реформ государственного управления, начатых в стране еще во времена М. Тэтчер (1979—1990). Так, в 2007 г. был принят Закон о трибуналах, судах и приведении в исполнение их решений (вступил в силу в 2008 г.)[1]. В 2009 г. на основе указанного Закона был издан делегированный нормативный акт, уточнивший существенные аспекты современного состояния английской административной юстиции[2].

Этим статутным законодательством, в частности, предусмотрено, что в составе трибунала будут заседать преимущественно судейские работники, а общее руководство деятельностью административных трибуналов должен осуществлять назначаемый Короной по рекомендации лорд-канцлера *Главный Председатель трибуналов*. Кроме того, там закреплено применение к организации большинства трибуналов двухуровневой модели (*нижестоящая* и *вышестоящая инстанции*), а также создание специализированных подразделений (*палаты с различной компетенцией*) внутри трибуналов. Все подобные новеллы должны, по мнению британских законодателей и ученых, улучшить эффективность работы органов административной юстиции, приблизив их по стилю деятельности к общим судам. Пока же сохраняет справедливость фраза британского ученого Дж. Гарнера, что в Англии «трибуналы часто воспринимаются как часть административного механизма и в основном так характеризуются»[3].

Хаотичность в деятельности органов британской административной юстиции усугубляет то обстоятельство, что органы квазисудебной юстиции различны по степени загруженности. В административных трибуналах ежегодно рассматривается от нескольких десятков дел (транспортный трибунал; трибуналы по делам детских домов, содержащихся на добровольные пожертвования) до нескольких сотен тысяч (промышленные трибуналы; трибуналы по оценке собственности).

Процедурные аспекты деятельности трибуналов также различаются, поскольку устанавливаются соответствующим министерством на основе делегированных ему полномочий. Будучи отнесенной к разряду «административных процедур», деятельность административных трибуналов представляет собой в целом отступление от состяза-

---

[1] Электронный ресурс: http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2007/ukpga_20070015_en_1

[2] *Statutory* Instruments. 2009. No. 1590.

[3] *Гарнер Дж.* Указ. соч. С.73.

тельной модели судебного процесса, хотя опять же отдельные трибуналы вправе соблюдать судебные процессуальные формальности в силу специфики своей работы.

Общая же тенденция развития системы квазисудебных органов Великобритании заключается в укреплении их авторитета и влияния, чему в немалой степени способствуют профессионализм состава, быстрота рассмотрения административных конфликтов, наделение трибуналов широкой свободой дискреционного усмотрения.

Судебную и квазисудебную процедуры рассмотрения конфликтов с участием чиновников дополняет ***административная процедура***. В Великобритании эта процедура отличается целым рядом особенностей. На протяжении последнего полувека преимущественной разновидностью административного контроля является так называемое *статутное расследование* (statutory inqury), которое осуществляется в пределах профильного министерства и в основе которого лежит упоминавшийся выше Закон о трибуналах и расследованиях 1992 г. Специально назначаемый чиновник (*статутный следователь*)[1] проводит проверку оспариваемого административного акта, не вступившего в законную силу. На основании доклада, представляемого таким следователем министру, последний выносит мотивированное решение, которое в течение шести недель можно оспорить в Высоком суде. Таким образом, в рамках процедуры административного оспаривания, как правило, осуществляются два варианта контроля — административный (предварительный) и судебный (окончательный).

Еще одной сравнительно новой формой контроля за неправомерными действиями публичной администрации в Соединенном Королевстве является ***парламентский контроль***. Он осуществляется в Англии *парламентским комиссаром по делам администрации* (Parliamentary Commissioner for Administration), иначе — *парламентским омбудсменом* (*Parliamentary Ombudsman*). В Шотландии и Уэльсе также действуют омбудсмены, которые именуются «омбудсменами публичных служб» (Public Services Ombudsman).

В отличие от других стран омбудсмен Великобритании наделен достаточно узкой компетенцией, которая состоит в расследовании только тех случаев «ненадлежащего (плохого) управления» (maladministration), за которые министр отвечает непосредственно перед Парламентом. В круг подконтрольных парламентскому комиссару субъектов попадают, таким образом, лишь члены центрального Правительства и его учреждений. Следует добавить, что парламент-

[1] В министерствах, деятельность которых связана с наиболее важными для граждан страны проблемами, такая должность существует на постоянной основе.

ский омбудсмен имеет «соратников» — уполномоченных по делам муниципальной администрации, по здравоохранению, по делам службы безопасности (MI5), по оказанию правовой помощи и некоторых других. Благодаря этому в Великобритании независимыми комиссарами контролируются многие сферы управления.

Английский парламентский омбудсмен принимает жалобы только через членов Парламента и не уполномочен проявлять самостоятельную инициативу по рассмотрению спора. Однако после возбуждения дела омбудсмен наделен широкими процедурными полномочиями. Так, у него имеется императивное право требования любой информации от любого лица в государстве, и никто не вправе отказать парламентскому комиссару или наложить вето на его запрос. По завершении расследования омбудсмен представляет *отчет*, содержащий конкретные рекомендации, который не обладает обязательной силой. Совокупная деятельность омбудсмена отражается в *ежегодном отчете*, обобщающем практику работы за истекший год (ежегодно к парламентскому комиссару обращаются более 16 000 лиц)[1].

Будучи учрежденной в 1967 г. Законом о парламентском Комиссаре (Parliamentary Commissioner Act, 1967), должность омбудсмена Англии обрела к настоящему времени прочный статус и авторитет, что связано в первую очередь с заведомой беспристрастностью омбудсмена, который назначается Короной на неограниченный срок[2] и работает в Палате общин для рассмотрения жалоб на «плохое управление», не соприкасаясь непосредственно с административными структурами. Омбудсмен олицетворяет право британских граждан на «хорошее управление», и в этом качестве он политически нейтрален, деидеологизирован и открыт широкой общественности, включая средства массовой информации.

---

[1] Электронный ресурс: http://www.ombudsman.org.uk/pdfs/ar_09.pdf

[2] С 2002 г. и по настоящее время офис парламентского омбудсмена Великобритании и ex officio омбудсмена Англии по здравоохранению занимает высококвалифицированный юрист Энн Абрахам.

Глава 5

Административное право Италии

- Государственное устройство и государственное управление
- Исполнительная власть
- Государственная служба
- Административные реформы
- Полиция
- Административная юстиция

5.1. Государственное устройство и государственное управление

Система современного государственного управления в Италии была закреплена в Конституции 1947 г., принятой Учредительным собранием и вступившей в силу с 1 января 1948 г. Конституция учредила форму правления парламентской республики. Статья 1 Конституции закрепляет, что «Италия — демократическая республика, основывающаяся на труде».

Итальянская система государственного управления, основанная на одной из самых демократических в мире конституций, демонстрирует пример сбалансированности между различными ветвями власти. Этот баланс предполагается сохранить и в ходе активно проводимых в Италии реформ различных государственных структур и системы местного управления. Черты регионализма, присущие итальянскому политико-территориальному устройству, в последнее время проявляются еще более отчетливо в связи с расширением полномочий областных и местных органов власти. Важные изменения происходят и в системе государственной службы — ключевом звене всей системы государственного управления.

На развитие государственного устройства современной Италии повлияли следующие факторы:

(1) заимствование (рецепция) конституционной модели власти и правовых институтов у Франции и последующая адаптации их к итальянским условиям. Данная рецепция была обусловлена отсутствием собственного позитивного опыта государственного строительства Италии и послевоенным становлением государственного управления;

(2) многопартийность как важнейшая черта политического режима Италии, ставшая отражением социально-экономической и политической неоднородности итальянского общества, разделенного на развитый север и отсталый юг, а также культурного раскола внутри него. Это обстоятельство приводило к большой политической нестабильности в стране;
(3) высокая устойчивость системы управления. Она обеспечивается сохранением базовых принципов устройства сложившихся институтов при постоянном уточнении их компетенции, зоны ответственности, упрощения и прозрачности процедур принятия решений;
(4) гармонизация национального законодательства и приведение его в соответствие с общеевропейскими нормами. Италия как страна Европейского Союза модифицировала свою Конституцию;
(5) большая роль в Италии в принятии политических решений клиентелизма и фамилизма, приобретших форму тайных обществ и организованной преступности (мафиозные структуры).

Роль высших органов власти в государственном управлении Итальянской Республики неодинакова. Формально конституционная модель строится на основе *принципа разделения властей*. Законодательная власть принадлежит двухпалатному парламенту, исполнительная власть имеет бицефальную (двойственную) структуру и включает Президента Республики и Правительство — Совет министров. Судебную власть делят между собой Конституционный суд Италии, Кассационный суд, Апелляционный суд, суды общей юрисдикции, административные суды и военные трибуналы.

В политико-территориальном отношении Итальянская Республика является *унитарным государством с широкой автономией административных единиц*: областей, провинций, коммун, что позволяет характеризовать Итальянскую Республику как регионалистское государство.

Области — это автономные образования, наделенные широкими управленческими полномочиями и имеющие собственные уставы (статуты). Автономия областей, достаточно широкая, в последние годы была еще более расширена в рамках общегосударственной реформы системы управления, но области не имеют права выхода из единой Итальянской Республики.

Каждая область делится на провинции. Всего в стране в настоящее время около 100 провинций. Провинции в своих пол-

номочиях более подвижны, чем области, которые имеют право учреждать на своей территории новые провинции и изменять границы существующих, однако при этом должно быть принято во внимание мнение населения, проживающего на этих территориях. Крупные провинции могут делиться на округа с исключительно административными функциями.

Первичным звеном политико-административного устройства являются коммуны, в классическом случае совпадающие с границами поселений, однако встречаются поселения настолько малочисленные, что они не могут образовать коммуну. Несколько таких поселений составляют ассоциативную коммуну. К числу ассоциативных коммун относятся, например, альпийские горные сообщества, а также островные сообщества. Помимо малых встречаются и очень большие населенные пункты — мегаполисы, имеющие свои особенности в управлении.

В 1990 г. крупнейшие мегаполисы получили статус метропольных зон, а коммуны, составившие их ядро, — статус городов-метрополий. Таких зон девять: Турин, Милан, Венеция, Генуя, Болонья, Флоренция, Рим, Бари, Неаполь, но предусмотрена также возможность создания других. Всего в Италии в настоящее время около восьми тысяч коммун[1].

5.2. Исполнительная власть

Глава Итальянской Республики — *президент*, являющийся одновременно одним из представителей органов исполнительной власти. Порядок избрания Президента и круг его полномочий определяются Конституцией. Место и роль президента в системе органов государственного управления определяются набором полномочий, которые характерны для главы парламентской республики. Согласно Конституции, Президент Италии не просто возглавляет государство, но и представляет национальное единство страны. Деятельность президента фактически находится под контролем правительства и парламента. Вместе с тем в условиях многопартийной системы и постоянной смены правительств президент обладает значительным политическим весом и выступает своего рода посредником в проводимых им политических консультациях при формировании, например, нового правительства.

---

[1] *Мухаев Р.Т.* Система государственного и муниципального управления. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 443—445.

Вспомогательную и подготовительную работу для президента выполняет *Управление делами Президента Республики*, включающее в себя генеральный секретариат, штат советников, несколько отделов и служб.

Особенностью исполнительной власти Италии является то, что на конституционном или законодательном уровне место правительства в системе исполнительных органов власти не определено. Правительство рассматривается в доктринах ученых как орган, стоящий во главе системы исполнительных органов власти[1].

Структура и деятельность правительства — *Совета министров* — регламентируются Конституцией, Законом «О деятельности правительства и об организации бюро Совета министров» (1998) и законодательными декретами «Об организации бюро Совета министров», «О реорганизации правительства» (1999).

Италия является парламентской республикой, поэтому правительство страны формируется на основании результатов выборов в палату депутатов. Председатель Совета министров и, по его предложению, министры назначаются президентом. Однако на самом деле состав правительства отражает расстановку политических сил в парламенте и представляет собой компромисс между несколькими наиболее влиятельными партиями. Совет министров образуют председатель, заместитель председателя, министры, министры без портфеля, а также заместители министров. До вступления в должность члены правительства приводятся к присяге Президентом Республики, а в течение десяти дней после формирования правительство предстает перед палатами парламента с целью получить вотум доверия[2].

Председатель правительства поддерживает единство политического и административного курса, руководит общей политикой правительства, координирует деятельность министров, созывает заседания правительства и определяет повестку дня, выносит вопросы на голосование, объявляет результаты голосования и принятые решения. Протоколы заседания Совета министров являются конфиденциальным актом, с ними могут знакомиться только министры и представители областей, присутствующие на заседании правительства[3].

---

[1] *Правительство* в зарубежных странах: Учеб. пособие / Под ред. А.Н. Козырина и Е.К. Глушко. М., 2009.

[2] *Италия*: Конституция и законодательные акты. М., 1988.

[3] *Васильева Т.А.* Административное право Италии // Административное право зарубежных стран: Учеб. пособие. М., 1999.

16 ноября 2005 г. парламент Италии внес проект конституционной реформы, который предусматривал усиление позиции премьер-министра (председателя Совета министров), однако в июне 2006 г. данный проект не был поддержан на референдуме[1].

Председатель имеет пять заместителей: по президиуму, по связям с парламентом, по издательской деятельности, по государственной администрации, по реформе государственных институтов. В правительство входят семь министров без портфеля (по реформе государственных институтов; по равным возможностям; по делам областей; по связям с парламентом; государственной службы; по социальным вопросам; по координации общеевропейской политики) и 17 министров, имеющих по нескольку заместителей. Министры без портфеля — полноправные члены кабинета, в то время как заместители министров не принимают участия в заседаниях Совета министров, а руководят отдельными направлениями министерств[2].

Президиум Совета министров представляет собой инструмент поддержки премьер-министра по выработке и реализации единого правительственного курса, направления и координации деятельности министерств. Он поддерживает отношения с другими государственными органами, общеевропейскими институтами и системой местных автономий. Деятельность президиума Совета министров строится по четырем направлениям:

(1) выработка общей политики и политического курса;
(2) планирование нормативной и административной деятельности правительства;
(3) координация стратегических направлений политики;
(4) мониторинг исполнения программы.

Президиуму подотчетны несколько департаментов и служб, например департамент информации и издательской деятельности; департамент общих и кадровых вопросов; департамент по делам областей; департамент социальных вопросов и др.

Компетенция правительства согласно Закону от 23 августа 1988 г. № 400 складывается из определения общей политической линии правительства и направлений административной деятельности, принятия решений в рамках политического курса, согласованного с обеими палатами парламента, разрешения споров о компетенции отдельных министров. Решения по важнейшим во-

---

[1] *La reforma* del governo. Bologna: il Mulino, 2006.
[2] *Мухаев Р.Т.* Система государственного и муниципального управления. С. 456, 457.

просам внешней и внутренней политики, взаимоотношениям центральной и местных властей, изданию ключевых нормативных актов, взаимоотношениям государства с религиозными организациями и другими должны приниматься коллегиально.

Правительство обладает нормотворческой функцией — издает акты, имеющие силу закона (законодательные декреты и декреты-законы), и подзаконные акты (регламенты).

Законодательные декреты и декреты-законы издаются в форме президентских указов и требуют обязательного утверждения парламентом. Законодательные декреты издаются на ограниченный срок и охватывают узкий круг вопросов, поэтому для их издания достаточно делегированных парламентом полномочий. Срок делегации полномочий не должен превышать двух лет. Декреты-законы издаются правительством под свою ответственность в случаях возникновения чрезвычайных обстоятельств, требующих незамедлительного законодательного вмешательства. Декреты-законы требуют обязательного последующего утверждения парламентом в течение шестидесяти дней после их опубликования, иначе они теряют силу. Сфера применения декретов-законов ограниченна.

Регламенты, издаваемые правительством, являются правительственными (регламенты об организации и деятельности публичной администрации), межминистерскими и министерскими (отражают вопросы, отнесенные к деятельности министра и подчиненных ему органов)[1].

Формы работы правительства — заседания Совета министров, совета кабинета, межминистерских комитетов и комитетов министров[2]. Комитеты создаются для координации деятельности министров и обеспечивают стабильное сотрудничество министров, входящих в их состав посредством издания директив. Комитеты осуществляют свою деятельность только в рамках компетенции правительства, их решения носят рекомендательный характер. Деятельность межминистерских комитетов выходит за рамки правительства, они уполномочены разрабатывать предложения, касающиеся основных направлений в сфере своей компетенции.

В Италии распространено *действие института чрезвычайных правительственных комиссаров*. Данные лица назначаются декретом Президента Республики по предложению председателя Совета

---

[1] Статьи 76, 87 Конституции Италии.

[2] *Маклаков В.* Основы конституционного права Италии. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. М., 1997.

министров для реализации особых задач, связанных с программой правительства.

Министерства составляют ядро исполнительной и административной власти в Италии и осуществляют непосредственное руководство, координацию и надзор в сфере своей компетенции. Они организованы по отраслевому принципу. Все структурные подразделения министерств делятся на три категории: подчиняющиеся непосредственно министру (пресс-служба, советники министра, генеральный секретариат); имеющие иерархическую структуру (службы, департаменты и главные управления); коллегиальные органы (административные, технические и контрольные советы). При некоторых министерствах существуют библиотеки, архивы и центры документации, отраслевые исторические музеи.

Министерства Италии постоянно реформируются в рамках децентрализации управления, которое основано на принципах субсидиарности и дерегуляции. *Субсидиарность* (дополнительность) в данном случае означает, что в компетенцию центральных органов власти входит очерченный законом узкий круг вопросов, а все остальные полномочия возлагаются на областные и местные органы. *Дерегуляция* подразумевает отмену значительной части норм, закрепленных законодательно, и предоставление местным органам права устанавливать такие нормы. Помимо расширения компетенции местных органов и расширения участия граждан в управлении следствием дерегуляции станет также упрощение законодательства.

Законодательным декретом от 30 июля 1999 г. № 300 установлен перечень итальянских министерств[1]: Министерство иностранных дел; Министерство внутренних дел; Министерство юстиции; Министерство охраны территории и окружающей среды; Министерство финансов; Министерство труда и социальной политики; Министерство инфраструктуры и транспорта; Министерство культурных ценностей и деятельности в области культуры; Министерство общественных работ и др.

Органами областного управления в Италии являются областной совет (законодательная власть), *джунта* (исполнительная власть) и ее *председатель*. Основные принципы их функционирования заложены в Конституции. В 1999 г. соответствующие статьи Конституции были изменены в сторону дальнейшей децентрализации системы управления и расширения полномочий областных органов за счет центральных.

---

[1] *Правительства*, министерства и ведомства в зарубежных странах. М., 1994.

Джунта — правительство области. Председатель джунты избирается всеобщим прямым голосованием жителей данной области, а после своего избрания назначает и созывает членов джунты, число которых неодинаково в различных областях и отражает численность населения областей. Джунта управляет областным имуществом, составляет бюджет области и обеспечивает его исполнение, готовит законопроекты для областного совета, осуществляет контроль над действующими в области государственными учреждениями и исполняет другие функции, порученные ей советом.

Представителем центральной власти в каждой области является правительственный комиссар, который руководит деятельностью подразделений государственной администрации и координирует ее с деятельностью областной администрации. В случае несогласия центрального правительства с областным законом он может быть направлен на доработку, но, будучи принятым повторно, вступает в силу. В этом случае дело может быть передано на усмотрение Конституционного суда. Аналогичным образом областные органы контролируют законность актов провинций и коммун. Президент Республики может мотивированным декретом распустить областной совет и отстранить от должности председателя областной джунты в случае принятия ими актов, противоречащих Конституции, или из соображений государственной безопасности.

5.3. Государственная служба

Основополагающие принципы государственной службы заложены в итальянской Конституции. В частности, там сказано, что государственные служащие находятся исключительно на службе нации, государственные учреждения должны действовать беспристрастно, а государственные должности должны замещаться по конкурсу. Некоторые категории государственных служащих — судьи, кадровые военные, должностные лица и агенты полиции, дипломатические и консульские представители за границей — могут быть ограничены в праве состоять в политических партиях. Все остальные указания о порядке формирования и функциях государственной службы определяются специальными законами.

Государственная служба (amministrcizione publica) в Италии включает в себя государственный аппарат, состоящий из чиновников министерств и ведомств, дипломатических представителей Италии за рубежом, кадровых военных, полицию, пожарную и таможенную службу, преподавателей, а также почтовых служащих.

Кроме того, к числу государственных служащих относятся медицинские работники государственных учреждений здравоохранения, а также сотрудники областных и местных органов власти.

До 1993 г. корпус государственных служащих представлял собой замкнутую корпорацию, для вступления в которую необходимо было пройти конкурсный отбор с последующей стажировкой. Внутри государственной службы действовала система рангов: повышение в ранге обеспечивало доступ к более высоким должностям. Необходимыми условиями для повышения в ранге были выслуга лет и профессиональные качества. Вопрос о повышении по службе решался специальными инстанциями, которые учитывали характеристику, даваемую служащему его непосредственным руководителем. Государственные служащие были одной из наиболее социально защищенных категорий населения: они имели гарантированную заработную плату, уволить их было довольно сложно.

В 1993 г. в Италии стала проводиться *административная реформа*, кардинально изменившая положение государственных служащих. Правовые основы реформы были заложены Законом от 23 октября 1992 г. № 421 и законодательным декретом от 3 февраля 1993 г. № 29. Эти акты положили начало так называемой «*приватизации*» *государственной службы* в Италии. Глобальной целью реформы было повышение ее эффективности путем внедрения в государственный аппарат модели организации труда, заимствованной из частного сектора. Завершение этого процесса означало потерю для большинства государственных служащих своего особого статуса, регулируемого административным правом. По мнению идеологов реформы, передача государственной службы в юрисдикцию гражданского права не являлась ее самоцелью, это был лишь промежуточный этап. В рамках общего изменения правового статуса государственных служащих менялись и границы компетенции, полномочия и ответственность различных категорий служащих, начиная от министров и кончая низовым звеном государственного аппарата.

Незавершенная и в настоящее время проводимая реформа государственной службы в Италии ориентирована на переход к менеджериальной модели государственного администрирования, которая предполагает изменение роли государства в современных условиях.

В ней можно выделить следующие аспекты.

1. Проводится разделение политической (принятие стратегических решений) и административной (исполнение этих решений) сфер компетенции. Дуализм функций был заложен декретом

1993 г., но реально воплотился в жизнь лишь Законом № 59 (1997). В сферу компетенции инстанций, принимающих решения, входит определение целей, выработка программных установок, распределение ресурсов, контроль исполнения решений, назначение персонала со специальными полномочиями и его отзыв на законных основаниях. В свою очередь, административное звено облекается всей полнотой исполнительных полномочий, включая возможность принятия административных мер, изъятую из сферы компетенции политического звена государственного аппарата. Например, до реформы министры, мэры и управляющие государственными учреждениями имели возможность вмешательства в административную сферу. Теперь реализация данной реформы лишает их такой возможности.

2. Реформа меняет принципы комплектования и статус административного звена, упраздняет постоянный характер назначения служащих этой категории. Они теряют статус постоянных должностей, занимаемые ими должности теперь будут замещаться по контракту на основании общего трудового законодательства. Эта система уже введена для руководящего состава административных работников и постепенно будет распространена на всех госслужащих данной категории. Особую категорию государственных служащих образует высший эшелон министерских работников. До реформы они, как правило, были политическими назначенцами, хотя и набирались преимущественно из числа штатных госслужащих, однако на эти должности могли также назначаться и специалисты со стороны. В этом случае они зачислялись в штат государственной службы на постоянной основе.

3. Реформа открывает доступ к указанным должностям не только по результатам конкурса (часто включающего в себя и стажировку), но и на основе срочного контракта. В конкурсе могут принимать участие как лица, состоящие на государственной службе, так и профессионалы со стороны, для которых введена 5%-я квота на занятие высших административных должностей. С победителем конкурса заключается контракт на срок от двух до семи лет. Контракт может быть продлен, а для некоторых должностей возобновлен даже до срока его истечения, в случае если правительство пришло к власти в результате выборов. Ставка заработной платы служащих определяется коллективным соглашением, заключаемым между сотрудниками и специальным правительственным агентством. Коллективное соглашение не является единственной формой трудового договора: могут заключаться также индивидуальные контракты. К этой ставке возможны доплаты в

зависимости от важности поста и характера выполняемой работы. Размер доплат устанавливается индивидуально и может быть предметом переговоров. У менеджеров высшего звена размер надбавок может превышать размер базовой ставки.

Отстранение государственных служащих от должности производится только по мотивам профессионального несоответствия. В этом случае служащий может быть просто переведен на другую работу, но последствия могут быть и более серьезными: например, служащий лишается права занимать должности этого уровня в течение двух лет. Крайней формой наказания является увольнение. Все случаи отстранения государственных служащих от должности, за исключением перевода, рассматриваются специальной комиссией. Такие комиссии создаются для защиты прав государственных служащих и соблюдения социальных гарантий и включают выборных представителей из числа руководителей государственных подразделений.

4. Новое законодательство меняет принципы и характер управления человеческими ресурсами. Значительная часть прежних норм, регулирующих кадровые вопросы государственной службы, была упразднена, в то же время расширились возможности для проведения более гибкой кадровой политики. Раньше вопросы продвижения по службе решались специальными органами, а кадровая политика в целом регулировалась на уровне законодательства (административного права). Более того, любая административная мера, принятая главой подразделения, могла быть в судебном порядке оспорена его подчиненными, как и любое административное решение. Административный суд мог вынести по этому делу решение, которое, будучи безупречным с точки зрения закона, сводило на нет политическую линию конкретного руководителя. Таким образом, руководители подразделений были лишены реальных рычагов воздействия на подчиненных в целях повышения производительности и эффективности их труда.

Сегодня руководители подразделений государственной службы (например, департаментов и отделов) могут действовать как топ-менеджеры частного сектора. С них снимаются ограничения, налагаемые административным правом на сферу управления персоналом, зато они несут личную ответственность за кадровую политику. Внедрение на государственной службе частнопредпринимательских принципов управления персоналом открывает широкие возможности для использования и новых форм организации труда, как то: срочные контракты, стажировки, временные трудовые соглашения. Администрация может переводить работников в другие

подразделения по их желанию или по сокращению штатов, руководствуясь нормами частного права, что разрушает особый статус государственных служащих. Новое законодательство также предусматривает эффективные инструменты разрешения проблем с избытком кадров, возникающих в процессе реорганизации. При этом основной упор делается на новые для государственной службы формы организации труда.

5. Введенная в действие система коллективных договоров позволяет сбалансировать административную автономию отдельных государственных институтов с финансово-экономической политикой центрального правительства. Система коллективных договоров представляет собой инструмент политики децентрализации управления, являющейся одним из направлений реформы государственных институтов. Вся система договоров предполагает два уровня коллективных соглашений — общенациональный и локальный.

Система коллективных договоров представляет собой применение следующего механизма. На общенациональном уровне устанавливаются четыре контрактные зоны, в которых заключаются отдельные контракты: министерства и ведомства, научно-исследовательские учреждения, университеты, некоммерческие государственные организации: областные и местные структуры; медицинский персонал; санитарный персонал. Эти зоны, в свою очередь, делятся на секторы.

Представителем государства при заключении договоров общенационального уровня выступает специальное агентство (ARAN), а интересы государственных служащих представляют секторальные комитеты (comitati di settore), члены которых назначаются администрацией. Для подписания соглашения необходимо не только наличие договоренности с обеих сторон, но также его одобрение Счетной палатой, которая проверяет правильность расчета финансовой стороны соглашения и его соответствие государственной финансово-экономической политике. На локальном уровне коллективные соглашения заключаются во всех подразделениях государственной службы. Локальные контракты должны придерживаться общих направлений, заданных зональными контрактами, в частности могут содержать конкретные условия, выработанные сторонами в ходе переговоров.

Кроме того, реформа регламентирует участие профсоюзов в процессе переговоров о заключении коллективных соглашений. Среди итальянских государственных служащих профсоюзное движение пользуется большой поддержкой: в него вовлечено около 50% всех работников. Однако само движение весьма неоднородно,

поскольку существует множество профсоюзов, часть из которых объединена в федерации, ориентирующиеся на различные политические силы, поэтому итальянские законодатели разработали специальную процедуру контроля над степенью представительности профсоюзов. С одной стороны, законодательство требует избрания в каждой государственной структуре единого профсоюзного органа по спискам, представляемым различными профсоюзными организациями. С другой стороны, реформа вводит такую характеристику, как степень представительности профсоюза, которая рассчитывается на основе двух параметров: отношения числа членов данного профсоюза к общему числу участников профсоюзного движения в конкретном секторе, а также процента голосов, полученных списком данного профсоюза на выборах в единый профсоюзный орган. По результатам этих расчетов к участию в переговорах допускаются профсоюзы с представительностью не ниже 5%. При подписании коллективного соглашения общенационального уровня участвующие в переговорах профсоюзы должны в совокупности представлять не менее 51% членов профсоюзов в секторе или набрать на выборах не менее 60% голосов.

Однако реформа не коснется тех категорий государственных служащих, которые сохранят свой особый статус, регулируемый административным правом. К ним относятся магистраты, дипломатические работники, штатные почтовые служащие, сотрудники полиции. Порядок замещения этих должностей остается прежним. Реформы частично затронули служащих, занимающих высшие посты в государственной администрации[1].

Что касается профессиональных навыков и образования итальянских государственных служащих, то большинство из них имеют высшее образование: 54% корпуса государственной службы закончили юридические факультеты университетов либо получили специальность «Государственное управление». Специальным вузом, осуществляющим подготовку управленческих кадров для государственного аппарата, является Высшая школа государственного управления, которая готовит руководителей высшего и среднего звена для государственных органов. В школу принимаются лица с высшим образованием и штатные служащие государственных органов. Их обучают по разным образовательным программам общей продолжительностью не менее года. В сотрудничестве с различными министерствами школа организует курсы повышения ква-

[1] *Мухаев Р.Т.* Система государственного и муниципального управления. С. 473—478.

лификации для служащих разных направлений, а также ведет исследовательскую работу и исполняет консультативные функции при Департаменте государственной службы. Помимо Высшей школы государственного управления подготовку специалистов для государственных органов осуществляют: Центральная школа налоговых инспекторов, Высшая школа управления при Министерстве внутренних дел и др.[1]

5.4. Административные реформы

Начиная с 80-х годов XX в. в Италии системные недостатки конституционной модели власти приводили к частым правительственным кризисам, отсутствию четко обозначенных границ ответственности парламента и правительства за политические решения, раскоординированности действий центральных и областных органов власти. Государственный аппарат стал работать все менее эффективно, а в стране все острее ощущалась потребность в радикальных реформах государственного механизма. Дополнительным стимулом к реформе послужила проблема сокращения дефицита бюджета и уменьшения государственного долга. Было намечено несколько направлений реформы: разрегулирование административной сферы, реорганизация органов центрального правительства, смена принципов функционирования государственной службы, широкое внедрение информационных технологий в сферу государственного управления, изменение порядка финансирования государственного сектора.

Начало *реформам в области государственного управления* положил Закон 1988 г., который регламентировал деятельность правительства и организацию президиума Совета министров, предоставил правительству ряд новых полномочий.

В 1990 г. был принят *Закон, упорядочивающий законодательство по вопросам местного* (провинциального и коммунального) управления. Этим актом оптимизировались размеры местных самоуправляющихся единиц, пересматривалась система городского управления, каждой самоуправляющейся единице предписывалось иметь свой устав. В последующее десятилетие законодательство о местном управлении было модернизировано и расширено, а в 2000 г. сведено в единый кодекс.

В 1993 г. была проведена *реформа избирательной системы*: пропорциональная система, плохо себя зарекомендовавшая в итель-

[1] *Мухаев Р.Т.* Система государственного и муниципального управления. С. 478.

янских условиях, была заменена смешанной. В 1988—1999 гг. неоднократно вносились изменения в регламенты палат парламента в целях более эффективной работы этого представительного органа, а также способствования участия Италии в процессах европейской интеграции[1].

В настоящее время проводится серьезное *реформирование института государственной службы*. В рамках данного процесса совершенствования основ управленческой деятельности был выбран путь, объединивший в себе три аспекта административной реформы государственной службы: реформу государственных должностей, реформу государственных структур и реформу процедур.

Проводимая реформа позволила сократить государственные структуры. Было уменьшено количество министерств, при этом реформа государственного аппарата проводилась во взаимодействии с гражданами и частными предпринимателями. И может быть, поэтому самым важным результатом административной реформы в Италии стало значительное упрощение различных административных процедур. Так, до внедрения системы «одного окна» требовалось собрать до 43 подписей на документах для того, чтобы открыть частное предприятие. Для действующего варианта службы «одного окна» характерно то, что в «одно окно» подается один запрос и решение принимается тоже одно: «да» или «нет». Не ограничиваясь тем, что муниципалитет определили в качестве органа, осуществляющего работу «одного окна», коммунальным властям было разрешено созывать совещание, на котором происходит совместное обсуждение вопроса при участии всех заинтересованных служб. Представитель администрации выражает мнение всех служб, отвечает за них и дает развернутый ответ по вопросу открытия частного предприятия. Раньше для вынесения окончательного решения требовалось от двух до пяти лет, теперь для этого требуется около трех месяцев, а в особо сложных случаях — 11 месяцев.

Впервые в нормативных правовых актах Итальянской Республики определено, что государственная власть и ее представители могут быть ответчиками в суде в случае нанесения вреда в результате действий должностных лиц. После возмещения вреда по иску администрация может провести внутреннее расследование по выявлению конкретного виновника — представителя этой администрации. Этот человек может быть наказан, в том числе в денежной

---

[1] *Мухаев Р.Т.* Система государственного и муниципального управления. С. 444, 445.

форме, но размер личной ответственности чиновника всегда меньше, чем ответственность администрации. Одновременно со значительным усилением ответственности было произведено существенное увеличение уровня заработной платы, размер которой варьируется. Например, для высших должностных лиц одна треть заработной платы остается неизменной, а две трети зависят от достигнутых результатов[1].

5.5. Полиция

Полицейская система Италии относится к централизованному типу систем. В ее состав входят следующие виды полиции: государственная полиция; корпус карабинеров; портовая полиция; лесная и сельскохозяйственная полиция; муниципальная полиция; финансовая гвардия; тюремная охрана.

Государственная полиция — центральный орган, входящий в состав МВД Италии на правах Главного управления общественной безопасности, являющийся одним из наиболее ответственных, выполняющих следующие функции:

- координацию и планирование деятельности сил обеспечения порядка и общественной безопасности;
- внешние сношения (поддержание контактов с полицейскими органами стран ЕС);
- сбор, анализ информации, касающейся предупреждения преступлений и борьбы с преступностью;
- борьбу с терроризмом.

Государственная полиция состоит из:

- центрального управления криминальной милицией (специальная служба по борьбе с преступностью; служба по борьбе с распространением наркотиков; служба по связям с Интерполом; служба научно-технической экспертизы);
- управления координации и планирования (служба информации);
- центрального управления полиции безопасности (службы общих расследований; службы по борьбе с терроризмом);

---

[1] *Карбоне Л.* Упрощение процедур предоставления государственных услуг как важнейшее направление реформы государственной службы в Италии // Содействие реформе государственного управления в России: Сборник статей. М., 2005. С. 100, 102; *Барциц И.Н.* Модернизация государственного управления России в условиях административной реформы. М., 2009.

- центрального управления по общим вопросам внутренней безопасности (отделения по раскрытию убийств; отделения по борьбе с кражами; отделения по борьбе с наркоманией).

Корпус карабинеров входит в состав Министерства обороны Италии, является родом войск итальянских вооруженных сил, основными задачами которого являются обеспечение общественного порядка и контроль за районами с нестабильной обстановкой.

Карабинеры уполномочены расследовать преступления, выполняют роль полицейских войск, обладают большим информационным банком данных[1].

К специализированным подразделениям корпуса карабинеров относятся подразделения по расследованию преступлений, по контролю за соблюдением стандартов безопасности и промышленности и по контролю над качеством продукции.

Финансовая гвардия Италии — полицейское формирование в составе вооруженных сил, предназначенное для борьбы с преступностью в финансовой и налоговых сферах, для охраны государственной границы, обеспечения охраны национальных и культурных ценностей, а также для осуществления территориальной обороны. Организация деятельности формирования строится по зонально-отраслевому принципу, главной проблемой является достижение оптимального соотношения между превентивными и силовыми действиями. Финансовая гвардия возникла в 1907 г. на основании Закона № 1051, который закрепил ее статус: «Корпус гвардейцев является частью армии и в случае военных действий как компонент регулярных вооруженных сил»[2].

В своей деятельности этот орган руководствуется Конституцией Италии 1948 г., законами «Об администрации финансовой гвардии» (1951), «О новой системе администрации публичной безопасности» (1981) и др.

Закон 1951 г. определил основные функции корпуса: «охрана государственной границы, борьба с контрабандой, хищениями художественных и культурных ценностей, обеспечение соблюдения финансового законодательства, участие в обороне страны в период военных действий, оказание помощи населению в экстремальных ситуациях, а также осуществление антикриминальных мероприятий по поручениям судебных инстанций»[3].

---

[1] *Князев В.М.* Полицейские системы зарубежных государств. М., 2004.
[2] *Storia* di Guardia di Finanza. Roma, 1997.
[3] *Rassegna* di Guardia di Finanza. Roma, 1951. P. 32.

Финансовая гвардия подчинена Министерству обороны, которое определяет ее дислокацию, ведает финансированием, снабжением и вооружением гвардейцев и устанавливает порядок прохождения службы.

Деятельность гвардейцев носит межминистерский характер: помимо выполнения задач в интересах министерств обороны, юстиции, МВД они оказывают помощь и другим министерствам, например министерствам труда, сельского хозяйства, культуры, социального обеспечения[1]. Финансовая гвардия является специальным формированием вооруженных сил, которое в юридической науке принято называть «жандармерией»[2].

Для итальянской полиции характерна, с одной стороны, обособленность субъектов полицейской деятельности, с другой — определенное пересечение их компетенции. Помимо финансовой гвардии там существуют: корпус карабинеров, находящийся в ведении министров обороны и внутренних дел; корпус государственной полиции, действующей в составе МВД; так называемая лесная стража Министерства сельского хозяйства и лесов, призванная вести борьбу с нарушениями законодательства об охране окружающей среды[3].

Функции и полномочия полиции МВД и карабинеров в городах по существу одни и те же. Большая часть персонала Финансовой гвардии входит в подразделения пограничной охраны — 53%, криминальной полиции — 25, объектов охраны — 12%[4].

Муниципальная полиция находится под контролем местных властей, осуществляет поддержание общественного порядка и общественной безопасности, ведет борьбу с экономической преступностью. Непосредственное управление и координация работы местной полиции находятся в ведении квесторов[5].

5.6. Административная юстиция

Французская система административной юстиции была воспринята в XIX—XX вв. многими странами мира, в том числе и Италией.

---

[1] *Белик В.Н.* Финансовая гвардия Италии: организационно-правовые основы деятельности: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.
[2] *Быков А.* Жандармерия западноевропейских государств. М., 1999.
[3] *Белик В.Н.* Указ. соч.
[4] *Polizia* Nuova. Roma, 2001.
[5] *Князев В.М.* Указ. соч.

В Италии не существует ни кодекса об административных правонарушениях, ни административно-процессуального кодекса.

Юрисдикция органов административной юстиции, специализированных отделений при обычных судах, а также юрисдикция по воинским преступлениям и преступлениям на море регулируется специальными законами[1]. Общее руководство судебной системой осуществляется Министерством юстиции и Высшим советом магистратуры (ст. 110 Конституции). Судебная власть непосредственно распоряжается судебной полицией (ст. 109 Конституции).

Конституция Итальянской Республики в ст. 103 гарантирует гражданам и организациям защиту их прав и законных интересов от актов государственной администрации. Судебная защита этих прав и интересов может осуществляться в общих или административных судебных органах согласно ст. 2 Закона об образовании областных административных трибуналов (1971). Такая судебная защита не может быть ограничена какими-либо особыми средствами обжалования или определенными категориями актов. Кроме того, органам административной юстиции подсудны дела государственных служащих, статус которых регулируется нормами публичного права.

Высший орган административной юстиции — Государственный совет, который является консультативным административно-юридическим органом, а также органом охраны законности и управления (ст. 100 Конституции). «Государственный совет и другие органы административной юстиции осуществляют юрисдикцию по охране законных интересов в отношении действий государственных органов, а в особых случаях, оговоренных в законе, также и субъектных прав» (ст. 103 Конституции). На решения Государственного совета принесение кассационной жалобы допускается только по основаниям подсудности.

Административным судом первой инстанции является областной административный трибунал (TAR). Хотя создание областных органов административной юстиции было изначально предусмотрено Конституцией, их правовой статус определен только в 1974 г., и в конце того же года они начали функционировать. Областные административные трибуналы заседают по секциям, а решения принимаются коллегиями из трех судей. Юрисдикция трибуналов не выходит за пределы области, в которой они расположены. Как

---

[1] *Уложение* о судоустройстве. Одобрено Королевским декретом от 30 января 1941 г. № 12 (Извлечения). Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 1988.

правило, в каждой области действует по одному или по два административных трибунала (страна разделена на 20 областей). Конфликты между областями разрешает трибунал области Лацио. Апелляции на решения этих трибуналов направляются в Государственный совет (на практике оспаривается около 15% решений областных административных трибуналов). Особым статусом в сфере административной юстиции пользуется Сицилия: административным судом второй инстанции здесь является учрежденный в 1948 г. Совет по административной юстиции Сицилийской области.

Таким образом, первой *инстанцией административной юстиции* являются TAR, *второй* — Государственный совет и Совет по административной юстиции. Защита субъективных прав и законных интересов может осуществляться также и в специальных органах административной юстиции (Счетной палате, областном трибунале по делам публичного водопользования и налоговых комиссиях).

Областные административные трибуналы (TAR) действуют в главном городе области; в областях Ломбардия, Эмилья—Романья, Лацио, Абруццо, Кампанья, Пулья, Калабрия и Сицилия были созданы отдельные секции TAR. Трибуналам подсудны дела:

(1) закрепленные ранее в компетенции Провинциальной административной джунты соответствующего судебного округа;

(2) споры о компетенции, превышении полномочий и нарушении законности в отношении административных актов, созданных:
- периферийными государственными органами и государственными учреждениями общерегионального масштаба;
- территориальными государственными органами, действующими в судебном округе TAR;
- территориальными (местными) государственными органами, закрепленными за данным судебным округом.

В областные административные трибуналы были переданы также споры о компетенции, превышении полномочий и нарушении законности в отношении актов, издаваемых центральными государственными органами, действие и последствия которых территориально ограничены рамками данного судебного округа.

Областным административным трибуналам подсудны дела, касающиеся предвыборной кампании и работы избирательных комиссий по выборам в коммунальный совет, провинциальный и областной советы, а также по жалобам граждан на администра-

тивные акты, регулирующие право доступа (ознакомления) к административным документам. При осуществлении *юрисдикции по аннулированию* («*общей юрисдикции легитимности*») судья должен установить, был ли оспариваемый акт издан с соблюдением принципов подсудности, не было ли превышения полномочий и нарушений нормы закона со стороны государственной администрации, издавшей правовой акт. Если судья признает иск недопустимым, то объясняет это путем вынесения судебного решения (сентенции): если признает иск необоснованным — отклоняет его, оформляя это также вынесением сентенции; если же принимает иск по мотивам нарушения компетенции, то аннулирует сам правовой акт и передает дело на рассмотрение органам соответствующей компетенции. Если судья удовлетворяет иск по другим мотивам, то аннулирует полностью или частично акт государственной администрации (ст. 26, первый абзац, Закона от 6 декабря 1971 г. № 1034).

Нужно иметь в виду, что жалоба может быть представлена также и на упущения в работе административных органов (например, когда администрация не оглашает (не обнародует) в установленные сроки решение на поданные ходатайства или заявления — «молчаливый отказ»; или не принимает акта, который должна была бы принять, несмотря на формальную задержку). Специальная судебная юрисдикция по существу дела позволяет судье оценивать помимо законности административного акта также его своевременность и административную целесообразность, т.е. использование дискреционной власти со стороны государственной администрации. Этот тип юрисдикции допускается только в случаях, предусмотренных законом, в частности ст. 27 декрета от 26 июня 1924 г. № 1054 (например, споры-конфликты между провинциями и коммунами, споры о классификации провинциальных и коммунальных дорог) и ст. 1 декрета от 26 июня 1924 г. № 1058 (споры, касающиеся работы консорциумов, занимающихся гидравлическими работами в сфере публичного водопользования; жалобы на правовые акты, изданные синдако (мэром), касающиеся санитарного состояния населенного пункта). При выполнении этих судебных функций судья может как аннулировать правовой акт, так и преобразовать (совершенствовать) его или заменить, а также принудить администрацию к выплате сумм выявившейся задолженности (ст. 26 Закона № 1034/1971).

Эксклюзивная (*специальная*) *юрисдикция* также допускается только в случаях, четко установленных законом, в частности по делам государственных служащих, статус которых регулируется

нормами публичного права, по спорам между государственными (или публичными) учреждениями и публичными институтами, находящимися под надзором центральной государственной администрации; спорам между государством и его кредиторами, относящимся к толкованию контрактов о государственном займе (ст. 29 декрета № 1054/1924); делам государственных служащих коммун и провинций (ст. 5 Закона № 1034/1971); жалобам против актов и постановлений, относящихся к концессии государственного имущества или на предоставление услуг коммунального обслуживания (ст. 1 Закона от 23 августа 1988 г. № 398). Понятие «ente publico» в Италии подразумевает так называемых юридических лиц публичного права, включающих не только государственные и административные органы, но и территориальные единицы — провинции и коммуны, а также государственные предприятия.

Сюда же включены жалобы против актов и постановлений по авторизации продажи имущества, находящегося в собственности крупных предприятий, оказавшихся в кризисном финансовом положении и работающих в режиме внешнего управления. Среди специальных законов, например, Закон от 21 ноября 1969 г. № 1185 (жалобы на отказ в выдаче или лишении паспорта), Закон от 28 января 1977 г. № 1065, касающийся сферы строительных концессий и выдачи разрешений на производство строительных работ. Особенность данного типа юрисдикции состоит в том, что судья решает все вопросы, относящиеся к субъективным правам, и может принудить администрацию к выплате сумм образованной таким образом дебиторской задолженности. Однако, несмотря на это, в компетенции судебных органов общей юрисдикции остаются вопросы, затрагивающие имущественные права, предварительное обсуждение по делам и статус частного лица, правоспособности и дееспособности, вытекающие из судебного решения, связанного с незаконным актом государственной администрации (ст. 7.1 Закона № 1034/1971).

Статья 27 декрета № 1054/1924 и ст. 37 Закона № 1034/1971 предоставляют судьям TAR компетенцию в принятии решений по жалобам на исполнение административными органами судебного решения, вынесенного органами общей судебной юрисдикции или органами административной юстиции.

По *специальной административной юрисдикции* Счетной палате предоставлена компетенция по следующим предметам:

- делам о финансовой отчетности, т.е. отчетности, которую обязаны предоставлять субъекты, юридически (казначейство, сборщики налогов, хранители имущества — материаль-

но ответственные лица) или фактически управляющие государственными денежными средствами;
- ведению бухучета;
- пенсионным спорам по гражданским пенсиям, пенсиям военнослужащих и инвалидов войны (пенсиям погибшим воинам) и спорам по жалобам сторон;
- спорам, относящимся к квотам не подлежащих взысканию налогов, удержанию залоговых сумм и возмещений по излишне взысканным налогам со стороны налоговых инспекций и казначейства.

В свою очередь, областной трибунал по делам публичного водопользования обладает общей юрисдикцией по аннулированию в отношении жалоб на акты государственной администрации, нарушающие законные интересы (относящиеся к режиму публичного водопользования или выполнению работ, необходимых для публичного водопользования, например восстановление гидрозапасов государственных водохранилищ); ему также принадлежит специальная юрисдикция по существу дела. Налоговым комиссиям (провинциальным и областным) предоставлена компетенция по рассмотрению споров между налогоплательщиками и органами финансового управления, относящихся к вопросам оценки размера штрафных санкций и факторов, создающих предпосылки налоговых обязательств. По указанным предметам налоговые комиссии обладают исключительной компетенцией и могут, таким образом, рассматривать в судебном порядке и дела о нарушении субъектных прав.

В судебном разбирательстве TAR соблюдается процедура, установленная для секций Государственного совета, но скоро должна быть принята соответствующая процедура и для судов первой инстанции. Иск должен быть нотифицирован в течение 60 дней с момента, когда заинтересованное лицо впервые ознакомилось с содержанием административного акта, или с момента, когда это было доведено до его сведения. Нотификация производится как в адрес органа, издавшего обжалуемое решение, так и путем уведомления всех сторон, которые данный правовой акт затрагивает непосредственно. Истец, демонстрируя тяжелые убытки и невозместимый вред, нанесенные ему в результате исполнения акта государственной администрации, может требовать приостановления его силы.

Правотворчество в сфере административного права характеризовалось в Италии усилением разграничения между государствен-

ной администрацией, с одной стороны, и субъектами частного права — с другой, сохраняя принцип верховенства первой. Не было достигнуто паритетного соотношения между субъектами права, из которого вытекало бы различие правовых инструментов и процедуры судебной защиты, которое помимо этого привело к излишнему нормативному перепроизводству и, как следствие последнего, — к созданию параллельной системы правовых норм, относящихся только к деятельности государственной администрации. Сопровождалось это правотворчество полной изоляцией государственной администрации и ее неспособностью оперативно реагировать на реалии повседневной жизни[1].

[1] *Никитина В.М.* Административная юстиция в Италии // Государство и право: теория и практика: Межвузовский сборник научных трудов. Калининград, 2002. Вып. 1. С. 60—70.

Раздел II

Административное право американского континента

Глава 6

Административное право Соединенных Штатов Америки

- Государственное устройство и правовая система
- Исполнительная власть
- Государственная служба
- Административные реформы
- Полиция
- Административная юстиция

6.1. Государственное устройство и правовая система

По *форме государственного устройства США* — федерация. Государство состоит из 50 штатов и федерального округа Колумбия.

Конституция США принята в 1787 г.[1] Это одна из старейших и ныне действующих конституций и одна из наиболее жестких по форме внесения поправок. Конституция действует с многочисленными дополнениями в виде судебных прецедентов, законов Конгресса, актов президента.

По *форме правления* США — *президентская республика*.

Высшим органом государственной власти является *Конгресс*. Он состоит из двух палат: *Палаты представителей* и *Сената*. Президент США избирается сроком на четыре года путем проведения косвенных выборов (избиратели выбирают выборщиков, а они — президента). Президент также является главой правительства — *Кабинета*. Должности премьер-министра в США не существует. Кабинет состоит из министров, которые назначаются президентом по совету и с согласия Сената, и тех должностных лиц, которых президент сам включает в Кабинет.

Американская правовая система начала складываться в XVII—XVIII вв. В каждой из 13 британских колоний в Америке применялись английские законы и нормы общего права со значительными ограничениями. В колониях были изданы собрания законодательных актов. Первое собрание издано в Массачусетсе в 1648 г.

---

[1] *Конституции* зарубежных государств: Учеб. пособие. М., 2006.

После образования США английские законы сохраняли свое действие на территории страны, если они не противоречили Конституции США и ее законам[1].

Начиная с 20-х годов XIX в. многие штаты вступили на путь кодификации норм общего права, возросла роль решений Верховного суда США. Соотношение федерального законодательства с законодательством штатов было определено в Конституции США. Федеральное законодательство публикуется в своде законов и является определяющим источником права во многих областях (экономика, финансы, оборона).

Источниками административного права США являются: конституции (федеральная и штатов); законы федерации и штатов; судебные решения; акты административных учреждений.

Конституции не формулируют принципов или норм административного права. Последнее было создано судами, а также Конгрессом США и легислатурами штатов фактически вопреки основным законам. Конституции по отношению к административному праву содержат главным образом ограничительные положения. Основные законы указывают пределы, которые не должны переступать законодатели — при формулировании ими норм административного права, администрация — в ее деятельности и суды — при осуществлении ими контроля как над легислатурами, так и над администрацией.

Большое значение для административного права, в особенности для его процессуальной части, имеют V и XIV поправки к Конституции США. В V поправке, которая распространяется только на федеральные учреждения, говорится, в частности: «Никто... не должен лишаться жизни, свободы или имущества без надлежащей правовой процедуры; никакая частная собственность не должна отбираться для общественного пользования без справедливого возмещения»[2]. В XIV поправке указывается также, что «ни один штат не должен лишать кого-либо жизни, свободы или имущества без надлежащей правовой процедуры». Эти конституционные нормы рассматриваются американцами как основание для участия заинтересованных лиц в процессе выработки административного решения либо для предъявления в суде иска к учреждению, сотрудники которого своими действиями по службе нанесли ущерб частному лицу.

---

[1] *Алебастрова И.А.* Основы американского контитуционализма. М., 2001.

[2] *Конституции* зарубежных государств: Учеб. пособие. 2-е изд,, испр. и доп. М.: БЕК, 1997. С. 128.

В 1966 г. Конгресс кодифицировал пятый раздел Свода законов США, получивший название «Правительственная организация и служащие», полностью посвященный учреждениям в системе исполнительной власти, в том числе и административным[1]. Среди других законов по административному праву следует упомянуть Федеральный закон 1946 г. о претензиях из причинения вреда, предусматривающий имущественную ответственность федеральной казны за вред, причиненный неправомерными действиями государственных служащих. Многие штаты имеют собственные законы об административной процедуре.

Большую роль в создании американского административного права сыграли суды. В США они являются последней инстанцией, решающей все спорные вопросы права. Их толкование конституций, законов и других нормативных актов считается наиболее квалифицированным и авторитетным. Суды, широко толкуя конституции, санкционировали передачу учреждениям нормотворческих и судебных полномочий. Они сформулировали также множество новых материальных и процессуальных норм административного права, которые в дальнейшем были закреплены в законах или действовали сами по себе. Создавая новое право, суды нередко посягают на действующее законодательство[2].

6.2. Исполнительная власть

Особенности построения исполнительной власти в США обусловлены *системой разделения властей*, закрепленной Конституцией. На вершине исполнительной вертикали стоит президент, который издает большое число подзаконных актов, производит назначения на высшие государственные должности, вправе создавать и упразднять различные агентства и ведомства, назначать и отзывать послов и заключать международные договоры.

Для реализации принятых решений при президенте были учреждены *службы* (*офисы*), составляющие структуру президентской администрации, предназначенной для обеспечения повседневной деятельности президента, консультирование президента, координации деятельности исполнительных департаментов. В 1939 г. эти службы (офисы) были объединены в *Исполнительное управление президента США*, в котором сосредоточены подразделения исполнительной власти, реализующие обязанности президента.

---

[1] *Административное* право зарубежных стран: Учеб. пособие. М.: Спарк, 1996.

[2] *Правовые* системы стран мира: Энциклопедический справочник / Отв. ред. А.Я. Сухарев. М.: НОРМА, 2001. С. 599.

В состав Исполнительного управления входят[1]:

- управление Белого дома;
- офис вице-президента;
- административно-бюджетное управление;
- экономический совет при президенте, или совет экономических консультантов;
- совет национальной безопасности;
- совет по качеству окружающей среды;
- административно-хозяйственное управление;
- управление по науке и технике;
- офис представителя США на торговых переговорах и др.

Президент является главой правительства — Кабинета, состоящего из 14 министров и должностных лиц. Членов Кабинета, глав федеральных исполнительных департаментов президент назначает самостоятельно. Правительство осуществляет консультативные, координационные и контрольные функции. В его заседаниях обычно участвует вице-президент. Кабинет не имеет конституционного статуса, поэтому он не превратился в настоящее правительство с самостоятельными функциями и значением. *Кабинет министров — консультативный орган.*

Так как закон не требует от главы исполнительной власти проведения регулярных совещаний с Кабинетом, президент собирает его по мере надобности. Обычно значительно чаще президент проводит встречи с ключевыми министрами (обороны, финансов), государственными секретарями. Практика показала, что руководители департаментов выступают на заседаниях Кабинета скорее как лоббисты интересов своих ведомств, чем члены одной «команды», призванной провести в жизнь политическую программу. Некоторые из них имеют собственные политические амбиции.

Важным звеном системы государственного управления являются *министерства* (*исполнительные департаменты*):

- Министерство сельского хозяйства (регулирует различные вопросы аграрного сектора экономики, оказывает содействие фермерским хозяйствам);
- Министерство торговли (ведает вопросами внешнеэкономических связей);
- Министерство обороны (осуществляет командование разведывательным управлением, сухопутными и военно-воздушными силами, ликвидирует последствия чрезвычайных ситуаций);

---

[1] *Шумилов В.М.* Правовая система США. М.: Международные отношения, 2006.

- Министерство здравоохранения и социальных служб (ведает опросами здравоохранения, а также осуществляет контроль над продовольствием и медикаментами);
- Министерство юстиции (консультирует президента по вопросам правового характера);
- Министерство труда (ведает вопросами занятости и защиты прав трудящихся);
- Министерство внутренних дел (управляет государственными землями, ведает вопросами охраны окружающей среды и использования природных ресурсов);
- Министерство иностранных дел (реализует внешнеполитический курс, вырабатываемый президентом и *Конгрессом*).

Министерства возглавляются министрами и подразделяются на *отделы, бюро* и *управления*.

Конгресс вправе создавать *административные агентства*, которые стоят в том же ряду органов исполнительной власти, что и министерства (управление охраны труда, комиссия по ценным бумагам, федеральная комиссии по связи). Отличия независимых агентств от исполнительных департаментов (министерств) состоят в менее жесткой подчиненности Президенту США и более узкой специальной компетенции. Численность независимых агентств достигает нескольких десятков, среди них, например, Комиссия по международной торговле, Федеральная резервная система, Национальная комиссия по трудовым отношениям, Администрация общей службы (предназначена для централизации государственных закупок), Комиссия по безопасности потребительских продуктов и др.

В сфере компетенции агентств одновременно находятся исполнительные, квазизаконодательные и квазисудебные функции. Они могут издавать приказы общего применения, следить за их исполнением и разрешают через административные суды конфликты, возникающие на этой почве.

В системе исполнительной власти США задействованы также *правительственные* (*публичные*) *корпорации* — государственные предприятия[1]. Главы корпораций назначаются президентом (национальная корпорация железнодорожных перевозок). Корпорации являются квазипредпринимательскими учреждениями и действуют в тех сферах экономики, где привлечение частного капитала или нежелательно, или невозможно из-за их высокой общественной значимости при одновременной невысокой рентабельности или убыточности. В правительственных корпорациях не существует ак-

[1] *Шумилов В.М.* Указ. соч.

ционеров, они действуют в особом экономическом режиме, на них не распространяется налогообложение. Среди них, например, Почтовая служба США, Американская транспортная корпорация, Корпорация частных зарубежных инвестиций и др.

Закон об административной процедуре 1946 г. регламентирует основные требования к правительственному нормотворчеству и устанавливает публикацию правительственных документов в Федеральном регистре (выходит с 1936 г.), текущие административные акты допечатываются в Своде федеральных административных постановлений. Такой порядок выработки административных решений позволяет общественности и законодателям активно вмешиваться в этот процесс.

Административное регулирование в США представлено на федеральном уровне, на уровне штатов, а также графств, округов и муниципалитетов. В штатах имеются те же управленческие органы, что и на федеральном уровне. Они принимают свои законы, касающиеся материального и процессуального административного права, но приоритет отдается нормам федерального уровня.

Структура административной власти в штатах во многом сходна с федеральной, так как штаты обычно по возможности копируют федеральную практику. Глава исполнительной власти в штате — губернатор. Так же как и в федерации, в исполнительную власть входят департаменты, независимые агентства, появившиеся в штатах раньше, чем в федерации. Глава исполнительной власти имеет меньше власти, поскольку он делит ее с лейтенант-губернатором, секретарем штата, казначеем, атторнеем (прокурор или высший юридический советник штата, представляет штат в суде), аудитором (котроллером) и другими служащими, избираемыми населением штата. Перечисленные лица не подчиняются губернатору и фактически самостоятельны, что часто приводит к коллизиям в управлении. Поэтому в последнее время легислатуры штатов (законодательная власть) принимают меры к усилению позиций губернаторов и созданию координирующих органов[1]. С этой же целью происходит укрупнение департаментов, в их состав включаются более мелкие ведомства.

Президент США не имеет права давать поручения губернаторам штатов, смещать их, отменять принятые ими решения. Вместе с тем нельзя говорить о полном обособлении двух уровней исполнительной власти, так как формальные и неформальные рычаги воздействия на штаты федеральная власть все же имеет. Так, отношениями

[1] *Мухаев Р.Т.* Система государственного и муниципального управления.

со штатами занимается один из помощников президента, а соответствующие отделы существуют в правительственных департаментах. В то же время на местах действуют и региональные представители. Следует отметить, что большим влиянием в столице США пользуется Национальная ассоциация губернаторов.

6.3. Государственная служба

Институт государственной службы США — неоднородное образование. Должностные лица находятся на службе или федерации, или штатов, имеющих собственные законы о государственной службе, совпадающие в своих общих принципах с федеральными.

Основные принципы регулирования государственной службы и статуса государственных служащих начали складываться во второй половине XIX в.

До этого времени начиная с первых дней образования федерации при комплектовании государственной службы использовалась «патронажная» система, которая сохранила свое значение и до настоящего времени; таким образом, в рассматриваемый период в США федеральная государственная служба состоит из «конкурсной» службы, в основу которой положена «система заслуг», государственных служащих и «патронажной» службы, формируемой совместно президентом и Сенатом. Особый статус имеют федеральные государственные служащие, не подпадающие под общее регулирование федеральных органов, например служащие Федерального бюро расследований, Центрального разведывательного управления и др.

В США существует детально разработанное *законодательство о государственной службе и государственных служащих*, предусматривающее разветвленную систему классификации должностей федеральных государственных служащих. Ее цель — установить справедливую шкалу оплаты федеральных государственных служащих, основанную на принципах, закрепленных Конституцией и федеральным законодательством Соединенных Штатов.

Правовому регулированию государственной службы в законодательстве США уделяется самое пристальное внимание, что видно из помещения данного вопроса в пятый титул Свода законов США (сразу после таких титулов, как «Общие положения», «Конгресс», «Президент», «Флаг и печать, место нахождения правительств и штаты», причем первые шесть титулов Свода законов США посвящены законам общего, основополагающего характера, остальные, не имеющие, по мнению американского законодателя, такой важности, размещаются в алфавитном порядке.

Глава федеральной государственной службы — Президент США, однако реальной властью он обладает преимущественно в отношении высших «политических» чиновников, возглавляющих правительственные ведомства. Остальные служащие защищены законом и фактически несменяемы. В формировании федеральной службы большую роль играет Конгресс США. Он регулирует ее через законы и бюджет, а также участвует в назначении высших федеральных служащих. Государственная служба в США делится на гражданскую службу, вооруженные силы и военизированную службу.

Гражданская государственная служба

К *публичным организациям* (в сфере деятельности исполнительной власти) в США относятся: исполнительные департаменты, военные департаменты, государственные корпорации, независимые учреждения, исполнительные агентства.

К *исполнительным департаментам* США относятся: Государственный департамент: департаменты финансов, обороны, юстиции, внутренних дел, сельского хозяйства, торговли, департаменты труда, здравоохранения и социальных служб, жилищного строительства и городского развития, департаменты транспорта, энергетики, образования; департамент по делам ветеранов. К военным департаментам относятся: департаменты армии, военно-морского флота, военно-воздушных сил.

Главы (руководители) департаментов могут устанавливать распоряжения по управлению своим департаментом, поведению служащих, распределению и исполнению дел, а также хранению, пользованию и предотвращению порчи документов и другой собственности департамента. Глава департамента может делегировать свои полномочия подчиненным ему должностным лицам в сфере принятия заключительных решений по вопросам занятости, руководства и общего управления кадрами своего агентства, для разрешения публикации рекламных объявлений, уведомлений и предложений[1].

Начало современной гражданской службе в США на уровне федерации было положено в 1883 г. Законом о гражданской службе, который ввел в действие новую систему — систему заслуг и конкурсных экзаменов для набора на службу и назначения на большинство должностей. Запрещалась дискриминация по признаку партийной принадлежности, а гражданская служба объявлялась политически нейтральной. Закон учредил особый орган — Комиссию граждан-

[1] *Свод* законов США. Титул 5 — Государственные органы и служащие. Сек. 101—105, Сек. 301—302.

ской службы, ставшую впоследствии независимым агентством в системе исполнительной власти.

В последующие годы законодательство, регулирующее гражданскую службу, неоднократно дополнялось и изменялось. Одним из наиболее значительных актов был Закон 1978 г. о реформе гражданской службы, благодаря которому вместо комиссии были созданы в качестве независимых агентств три новых органа: Управление по руководству персоналом, Управление особого советника, Совет по охране системных заслуг. Им поручены три различные функции, ранее выполнявшиеся комиссией:

- управление набором, обучение и продвижение служащих;
- расследование случаев нарушений правовых норм;
- вынесение решений по указанным нарушениям.

Помимо этого, Закон 1978 г. предусмотрел проведение ежегодной оценки работы служащих, усилил их поощрение путем более широкого применения премий и создал новую группу служащих — *Службу старших руководителей*[1].

Набор служащих осуществляется *Управлением по руководству персоналом*. Разрешается поступление на службу практически без возрастных ограничений и на любую ступень. Управление проводит экзамены по установленным им программам. Ветераны имеют преимущество по сравнению с другими претендентами. Управление экзаменует также претендентов на должности административных судей. Совет по пересмотру квалификации этого Управления экзаменует старших руководителей. Для занятия должности более высокого разряда служащему нужно выдержать экзамен. Управление отвечает за организацию обучения и повышения квалификации государственных служащих. Оно разрабатывает методики ежегодных оценок работы государственных служащих и контролирует проведение таких оценок департаментами и агентствами. Оценка проводится руководителями учреждений и их особыми советами по проверке исполнения. От нее зависят судьба карьеры служащего и размер оплаты его труда. Служащим, труд которых оценен положительно, полагается премия, выплачиваемая один раз в год одной суммой (освобожденной от части вычетов), но не более чем половине сотрудников. Служащие охвачены системой социального обеспечения по болезни, имеют право на пенсии по старости (с 62 лет) и инвалидности. Они могут создавать свои профсоюзы, заключать коллек-

---

[1] *Исаенко А.Н.* Реформа гражданской службы // США, экономика, политика, идеология. 1980. № 3. С. 108—113.

тивные договоры с администрацией, участвовать в принятии решений, затрагивающих их интересы. Однако их права на забастовку ограниченны. Политические права служащих также ограниченны, поскольку официально они должны быть политически нейтральны.

Наибольшие льготные условия пребывания на службе предусмотрены для старших руководителей. У них отсутствует деление на разряды; назначение на должность и перемещение на межведомственной основе производятся лишь на основе оценки труда руководителя. Имеются льготы в повышении квалификации, отпусках, пенсионном обеспечении (с 50 лет).

6.4. Административные реформы

В 1998 г. в США был принят *Закон об инвентаризации функций федеральных органов власти*[1], разрешающий федеральным органам исполнительной власти выделить наименее «государственные» функции для выполнения их частными компаниями в целях сокращения государственных расходов (в целом сокращение расходов предусматривалось на 20—30%). Для реализации названного Закона в 2003 г. было разработано Руководство по государственно-частной конкуренции[2], в котором устанавливались количественные показатели проведения конкурсов по привлечению к государственному заказу наиболее экономически выгодных и практически целесообразных юридических лиц (число конкурсов в год, сроки проведения конкурсов и др.). В нем было также определено регулярное обновление поставщика услуг, предоставляемых населению на платной основе, и иные меры для обеспечения объективности проведения конкурсов на размещение государственного заказа.

Одной из проблематичных сфер государственного управления США признают сферу неправомерного предоставления льгот физическим и юридическим лицам, выплат по необоснованным запросам, неправильного расчета налогооблагаемой базы, наличия неиспользуемой государственной собственности, нецелевого расходования государственных средств и др. Так, финансовые потери от подобных ошибок в 2000 г. лишь по 13 правительственным программам составили 20 млрд долл. США[3].

---

[1] *Federal* Activities Inventory Reform Act of 1998.

[2] *Manager's* Guide to Competitive Sourcing (http://www.whitehouse.gov/omb/ procurement/ comp_src/managers_guide 10—2-03.pdf).

[3] *Государственная* служба. Комплексный подход: Учебник / Отв. ред. А.В. Оболонский. М., 2009. С. 389.

В целях исправления ситуации в 2002 г. в США был принят *Закон об информации об ошибочных платежах*[1], предписывающий руководителям федеральных органов исполнительной власти ежегодно проводить анализ программ, реализуемых государственным органом, для выявления тех из них, в которых существует большая вероятность ошибочных платежей. Информация о таких программах предоставляется государственным органам, Президенту и Конгрессу США. Вместе с оценкой ошибочных расходов и корректирующих действий разъясняет Закон и следит за его исполнением *Комитет по управлению и бюджету*.

В ходе проводимых реформ в 90-х годах прошлого века комиссией, возглавляемой бывшим вице-президентом США А. Гором, значительное внимание было уделено внедрению в государственное управление информационных технологий. Впервые был создан единый *интернет-портал государственных органов США*[2]. Администрация бывшего Президента США Дж. Буша продолжила данное реформирование, несмотря на большую критику своих предшественников.

В 2002 г. принятый *Закон об электронном правительстве*[3] наделил Комитет по управлению и бюджету полномочиями координатора в сфере электронного правительства и установил новые требования к государственным органам в рамках использования информационных технологий. Была продолжена активная работа по созданию государственными органами интернет-порталов, которые разделились на группы:

- государственные органы — гражданам (заявки по льготам);
- государственные органы — бизнесу (информация для частных компаний);
- государственные органы — государственным органам (информация о грантах);
- внутренняя эффективность (портал обучения госслужащих);
- комплексные инициативы.

В целях координации и освещения хода реформ государственного управления был создан отдельный *интернет-сайт*, посвященный Президентской программе управления[4]. Он позволяет проинформировать общественность о результатах официального мониторинга реформы, содержит разделы по отчетам пяти перечисленных направлений.

---

[1] *Improper* Payments Information Act of 2002.
[2] www.usa.gov.
[3] E-government Act of 2002.
[4] http://www.results.gov.

Одной из наиболее интересных инициатив в сфере совершенствования бюджетирования по результатам деятельности государственных органов стала разработка Комитетом по управлению и бюджету *Метода рейтинговой оценки правительственных программ*, в соответствии с которым анализируются четыре элемента любой правительственной программы: цель и дизайн, стратегическое управление, управление программой, результаты и отчетность. В 2006 г. был разработан интернет-сайт[1], на котором размещаются результаты рейтинговой оценки всех правительственных программ.

Одновременно был предложен инструмент, позволяющий осуществлять систематический мониторинг хода административной реформы в отдельных государственных органах. Этот инструмент получил название «Контрольный лист Президентской программы управления».

Можно сделать вывод, что с 2000 г. в проведении административной реформы удалось достичь заметных успехов. Наиболее успешно функционирующим государственным органом по системе оценки промежуточных результатов в 2001 г. был *признан Национальный научный фонд*; в 2008 г. только три государственных органа не рассматривались как успешные. Интересно отметить, что в число «неудачников» попали Министерство обороны и Министерство внутренней безопасности[2].

Несмотря на определенные успехи в результате проведенных реформ в 70-х годах прошлого века, по мнению американской общественности, в сфере реформирования государственной службы не было достижения поставленных в реформе целей, поэтому реформы были продолжены и в 80-х, 90-х, и в 2000-х годах. Так, президентство Дж. Буша (2000—2008) в рамках продолжения реформ определило следующие направления:

- стратегическое планирование (приведение кадровой политики в соответствие с целями деятельности государственного органа);
- лидерство и управление знаниями (разработка мер по повышению эффективности руководства, механизмов замещения лидеров и развитие систем профессионального обучения);
- управление по результатам (внедрение оплаты по результатам экзаменов и исполнения должностных обязанностей);
- управление талантами (привлечение к государственной службе и удержание в ней квалифицированных специалистов);

---

[1] http://www. expectmore.gov.

[2] *Государственная* служба. Комплексный подход: Учебник / Отв. ред. А.В. Оболонский. С. 390.

- подотчетность (создание инструментов мониторинга реформ и оценки результатов).

В 2002 г. был принят Закон о главных уполномоченных по кадрам[1]; в 24 федеральных органах исполнительной власти созданы должности главных уполномоченных по кадрам, каждый из которых стал отвечать за разработку и внедрение кадровой политики в своем ведомстве. Главные уполномоченные по кадрам входят в состав Совета по кадрам, возглавляемого директором *Службы управления персоналом*. На федеральные органы исполнительной власти были возложены обязанности разработки планов, отчетов об их исполнении, а также регулярного представления полученных сведений для оценки в Службу управления персоналом.

В ходе реформы были предложены многие инновационные инструменты и механизмы, позволяющие повысить эффективность кадровой политики. Служба управления персоналом во взаимодействии с другими государственными органами подготовила руководство по кадровой реформе и разработала интернет-сайт, содержащий пособия, методические рекомендации, вопросники, полезные ссылки и иные ресурсы по управлению кадрами на государственной службе[2]. Они разделены на пять блоков в соответствии с основными направлениями реформирования кадровой политики. Для каждого направления определен набор показателей и предложены методики проведения конкретных мероприятий.

В 2004 г. для оптимизации порядка приема на государственную службу была разработана «*Модель найма в течение 45 дней*», содержащая пошаговое описание соответствующей административной процедуры. Для привлечения на государственную службу квалифицированных специалистов и повышения эффективности кадрового планирования в 2006 г. было подготовлено *Руководство по моделям карьеры*[3], основанное на классификации лиц, поступающих на государственную службу в соответствии с определенным набором характеристик. Для каждой категории (например, «студент») указывается, какие характеристики рабочего места (высокая заработная плата, возможности профессионального роста, дух товарищества и т.д.) являются наиболее важными и какие методы (прохождение практики в государственных органах, оплата обучения и т.д.) могут быть использованы для привлечения и удержания гражданина на

---

[1] *Chief* Human Capital Officers Act of 2002.

[2] *Human* Capital Assessment and Accountability Framework Resource Center (http://www.opm.gov/hcaaf_resource_center/index.asp).

[3] *Career* Patterns Guide (http://www.opm.gov/hcaaf_resource_center/careerPatterns/index.asp).

государственной службе. Модели карьеры затем используются для составления объявления о вакансиях на государственную службу, разработки должностных обязанностей, организации рабочего места и в ходе иных процессов управления персоналом.

В настоящее время реформы государственного управления в США продолжаются.

6.5. Полиция

Федеральные полицейские организации США — вершина децентрализованной полицейской системы США. Их образование связано с созданием самих США, избранием Президента США, созданием федерального правительства, а также с практическим оформлением законодательной и судебной ветвей власти. В тот период были созданы такие полицейские организации, как Служба маршалов, Береговая охрана и др.

Образование многих полицейских служб было необходимым в связи с ростом преступности, их создание обеспечивало правоохранительную юрисдикцию в различных сферах законодательства.

Федеральные полицейские службы создавались как правоохранительные департаменты различных министерств и подчинялись президенту. Создание полицейской системы на общенациональном уровне было постепенным процессом. К 60-м годам XIX в. относится создание Службы внутренних государственных доходов и Секретной службы. На протяжении XX столетия были созданы Служба иммиграции и натурализации (Министерство юстиции), Федеральное бюро расследований, Управление по борьбе с незаконным оборотом наркотиков, Федеральная служба охраны (Управление общих служб), подразделения Министерства обороны.

Служба внутренних государственных доходов осуществляет контроль над уплатой налогов и рассмотрение нарушений в налоговой сфере. В компетенцию *Федерального бюро расследований* входят правоохранительная деятельность в сфере головного законодательства, контрразведывательная деятельность, следственная и оперативная поддержка различных служб. *Управление по борьбе с незаконным оборотом наркотиков* расследует дела с участием крупных нарушителей законодательства о наркотиках, управляет национальной системой сбора информации о наркотиках, координирует деятельность с федеральными, штатными, местными и зарубежными правоохранительными органами. Обязанности *Службы маршалов* США связаны с обеспечением правосудия (охрана зданий федеральных судов, поддержание порядка во время судебных заседаний, обеспечение

личной безопасности судей, транспортировка и содержание под стражей нарушителей федерального законодательства).

Полицейские службы США состоят из *трех основных звеньев*: федеральной полиции, полиции штатов и местной полиции. Последняя подчинена только местным органам, и ее полномочия распространяются лишь на соответствующее графство или другую местную административную единицу. Имеется два вида местной полиции: муниципальная полиция городов и полицейские службы графств. Роль местной полиции весьма значительна.

Организация службы местной полиции США

Полицейскую службу в США принято рассматривать как особый вид деятельности, имеющий схожие черты с любым другим видом деловой деятельности, построенный на принципах эффективности и компетентности, имеющий определенную структуру и нередко связанный с риском для человеческих жизней.

Система американской полиции довольно простая, но не везде одинаковая. Из-за независимости полицейских управлений каждое из них вправе учреждать ранговую систему на свое усмотрение. Классическая *служебная лестница* сверху вниз в полицейском департаменте выглядит следующим образом[1]:

- начальник полиции;
- заместитель начальника полиции;
- помощник начальника полиции;
- полицейский майор;
- полицейский капитан;
- полицейский лейтенант;
- полицейский сержант;
- полицейский офицер (патрульный).

Начальник или шеф полиции может именоваться в ряде департаментов комиссаром или суперинтендантом полиции. Для крупных управлений характерно наличие званий заместителя начальника полиции и помощника начальника полиции.

Основными структурными элементами департамента полиции являются бюро, отделы и отделения. Территориальное разделение управления в первую очередь связано с размерами населенного пункта, которому оно принадлежит: чем больше город или графство, тем крупнее полицейский департамент и соответственно территориальные подразделения. Территория юрисдикции муниципаль-

[1] *Шалягин Д.Д.* Полиция США — организационные и правовые основы деятельности. М., 1998.

ной полиции именуется как полицейский округ. В рамках полицейского округа возможно наличие полицейских участков, которые держат под контролем определенный микрорайон. Обычно в обязанности полицейских входят патрульная деятельность и работа по предотвращению преступности.

При верхнем эшелоне полицейской иерархии в департаментах муниципальной полиции существуют должности помощников начальника полиции, которые в своей совокупности представляют своеобразный отдел, руководителем которого является сам начальник полиции. Они не располагают властными полномочиями и осуществляют штабную работу.

Несмотря на независимость каждого полицейского департамента США, они придерживаются *единства в вопросе принципов организации и деятельности полицейских управлений.* Данная унификация является заслугой Международной ассоциации начальников полиций, которая проводила исследования в вопросе совершенствования управления полицейскими органами муниципального уровня.

Один из императивных принципов — *принцип объединения схожих задач* (обязанности административного отдела не должны включать в себя оперативную деятельность). Первостепенный принцип организации полицейских сил — *однородность выполняемых задач*, который лежит в основе структуры всех полицейских управлений на местном уровне и подразумевает разделение департаментов на подразделения согласно схожести выполняемых поручений. Полицейские управления практически всегда делятся согласно уровню властных полномочий, в полиции на службе всегда есть определенное число полицейских офицеров, сержантов и т.д. Вертикальные комбинации позволяют контролировать сотрудников и полноценно ими руководить. Полицейские руководители в своей деятельности используют *принцип рациональности* для успешной деятельности полиции в условиях финансирования из местных бюджетов и контроля со стороны городских законодательных и вышестоящих органов.

Каждый департамент полиции самостоятельно определяет расписание своей работы. При круглосуточном режиме работы (служба связи 911) существует сменный график работы. Личный состав, назначенный на дежурство в одну смену, называют взводом, командование им осуществляет полицейский лейтенант. Наиболее активной полицейской службой является патрульно-постовая служба. Патрулирование осуществляется в несколько смен, наиболее распространенные способы — патрулирование на автомобиле, мотоцикле, лошади, велосипеде или пешком. Решение оперативных и следствен-

ных задач возложено на бюро детективов, которое в своей структуре имеет отделы и отделения, специализирующиеся на конкретных типах преступлений.

В местном управлении типа совет — мэр шеф полиции подчинен и подотчетен мэру. Полицейские службы графств возглавляет шериф, избираемый населением на два или четыре года. В обязанности шерифа входят розыск и задержание преступников, в его ведении находится местная тюрьма. Полицейскую службу в сельских округах и приходах представляют выборные констебли. *Институт констеблей* уходит своими корнями в прошлое, и во многих графствах на смену констеблям приходят обычные полицейские силы.

Организация административных служб

Наличие или отсутствие административного бюро в полиции объясняется исключительно размерами департамента. В крупных управлениях это одно из важнейших неоперативных подразделений, которое может состоять из шести отделов[1]:

- отдел кадров;
- отдел по связям с общественностью и прессой;
- отдел финансового обеспечения;
- отдел полицейского юрисконсульта;
- отдел планирования;
- отдел по переподготовке сотрудников.

В наиболее крупных управлениях учреждают определенное количество специальных должностей для решения кадровых вопросов (переподготовки личного состава). Вопросы информирования общественности и контактов с прессой руководитель полиции поручает решать специалистам отдела по связям с общественностью. Отдел финансового обеспечения занимается подготовкой бюджета организации, обоснованием отдельных статей бюджета, а также ведет бухгалтерский учет. Многие полицейские департаменты США имеют в штате своих сотрудников хотя бы одного юрисконсульта. Они осуществляют надзор за юридической стороной политики департамента, контролируют юридическую грамотность письменных директив, издаваемых управлением, а также консультируют сотрудников по правовым вопросам, связанным с их деятельностью. Плановый отдел занимается прогнозированием и планированием деятельности полиции во всех управлениях (планирование патруля). Отдел по обработке информации осуществляет сбор и анализ стати-

[1] *Шалягин Д.Д.* Указ. соч.

стической информации, а также выпуск информационных изданий о деятельности полицейского департамента. Отдел связи (служба 911) поддерживает связь и координирует работу патрульных и иных сотрудников; отвечает на телефонные звонки граждан; осуществляет контроль над выведенными на пульт датчиками охранных сигнализаций в частных домах.

Система функционирования полицейских служб в федеральных правоохранительных органах США также является универсальной (она строится на *принципе отраслевой специализации с учетом административно-территориального деления страны*), но организована с учетом американской специфики — множественности исторически сложившихся различных полицейских ведомств и особенностей задач, возложенных на входящие в них традиционные полицейские службы. Данный принцип положен в основу организации и деятельности всех звеньев полицейской системы Соединенных Штатов вне зависимости от ведомственной принадлежности конкретного полицейского агентства как на федеральном, так и на региональном уровне.

Внутренняя структура отраслевых правоохранительных служб страны постоянно совершенствуется для адекватной реакции на любые изменения, происходящие в обществе. В частности, в настоящее время в США особое внимание уделяется борьбе с терроризмом. С этой целью в стране созданы и эффективно действуют великолепно оснащенные службы антитеррора как в структуре всех крупных полицейских департаментов городов (отряды по борьбе с терроризмом и другими чрезвычайными обстоятельствами — SWAT Team), так и в составе Министерства внутренней безопасности (в структуре Береговой охраны и Службы авиационных маршалов), Министерства юстиции (в структуре ФБР и Службы маршалов) и обороны (в составе спецназа армии США более 40 лет существует отряд «Дельта» — аналог российской «Альфы»).

В современных условиях после кардинальной реформы всей системы обеспечения внутренней безопасности США, проведенной после терактов 11 сентября 2001 г., традиционные полицейские службы, характерные для полицейского аппарата любого государства, с учетом американской специфики организационно входят в состав следующих федеральных министерств: внутренней безопасности, юстиции, финансов, обороны и почтовой связи.

6.6. Административная юстиция

В США *право на судебное обжалование неправомерных действий* (*бездействия*) *административного учреждения* предусматривается

законом. Если законодателем это право не установлено, то вопрос решается судом, при этом основным критерием для суда станет заинтересованность заявителя в исходе дела. Судебному контролю могут быть подвергнуты как нормативные акты, так и индивидуальные приказы, а также сообщения для прессы, консультативные постановления, внутренние директивы.

По общему правилу, заинтересованное лицо должно исчерпать все способы административного обжалования незаконного акта, включая его рассмотрение квазисудебными органами. Исключениями являются те случаи, когда административное учреждение действует явно вне сферы своей компетенции, когда обжалование в порядке подчиненности может нанести лицу непоправимый ущерб, когда суду известно мнение администрации по аналогичным делам.

Частное лицо, чьи права были нарушены органом государственной власти, обращается в суд с заявлением о выдаче в адрес органа-правонарушителя специального судебного прерогативного приказа (writ). Законодатель Соединенных Штатов формы судебных приказов закрепил в *Федеральном законе об административной процедуре 1946 г.*

Одновременно американское право предъявляет к актам управления исполнительных органов требование разумности, проверку которой также осуществляет суд[1]. Федеральный закон США об административной процедуре 1946 г. не допускает контроля суда над дискреционными действиями администрации и закрепляет *принцип ограниченного* (*формального*) *контроля суда на соответствие акта нормам и цели закона*. По фактической стороне дела суд высказывает свое мнение лишь тогда, когда учреждение приняло необоснованное или явно ошибочное решение, так как представители администрации компетентнее суда в специальных, технических вопросах управления.

Судья общего права в США наделен полномочиями по признанию актов органов управления незаконными и их отмене, что не рассматривается как вмешательство органов правосудия в деятельность исполнительной власти.

Судебные приказы могут иметь различный характер и преследовать различные цели. Так, суд может выдать приказ, предписывающий органу управления прекратить бездействие и обязывающий его применить требуемую законом меру или административный акт; приказ может носить запретительный характер, что позволяет заявителю добиться предотвращения совершения государственным ор-

---

[1] *Puget H.* Les institutions administratifves etrangeres. Paris, 1969. P. 194.

ганом противозаконных действий. Некоторые приказы могут служить для установления юридического факта (правового статуса, отношения, акта), который отвергает администрация[1]. Данная форма приказа применяется в США с 1934 г. Она позволяет сторонам в упрощенном и ускоренном порядке установить мнение суда по интересующему их вопросу и, избегая крупных судебных расходов, разрешить спор по существу. Выдать подобный судебный приказ могут не только суды общего права, но и квазисудебные органы.

Господствующий в американской системе права *принцип защиты прав частных лиц от действий публичного управления в судах общего права* имеет и свои недостатки: дороговизна, формализованность и сложность процесса; необходимость пользоваться услугами профессионального юриста; длительность рассмотрения дела[2]. Данные обстоятельства способствовали *созданию квазисудебных органов — специализированных административных юрисдикций*, которые разбирали спорное административное дело по существу до его передачи в суд общего права. Создание административных учреждений с квазисудебными функциями по рассмотрению публично-правовых дел на рубеже XIX—XX вв. было вызвано необходимостью государственного регулирования некоторых секторов экономики, но этот процесс также не имел планомерного характера. Законодательство об административно-судебных учреждениях было систематизировано в середине XX в. путем принятия в 1946 г. Федерального закона об административной процедуре, создавшего единую правовую основу деятельности квазисудебных органов.

В США число квазисудебных органов достаточно велико. Сферы действия специализированных юрисдикций очень широки: землепользование, социальное страхование, медицинское обеспечение, транспорт, развитие промышленности, лицензирование отдельных видов деятельности, трудовые отношения, занятость населения, иммиграция, патентное и авторское право, налоговая и бюджетная дисциплина, жилищное право, военная сфера. Квазисудебные органы могут быть либо полностью зависимы от администрации, либо, наоборот, не связаны с ней. Учреждение специализированных трибуналов осуществляется по закону, по специальному акту Конгресса США либо по решению соответствующего министра.

В Соединенных Штатах Америки процессуальные правила жестко урегулированы на федеральном законодательном уровне, что в

---

[1] *Николаева Л.А., Соловьева А.К.* Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции. СПб., 2004.

[2] *Ridley F.F.* Controle juridictionnel et nouvelles protections en Grande Bretagne. Paris, 1984. P. 123, 124.

значительной степени сближает деятельность квазисудебных органов с деятельностью обычных судов. Надлежащая правовая процедура — необходимое условие деятельности квазисудебных административных учреждений. Ее гарантией выступает право быть оповещенным о слушании дела и быть выслушанным в квазисудебном органе при рассмотрении спора. Для осуществления этих прав заявитель и государственный орган имеют достаточно широкие правомочия, соответствующие правам участников гражданского судебного процесса.

Функции судьи в квазисудебном органе США осуществляет так называемый «экзаменатор на слушании» (административный судья), которому глава административного учреждения делегирует свои полномочия по рассмотрению жалоб и претензий граждан и организаций. По сравнению с обычным судебным процессом в квазисудебном процессе административный судья играет более активную роль. Например, судьи Национального управления трудовых отношений США уполномочены вызывать и допрашивать свидетелей, проводить перекрестный допрос и отражать в протоколе письменные доказательства. Судья не имеет права закрывать протокол до тех пор, пока он не будет убежден, что собраны все допустимые доказательства по делу.

Квазисудебные органы США характеризуются довольно длительным рассмотрением дела, что во многом приближает их по срокам к обычным судам. Большим недостатком американских административных трибуналов являются крупные денежные расходы участников процесса: высокие адвокатские гонорары, расходы на многочисленные копии документов.

Общей тенденцией развития квазисудебных органов англо-американской системы права является постепенное отделение их от активной администрации и превращение в специализированные органы правосудия по административным делам. В США такой статус получили Федеральный суд по делам международной торговли, Федеральный претензионный суд, Федеральный налоговый суд, Комиссия по ценным бумагам, Агентство по защите окружающей среды.

Глава 7

Административное право Канады

- Система органов исполнительной власти
- Гражданская (публичная) служба
- Регулирование административной деятельности
- Контроль за деятельностью административных органов

7.1. Система органов исполнительной власти

В Канаде установлена *федеративная форма государственного устройства.* Поэтому федерация и провинции имеют автономные системы органов государственной власти и государственной службы.

Руководство исполнительной властью и государственной службой Канады осуществляется: Правительством (Кабинетом министров во главе с Премьер-министром), Казначейским советом; Комиссией гражданской службы, а также отдельными департаментами и ведомствами.

Формально вся эта управленческая структура замыкается на Генерал-губернаторе Канады, и важнейшие решения по вопросам управления и государственной службы оформляются как решения Генерал-губернатора в Совете. Кроме того, его актами определяются высшие государственные должности, назначения на которые оформляются приказами в Совете (это, прежде всего, высшие государственные должности).

Правительством осуществляется назначение на должность председателя Казначейского совета. Казначейский совет — центральный орган по руководству государственной службой. Он включает министров: финансов, регионального и промышленного развития, здравоохранения и социального страхования, занятости и иммиграции.

Казначейский совет занимается вопросами специального управления. Для этого он издает многочисленные акты, которыми определяются:

- основные требования, предъявляемые к государственным служащим;
- условия повышения квалификации государственных служащих;
- классификация должностей и разрядов для государственных служащих;

- должностные оклады и другие выплаты государственным служащим;
- нормы поведения государственных служащих;
- дисциплинарные меры взыскания и т.д.

Комиссия гражданской службы является независимым агентством, подотчетным парламенту, со штаб-квартирой в Оттаве. Возглавляют ее председатель и два комиссионера. Помимо центрального аппарата Комиссия имеет семь региональных и восемь окружных подразделений, расположенных по всей стране. Она занимается вопросами набора на государственную службу, а также увольнения с государственной службы, уполномочена создавать специальные органы по разрешению споров между государством и государственным служащим по вопросам прохождения государственной служба, а также по другим вопросам. Комиссия гражданской службы оказывает помощь различным *департаментам и ведомствам по подготовке кадров*.

Непосредственное руководство персоналом осуществляют должностные лица департамента и ведомства, которые отвечают за кадры и в первую очередь заинтересованы в том, чтобы их подразделения были укомплектованы квалифицированным персоналом.

На уровне высшей исполнительной власти сегодня в стране занято свыше 3200 человек. Из этого числа 250 человек занимают высшие должности — не ниже помощников заместителей министра; эта категория государственных служащих назначается не столько на конкретную должность, сколько на конкретный уровень государственной службы; большинство из них при этом проходят через сложный процесс подготовки, обеспечивающей преемственность[1].

Правительство Канады построено по так называемой англосаксонской системе, которая появилась в Великобритании и распространилась затем в Австралии, Индии, Новой Зеландии и других государствах. Ее отличают следующие признаки: состав кабинета (собственно правительства) и официального правительства не совпадают; кабинет существует благодаря конституционному обычаю. В Канаде отсутствуют законы, которые устанавливали бы его состав, структуру, компетенцию, т.е., по меткому и вполне справедливому замечанию известного канадского государствоведа Р. Доусона, он «существует вне закона, если не сказать вопреки закону».

В Канаде Правительство состоит из членов Кабинета и министров, не входящих в Кабинет. Министры, пользующиеся особым

---

[1] *Ирвин Р.* Реформа системы государственной службы в Канаде // Государственная служба. 2003. № 1 (21).

доверием Премьер-министра и возглавляющие наиболее важные министерства, назначаются членами Кабинета. В него кроме Премьер-министра входят министры, возглавляющие наиболее важные министерства (министры финансов, внутренних дел, иностранных дел, обороны и т.д.), а также министры без портфеля (не возглавляющие каких-либо ведомств: лидер правящей партии в Сенате, лидер правящей партии в Палате общин) благодаря значительности их влияния в правящей партии. Состав этого органа определяется Премьер-министром исходя из конкретных задач, стоящих перед Правительством, и обычно насчитывает 19—22 человека.

Состав Кабинета, как и Правительства, неоднороден. Наиболее близкие и пользующиеся доверием Премьер-министра члены Кабинета входят в так называемый «внутренний Кабинет» (именуемый иногда «суперкабинетом»). Это неформальная группа из 3—5 человек, с которыми он наиболее часто советуется по самым важным вопросам. Результат оформляется затем как решение всего Кабинета. При необходимости численный и персональный состав «внутреннего Кабинета» могут меняться Премьер-министром по своему усмотрению.

Все решения Правительства фактически принимаются Кабинетом, но поскольку он существует неофициально, то они оформляются как решения Тайного совета (приказом Генерал-губернатора в Совете) и за счет этого приобретают легальность[1]. Состав Правительства формируется Премьер-министром, как правило, из числа депутатов от правящей партии в количестве более 70—80 человек и по его представлению утверждается Генерал-губернатором. В него входят четыре группы министров. Первая — это главы отдельных министерств — 24—26 человек. Часть из них, занимающих ключевые посты в Правительстве, входят в состав Кабинета.

Вторую группу составляют министры без портфеля (2—3 человека) и члены Правительства, занимающие различные традиционные должности: лидер правящей партии в Палате общин, лидер правящей

[1] Кабинет возник в конце XVII в. как комитет Тайного совета, состоящий из наиболее влиятельных министров. Тайный совет создан для того, чтобы давать советы монарху по вопросам государственного управления. В настоящее время он состоит из членов Правительства. В полном составе Совет собирается только в особо торжественных случаях. Тайный совет последний раз собрал всех своих членов в 1981 г., чтобы официально дать согласие на королевский брак принца Чарльза Уэльского и леди Дианы Спенсер. После объявления об обручении принца с герцогиней Корнуольской, Камиллой Паркер-Боулс, в 2005 г. министр юстиции Канады сообщил, что Тайный совет не будет собираться, поскольку этот брак не повлияет на потомство и поэтому не изменит порядка наследования Короны Канады.

партии в Сенате и т.д. В каждом конкретном Правительстве Премьер-министр возлагает на них выполнение особых функций.

Министры третьей группы называются государственными министрами (10—12 человек) — это заместители министров наиболее крупных министерств, обеспечивающие необходимую координацию их деятельности.

Четвертая группа — так называемые младшие министры (27—30 человек) — парламентские секретари, назначаемые для обеспечения связей министров с Парламентом. В крупных министерствах имеется несколько парламентских секретарей.

Правительственные ведомства возглавляют заместители министра (государственные секретари). Они назначаются Генерал-губернатором по представлению Премьер-министра. Их назначение и перемещение по службе осуществляются не по политической принадлежности, а на основе личных деловых качеств. Поэтому смена правительства не означает отставки заместителей министра. За назначением и перемещением государственных служащих следит *Независимая комиссия по вопросам государственной службы*, состоящая из трех членов, которые назначаются на 10-летний срок. Контроль за финансовой деятельностью министерств и ведомств осуществляет *Казначейство*, включающее ряд министров Правительства. Оно также представляет Правительство на переговорах с профсоюзами государственных служащих.

Функции государственных органов выполняются и *государственными корпорациями*, действующими самостоятельно, но в целом подчинены Парламенту, а члены их правлений назначаются Правительством.

Исполнительную власть в субъектах федерации (10 провинций: Альберта, Британская Колумбия, Квебек, Манитоба, Новая Шотландия, Нью-Брансуик, Ньюфаундленд и Лабрадор, Онтарио, Остров Принца Эдуарда и Саскачеван) осуществляют правительства провинций. Они построены по тому же принципу, что и федеральные. Функции, аналогичные главе государства, возложены на лейтенант-губернаторов, назначаемых Генерал-губернатором Канады. Провинциальные правительства формируются партиями или коалициями, получившими большинство на провинциальных выборах.

Конституцией Канады установлена совместная юрисдикция провинций и Федерального правительства в вопросах пенсионного обеспечения и пособий на иждивенцев (страхование по безработице осталось в ведении федерации). Федеральное правительство устанавливает единые стандарты и порядок разделения затрат на оплату таких услуг, как медицинское обслуживание, выплата пенсий, социальное обеспечение и строительство федеральных автомобильных дорог.

Многие важные решения принимаются на совещаниях представителей федерального и провинциального правительств. Вопросы налогообложения, выплаты пенсий, медицинского обслуживания, а также конституционные проблемы часто обсуждаются главами федерального и провинциальных правительств. Внесение поправок в Конституцию может осуществляться по совместному решению Федерального правительства и семи провинций, в которых проживают не менее 50% населения. Премьер-министры провинций обладают такой властью, что нередко предпочитают этот пост назначению на должность федерального министра.

7.2. Гражданская (публичная) служба

Как в законодательстве Канады, так и в правовой литературе в определении понятия «государственная служба» встречается много неясных моментов.

Эта неопределенность обусловлена многими причинами.

1. Как постоянная структура государственная служба обеспечивает «работу различных сменяющихся правительств. Обеспечивая таким образом преемственность, государственная служба одновременно имеет возможность оценивать общественные интересы с внепартийной, профессиональной точки зрения. И к их советам относятся как к советам профессионалов»[1].

2. «До 1967 г., т.е. до принятия закона, регулирующего в общем объеме условия приема на работу, применялось понятие “гражданская служба”. Этот закон расширил круг лиц, прием на работу которых осуществляется по общей схеме, после чего они стали именоваться “государственные служащие”»[2].

3. Федеральная государственная служба в Канаде двуязычна и обеспечивает услуги на английском и французском языках в зависимости от необходимости. 27% канадцев говорят на французском языке, поэтому почти третья часть государственных служащих в стране и 32% высших чиновников в стране также франкоязычны. Вообще же высшее чиновничество в принципе двуязычно[3].

Чтобы лучше понимать нужды канадцев и точнее реагировать на них, страна должна иметь такую государственную службу, которая вполне точно отражала бы разнообразие Канады — разнообразие этническое и языковое, профессиональное и возрастное. Госу-

---

[1] *Ирвин Р.* Указ. соч.

[2] *Касаткина Н.М.* Государственная служба Канады // Государственная служба в зарубежных странах. М.: ИНИОН РАН, 1996. С. 45.

[3] *Ирвин Р.* Указ. соч.

дарственная служба многое сделала в этом направлении, увеличивая представительство женщин, меньшинств, коренных этносов и т.д. Закон о равенстве при приеме на работу требует от государственной службы устранить все барьеры, которые еще имелись в этой области, равно как и обеспечить позитивные стимулы к расширению представительства в органах нашей государственной службы.

Еще одной особенностью является то, что основная часть федеральной государственной службы в Канаде охвачена профсоюзами. Исключениями являются высшие чиновники, некоторые категории офисных работников, юристы и небольшая часть других категорий.

Гражданская (публичная) служба Канады после 1970-х годов бурно развивается. По состоянию на март 2001 г. федеральная государственная служба охватывала 26 департаментов и свыше 155 000 занятых — почти на 6% больше, чем в предшествующем году. Этот рост отчасти компенсировал собой то сокращение в системе государственной службы, что наблюдалось с 1995 по 2001 г., когда занятость сократилась более чем на 30% — следствие приватизации некоторых видов федеральной деятельности и сокращения ассигнований на государственную службу[1].

В 2006 г. государственная служба составляла около 454 000 занятых в канадских федеральных ведомствах, которые распределялись следующим образом: в федеральных департаментах — 180 000 человек, в федеральных агентствах — 60 000, в аппарате парламента — 20 000, на федеральных предприятиях, включая коронные корпорации — 88 000, в силовых структурах — 106 000 человек. Из них только первые три категории могут рассматриваться в качестве гражданских государственных служащих[2].

Около 42% чиновников канадской публичной службы работают в Национальном столичном регионе в Оттаве (на правительственном холме), 24 — в различных местах крупнейших провинций Онтарио и Квебек, 21 — в Западном регионе Канады и 11% в Атлантическом регионе[3].

В 2008 г. она насчитывала 263 000 человек, что составляет 0,82% общей численности населения страны.

В настоящее время определение ***«государственная служба»*** содержится в Законе о трудовых отношениях на государственной службе. В нем зафиксировано, что «государственная служба» озна-

---

[1] Там же.

[2] *Canada's* Public Service in the 21st Century (discussion paper). Public Policy Forum. April 2007. P. 6. Archived from the original on 2007—07—31.

[3] http://web. archive.org/web/20070731110230/http://www.ppforum.ca/common/ assets/publications/en/public_service_21st_century_en.pdf. Retrieved 2007—07—20.

чает занятие различных должностей в департаментах или в других ведомствах, перечисленных в схеме I (имеется в виду приложение к Закону об управлении финансами). Их перечень дает основание говорить, что под понятие «государственная служба» подпадает деятельность лиц, которая осуществляется прежде всего в департаментах или в иных ведомствах, созданных законами парламента. В них закреплен правовой статус главы департамента, организаций недепартаментского типа; королевских корпораций, регулирующих комиссий и административных трибуналов.

Понятие ***«департамент»*** также по-разному трактуется в отдельных нормативных правовых актах. Так, Закон 1967 г. определяет «департаменты» как «перечисленные в схеме I к Закону об управлении финансами, или иное подразделение, если оно определено губернатором в Совете в качестве департамента».

Н.М. Касаткина отмечает, что в юридической литературе Канады делается попытка сравнить положения законов в части определения понятия «департамент» исходя из его функций. Это позволяет некоторым канадским ученым сделать вывод, что в контексте законодательства о государственной службе к их числу относятся те из них, которые отвечают за государственную безопасность и внешние сношения; общественные работы, коммуникации и транспорт; осуществляют координационные и другие функции в отношении государственной службы. В эту систему входят департаменты, отвечающие за сохранение и поддержание физического состояния нации; охрану и развитие человеческих ресурсов и т.д. Что касается критериев определения лица государственным служащим, то здесь ориентиром может служить способ его найма. В большинстве случаев в качестве нанимателя выступает Казначейский совет, хотя имеют место и особые условия найма[1].

Государственными служащими не являются лица, назначенные — приказом в Совете на основании закона парламента (имеются в виду высшие должностные категории); лица, взятые на службу за пределами Канады; лица, работающие не более 1/3 времени, положенного для выполнения работы определенного вида; лица, находящиеся на службе государственной безопасности, но не относящиеся к категории лиц, осуществляющих профессиональную деятельность; а также лица, работа которых может быть отнесена к разряду конфиденциальной.

Расширение понятия «государственная служба» и распространение положений законодательства о государственной службе на но-

---

[1] См.: *Касаткина Н.М.* Указ. соч. С. 45, 46.

вую категорию лиц, ранее не имевших статуса государственных служащих, — следствие стремления законодателя придать унифицированный характер процессу заключения коллективных договоров, расширив категорию лиц, которым предоставлено это право.

В соответствии с программой повышения квалификации государственных служащих «Государственная служба 2000 г.», подготовленной Правительством Канады, к их числу отнесены:

(1) лица, которые осуществляют свою деятельность в основном в департаментах под прямым руководством министров;
(2) лица, назначенные Комиссией гражданской службы;
(3) лица, в отношении которых в качестве нанимателя выступает Казначейский совет.

Следует также отметить, что различные департаменты (ведомства и т.д.) государственной службы имеют не только центральный, но и периферийный аппарат, удельный вес которого в общем объеме государственных служащих того или иного ведомства зависит от выполняемых им функций. Так, например, большая часть персонала департамента сельского хозяйства осуществляет свою деятельность не в центральной штаб-квартире департамента, а на периферии.

Государственные служащие относятся к следующим категориям:

(1) научная и профессиональная;
(2) техническая;
(3) административная и иностранная служба;
(4) вспомогательный персонал;
(5) непосредственно осуществляющие управленческие функции;
(6) другие профессиональные категории государственных служащих, определяемые Казначейским советом.

Назначение на государственную службу и продвижение по службе осуществляются по «системе заслуг», которая является основным принципом формирования корпуса государственных служащих.

Правом приема на государственную службу наделена *Комиссия гражданской службы*. Она отвечает за набор всех государственных служащих, не имевших ранее этого статуса. Более 90% всех департаментов и агентств наделены правом приема на работу лиц, имеющих статус государственного служащего.

Вместе с тем законодательством о государственной службе предусмотрено, что Комиссия может передать реализацию части возложенных на нее обязанностей в этой области другим органам. Указанные права делегированы ею только 10 из 70 департаментов и агентств. На практике полномочия Комиссии назначать на государственную службу сводятся к тому, что ею производятся назначения

и осуществляются другие процедуры, связанные с приемом на работу высшего звена управленческого персонала.

Высшие государственные должности — секретарь Кабинета министров, клерк Сената и клерк Палаты представителей, секретарь Генерал-губернатора — заполняются Генерал-губернатором (по представлению Правительства).

Зачисление лица на государственную службу, как правило, не определено временными рамками в связи с тем, что оно может быть оформлено путем использования следующей формулировки: «Занятие должности государственным служащим продолжается по соизволению...» (ст. 22 Закона 1967 г. о государственной службе).

7.3. Регулирование административной деятельности

С учетом федеративной формы государственного устройства Канады автономные системы государственной службы двух уровней осуществляют свою деятельность либо на основании нормативных актов, принимаемых федеральными органами государственной власти и управления, либо на основании нормативных актов, издаваемых провинциальными легислатурами и органами исполнительной власти провинций.

Несмотря на определенные нюансы в регулировании этих отношений федеральной властью и провинциями, государственная служба двух уровней власти строится на единых принципах. Наиболее полно все ее элементы отражены в федеральном законодательстве.

Значительное влияние на характер законодательства о государственной службе Канады оказало правовое регулирование этих вопросов в бывшей метрополии — Великобритании и Соединенных Штатах Америки.

Комплектование аппарата управления Канады в течение длительного времени не решалось в законодательном порядке. *Закон о гражданской службе* (Civil Service Act) был принят в 1908 г. и с определенными изменениями действует и в настоящее время. Переименование гражданской службы в государственную (публичную) службу произведено Законом 1967 г.[1]

Принятие Закона 1908 г. было обусловлено повышением роли государства в вопросах управления и положило конец существовавшей до того практике организации государственной службы на основе политического обычая. В нем нашли отражение вопросы

[1] *Revised* statutes of Canada. Ottawa, 1985. Vol. 7. Chap. 33. P. 45.

повышения эффективности работы личного состава федеральных органов исполнительной власти за счет расширения бюрократического аппарата из числа наиболее способных граждан Канады. Кроме того, была введена система открытых конкурсных экзаменов для претендентов на поступление на государственную службу.

В числе специального законодательства по вопросам государственной службы следует отметить *Закон о трудовых отношениях на государственной службе*, которым регулируются взаимоотношения нанимателя (в лице Казначейского совета) и государственных служащих, в том числе вопросы разрешения трудовых споров и права государственных служащих на участие в забастовке.

Особый блок составляет законодательство о пенсионном обеспечении государственных служащих.

Права государственных служащих в контексте общих прав и свобод граждан Канады регулировались отдельными конституционными актами и другими актами, принимаемыми парламентом.

С принятием парламентом в 1982 г. *Конституционного закона* была завершена конституционная реформа в Канаде, а также впервые были кодифицированы права и свободы канадских граждан[1], что определенным образом сказалось и на регулировании правового статуса государственных служащих.

Нормы поведения государственных служащих регламентированы не только специальным законодательством. Они также включены в законодательные акты по регулированию широкого круга других вопросов. Например, в законодательстве о государственных секретах имеется специальный раздел, посвященный ответственности государственных служащих за нарушение предписаний о хранении и использовании секретных документов.

Кроме того, имеются законы, которые хотя и не посвящены в полном объеме только вопросам государственной службы, но являются базовыми с точки зрения регулирования вопросов руководства государственной службой. В их числе, например, *Закон 1989 г. об управлении финансами*. В этом акте перечислены многочисленные полномочия Казначейского совета (Казначейства Канады) по руководству государственной службой.

Важные вопросы, касающиеся государственной службы, регулируются актами исполнительной власти, издаваемыми Генерал-

---

[1] *The Constitution* Acts (1867—1982) // Constitutions of the countries of the world (Canada). Ottawa, 1983. P. 82.

губернатором в Совете[1]. Например, этими актами может быть расширен перечень органов, подпадающих под законодательство о государственной службе.

Широкими полномочиями на издание нормативных актов по этому кругу вопросов наделена Комиссия гражданской службы. В частности, на основании ст. 35 Закона 1967 г. о найме на государственную службу Комиссия уполномочена издавать нормативные акты, обеспечивающие продление действия этого законодательства.

В 1985 г. в Канаде принят *Кодекс, содержащий правила поведения*, которыми обязаны руководствоваться все государственные служащие в случае возникновения конфликта между их служебными обязанностями и личными интересами. По мысли законодателя цель указанных правил — «повышение доверия общества к государственному аппарату и веры в честность его служащих». Кроме того, правила направлены на профилактику перечисленных выше преступлений, установление четких норм поведения всех государственных служащих в части «конфликта интересов» на государственной службе и после ее оставления, «минимизации возможности их возникновения и разрешения в случае возникновения в интересах общества»[2].

Данный Кодекс состоит из четырех частей. В первой части сформулированы общие принципы поведения, которыми обязаны руководствоваться государственные служащие. Так, государственный служащий обязан делать все необходимое, чтобы исключить реальную возможность возникновения «конфликта интересов», его видимости, а также создания условий для его возникновения. Государственный служащий, помимо норм, содержащихся в Кодексе, должен соблюдать все требования законодательного поведения, прямо касающиеся его ведомства, а также законодательство своей страны и международно-правовые акты о правах человека и гражданина[3].

Государственные служащие обязаны выполнять должностные функции и вести частные дела таким образом, чтобы сохранять и

---

[1] Генерал-губернатор — глава государства, который номинально назначается английским королем (королевой). Тайный совет назначается Генерал-губернатором для дачи ему советов по наиболее важным государственным делам. Все важнейшие решения Правительства оформляются как акты губернатора в Совете.

[2] См.: *Ермилин И.* Законодательство Канады: что такое «конфликт интересов»? // Советская юстиция. 1990. № 23. С. 23.

[3] См.: Там же.

укреплять веру общественности в честность, объективность и беспристрастность правительства. Ни профессиональная, ни частная деятельность не должны вызывать у общественности никаких сомнений в ее законности и обоснованности. Но для достижения этого недостаточно лишь строгого соблюдения законодательства. Канадским государственным служащим не рекомендуется иметь частные интересы, за исключением разрешенных Кодексом, которые могут прямо и существенно касаться ведомства, в котором они работают, при условии, что они лично участвуют в осуществлении соответствующих действий. При поступлении на государственную службу служащие обязаны так реорганизовать свои частные дела, чтобы исключить возможность возникновения «конфликта интересов». Если он все-таки возник, его следует разрешить в интересах общества. Государственные служащие не имеют права принимать (добиваться) различные подарки, подношения, стоимость которых может быть выражена в денежной сумме. Им не разрешается отклоняться от своих обязанностей для оказания помощи частным предприятиям или лицам в их делах с Правительством, если в результате этого предприятие или лицо получат со стороны последнего предпочтительное отношение к себе по сравнению с другими.

Государственные служащие не вправе сознательно извлекать материальную выгоду из информации, которая еще не обнародована и стала им известна в результате выполнения своих служебных обязанностей. Ни прямо, ни косвенно они не должны допускать использования государственной собственности для любых других целей, кроме тех, для которых она официально предназначена. После оставления государственной службы служащие не должны пытаться извлечь какие-либо преимущества из факта предыдущего их пребывания на должности. При назначении на государственную службу они знакомятся с данным Кодексом. Служащим также разъясняют, что его соблюдение — непременное условие их назначения. Кроме того, государственные служащие обязаны раз в год поверять свои частные дела с точки зрения их соответствия Кодексу, а ведомства — организовывать его изучение персоналом, подготовить все необходимое для обучения.

Вторая часть Кодекса содержит конкретные требования повседневной деятельности государственного служащего, направленные на профилактику «конфликта интересов», — процедурные и административные требования, которым должен подчиняться государственный служащий, для максимального снижения вероятности возникновения «конфликта интересов» и разрешения их в интересах общества. Так, государственный служащий в течение 60 дней после

назначения на службу обязан представить уполномоченному на то должностному лицу конфиденциальный подробный доклад о своем имуществе и обо всех прямых и существенных обязательствах, способных противоречить его должностным интересам. К перечисленным видам имущества и обязательствам относятся:

- свободно продающиеся акции и облигации корпораций;
- владение или контроль над акциями этих компаний или различных частных компаний, в том числе выполняющих государственные заказы;
- некоторые виды землевладений, а также имущество, которое используется в целях извлечения прибыли;
- оборудование и товары, иностранная валюта, если ими владеют или торгуют в целях извлечения прибыли;
- займы, выданные любому лицу, кроме членов семьи;
- другое имущество или обязательства, способные послужить поводом к реальному или потенциальному «конфликту интересов»;
- прямые и существенные обязательства;
- ответственность по любому из вышеперечисленных видов имущества.

Собственность некоммерческого характера, а также предназначенная для личного пользования, не подлежит включению в представляемый конфиденциальный доклад (жилье, дачи и фермы, предназначенные для отдыха государственного служащего и членов его семьи; оборудование жилья, мебель и личные вещи, произведения искусства, антиквариат и коллекции, автомобили и другие личные средства передвижения; наличные деньги, а также финансовые вложения в ценные бумаги).

Конфиденциальность представляемого доклада означает, что содержащаяся в нем информация помещается и хранится в особых файлах, а не в личном деле служащего, в охраняемых помещениях, которые должно иметь каждое ведомство. Руководитель ведомства несет ответственность за сохранность тайны своих служащих. Кодекс предлагает три основных способа выполнения содержащихся в нем правил:

(1) подача доклада считается соблюдением необходимых требований;
(2) если владение частной собственностью может привести к реальному или потенциальному конфликту интересов, государственный служащий имеет право либо продать ее, либо временно передать права владения, пользования и управления ею доверенному лицу. При этом запрещается продажа

или передача собственности членам семьи государственного служащего либо любым другим лицам с целью «обойти» законодательство. Продажа, передача имущества доверенному лицу должны состояться в течение 120 дней после назначения служащего на должность. В определенных случаях ведомство возмещает государственному служащему расходы по реорганизации порядка управления своим имуществом;

(3) чиновник устраняется в каждом конкретном случае от тех своих служебных обязанностей, исполнение которых может привести к реальному либо потенциальному «конфликту интересов».

Какой из способов предпочтительнее, решает уполномоченное на то должностное лицо ведомства[1].

7.4. Контроль за деятельностью административных органов

В Канаде сильно выражены моменты общественного контроля над государственной службой, который осуществляется парламентом, генеральным аудитором, гражданами, средствами массовой информации.

Через министерства чиновники регулярно отчитываются по программам своей деятельности перед Парламентом. При этом считается, что должна быть какая-то реальная шкала измерений и оценок в отношении такой деятельности.

Одним из результатов подобного контроля явилось учреждение принципиально новых структур — таких как *альтернативные агентства обеспечения услугами*. Теперь каждый орган должен быть более гибким и способным взаимодействовать с другими органами и уровнями государственной службы. Например, канадская система таможенной службы и сбора налогов сегодня действует от имени большинства провинций страны.

В контроле над Канадской федеральной государственной службой помимо политиков, принимающих решение, и Парламента задействовано много организаций, из которых три — ведущие организации: Комиссия государственной службы (в прошлом Комиссия гражданской службы), Коллегия казначейства и Тайный совет.

Комиссия государственной службы Канады — независимое агентство, подотчетное Парламенту. В обязанность Комиссии вменяется сохранение и укрепление ценностей профессиональной государственной службы: компетенция, партийная непринадлежность и

[1] См.: *Ермилин И.* Указ. соч. С. 23.

представительство. Комиссия воплощает это через Закон о занятости в государственной службе, систему оценки государственных служащих, аудит и мониторинг деятельности персонала.

Она также контролирует действия по подбору персонала с момента вступления на государственную службу до назначения на должности на том же или более высоком уровне, а также ответственна за профессиональное обучение; языковую подготовку; программы развития; конкретную деятельность в областях планирования человеческих ресурсов, развития карьеры и проверки деятельности исполнительной группы; а также за руководство программами равномерной занятости.

Коллегия казначейства является комитетом Кабинета министров и соответственно частью исполнительной власти. Будучи работодателем и генеральным управляющим Правительства Канады, она определяет политику в этих областях, включая политику в отношении людских ресурсов. Коллегия также проверяет и утверждает предложенные планы расходов правительственных департаментов и следит за развитием утвержденных программ. Например, как работодатель она устанавливает условия, по которым государственная служба рекрутирует свой персонал. В этой части Коллегии оказывает помощь ее Секретариат — департамент и центральное агентство. В обязанность Секретариата Коллегии казначейства также входит коллективное взаимодействие с профсоюзами в системе государственной службы.

Секретарь *Тайного совета* — самый старший неполитический представитель в Правительстве Канады, обеспечивающий профессиональную, внепартийную помощь Премьер-министру по всем политическим и оперативным мероприятиям, которые могут оказывать влияние на Правительство.

Секретарь Тайного совета рассматривается как Руководитель государственной службы, обеспечивающий руководство государственной службой в целом. Занимая должность заместителя министра, этот высший чиновник несет двойную ответственность как за полную эффективность государственной службы, так и за компетентное и действенное управление и администрирование. Признавая фундаментальную важность руководства и отчетности в государственной службе, в 1992 г. законодательство официально назвало Секретаря Руководителем государственной службы. В этом качестве Секретарь ежегодно представляет отчет Премьер-министру Канады о состоянии дел федеральной государственной службы, который передается на рассмотрение в Парламенте, где к нему имеют доступ общественность и служащие государственной службы.

Канадское законодательство предъявляет строгие требования к политической деятельности государственных служащих. Нарушение

ими запретов на участие в политической деятельности может повлечь для государственных служащих самые серьезные последствия — вплоть до увольнения с государственной службы.

Принятию Комиссией гражданской службы подобного решения предшествует расследование, проводимое специальным ее подразделением.

Серьезные последствия для государственного служащего наступают также за мошенничество при сдаче конкурсного экзамена. За это правонарушение его фамилию могут вычеркнуть из списка лиц, подлежащих зачислению на государственную службу, после чего он отстраняется от занимаемой должности.

Раздел III

Административное право Азии и Дальнего Востока

Глава 8

Административное право Японии

- Конституционные основы административного права Японии
- Административная реформа

Последнее десятилетие XX в. и первое десятилетие XXI в. ознаменованы глубокими изменениями в глобальном устройстве, которые охватывают буквально все аспекты жизни мирового сообщества. В совокупности они получили название процесса глобализации, которая несет с собой невиданное ранее взаимодействие и переплетение экономических, социальных, культурных связей различных стран, достаточно свободное перетекание через государственные границы товаров, финансов, людей, создание транснациональных корпораций и международных организаций. Все это в той или иной степени, несомненно, оказывает влияние на жизнедеятельность любого общества или отдельного региона.

Япония столкнулась с особой природой вызовов, на которые она должна дать ответы. Являясь все еще фактически единственной промышленно развитой азиатской страной, она пережила наряду со специфическими проблемами кризиса в Азии конца XX в. и структурный кризис, свойственный всем развитым странам. Япония начала коренное реформирование практически всех сфер жизни общества, и в этой связи можно говорить о новой, третьей волне реформ, которая «накрыла» Японию в конце 90-х годов прошлого века.

Административная система Японии также находится в переходном периоде и продолжает претерпевать изменения. Начиная с 1868 г., когда новое правительство Мейдзи (так называемая «Реставрация Мейдзи») сместило феодальный Эдоский сёгунат — правительство Эдо-бакуфу, административная ветвь власти в Японии стала наиболее мощной по сравнению с менее сильными законодательной и судебной ветвями. Предполагалось, что именно такое соотношение сил было необходимым фактором развития и успешного управления страной.

На наш взгляд, следует отметить, что в последнее время в Японии принят целый ряд законов, установивших процессуальный контроль над действиями публичной администрации и расширивших возможности осуществления всестороннего контроля над законностью таких действий[1].

---

[1] *Robert Kagan*. Adversarial Legalism. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2002.

В начале 90-х годов прошлого века искусственно раздутая так называемая «экономика мыльного пузыря» дала о себе знать, и Япония в условиях борьбы с дефляцией и экономическим спадом попыталась провести в жизнь целый ряд социальных реформ, включая реформу административной и судебной систем. Надо сказать, что эти реформы стали следствием не только экономического спада как такового, но и социальных изменений в Японии в частности и глобализации в целом.

8.1. Конституционные основы административного права Японии

Административное право Японии начало активно развиваться в середине XXI в., когда страна стала более открытой для внешнего мира. Изначально японские реформаторы обратились к германскому и французскому праву, с помощью которых предполагалось заменить существовавшую на тот момент японскую административно-правовую систему, на которую большое влияние оказывало имперское китайское право. С тех пор японское административное право развивалось в соответствии с канонами европейской континентальной правовой системы (особенно германской), однако оно имело и свои уникальные особенности развития.

Конституция 1946 г., перенявшая после окончания Второй мировой войны очень многое у Конституции Соединенных Штатов Америки, объединила в себе фундаментальные правовые основы, такие как «верховенство закона» и «надлежащее исполнение закона». Тем не менее довоенная теория административного права Японии сохранилась и продолжила развитие таких конституционных ценностей, как защита прав граждан, демократия и уважение к международному согласию. Необходимо отметить, что на сегодняшний день значительное число японских ученых и юристов-практиков в сфере административного права продолжают ссылаться на германское и французское право для решения проблем и задач административного права. Например, понятие «административно-правовое регулирование» (Гесей-кой), перенятое из германской правовой системы, в значительной степени повлияло на развитие теории административного права Японии.

Конституция[1] Японии с позиции административного права обеспечила два главных изменения в системе судебной власти:

[1] *Конституция* Японии. Ст. 76.

(1) обеспечила судебные органы правомочием принимать решения по поводу соответствия Конституции действий органов государственной власти;
(2) запретила создание чрезвычайных судов, таких как конституционный и административный, таким образом скопировав судебную систему США[1].

В отсутствие административного суда Япония была вынуждена развивать административное право и судебный контроль в административном процессе, используя гражданско-процессуальные процедуры в обычных судах. Однако во время оккупации Генеральный штаб Союзнических войск (далее — Генштаб) пришел к заключению, что англо-американская модель судебной системы не подходит Японии, так как в этом случае судебный запрет может быть направлен на деятельность тех или иных государственных ведомств, контролируемых Генштабом. Это означало возвращение к прежней, традиционной системе, развивавшейся под влиянием идей германского и французского права и ставшей ориентиром для большинства японских ученых и юристов-практиков.

В 1962 г., после принятия нескольких переходных законов, поддерживавших систему административного судопроизводства в условиях отсутствия административного суда, в Японии был принят *Закон о процедуре рассмотрения административных дел*. Также предполагалось, что гражданский процесс можно будет вести в рамках административного судопроизводства до тех пор, пока он не вступит в конфликт с особенностями административного процесса.

Отличительной чертой административного права и судебного контроля в административном процессе в 60-х и начале 70-х годов прошлого века являлись:

- незначительная судебная практика;
- небольшое количество пересмотров судебных решений, в том числе и потому, что судьи, являющиеся членами государственного бюрократического судебного аппарата, зачастую предпочитали завершать дела за примирением сторон вместо вынесения решений против государства[2].

Необходимо отметить, что в штате юристов, работающих в Министерстве юстиции Японии, есть временно откомандированные туда судьи, которые в процессе ротации и продвижения по службе

---

[1] До Второй мировой войны в Японии существовал только один административный суд, который находился в г. Токио. Этот административный суд был одновременно первой и последней инстанцией, а также являлся независимым от Верховного суда (Тайсин-ин).

[2] *John O.* Haley. «Judicial Independence in Japan Revisited» // Law in Japan. 1995. № 25. С. 1—18.

возвращаются на работу в судейский корпус. Судьи, рассматривающие дела об административных правонарушениях, могут также выступать в роли юрисконсультов в национальном Правительстве.

Представляется важным рассмотреть законодательный процесс Японии с позиции административного права, поскольку долгое время в стране отсутствовали административные законы и их скорейшее принятие, а также дальнейшее совершенствование являются основой развития административно-правовой системы.

Японский законодательный процесс характеризуется двумя отличительными чертами:

(1) значительным вовлечением бюрократического аппарата в законотворческий процесс;
(2) одобрением правящей Демократической партии Японии (ДПЯ, Минсю-То) законопроекта до его внесения на рассмотрение.

Значительное вовлечение бюрократического аппарата в законотворческий процесс — необходимая мера, поскольку наиболее важные законопроекты вносятся на рассмотрение Кабинетом министров. В соответствии с правилами системы гражданской службы Японии основанием для назначения на должность являются имеющиеся заслуги претендента. Ряд высших должностных лиц страны Кабинет министров вправе назначать единолично. Такой подход является определенным препятствием для правящей в настоящее время Демократической партии Японии, поскольку бюрократический аппарат, вовлеченный в законотворческий процесс, зачастую не учитывает интересов партии в предлагаемых на рассмотрение законопроектах.

В рамках структур ДПЯ рассматривается и прорабатывается большой круг проблем в целях вынесения единого решения для дальнейшего представления законопроекта на рассмотрение. Традиционно Кабинет министров не может представить ни один законопроект без одобрения ДПЯ. Данный механизм функционирует посредством проведения пленарных заседаний в палатах законодательного собрания[1]. С тех пор как процесс законотворчества включил в себя обязательный элемент по нахождению компромисса между оппонирующими сторонами, принятые законы стали более простыми и менее четкими в своих формулировках, что значитель-

[1] Бывший Премьер-министр Коидзуми нарушил существующий порядок, когда Кабинетом министров был представлен законопроект о приватизации Японской почтовой службы.

но затруднило осуществление судебного контроля в административном процессе[1].

8.2. Административная реформа

Структурные преобразования охватили все сферы жизнедеятельности страны, но их стержнем постоянно оставалась административная реформа, основывающаяся на идее «малого и эффективного» правительства.

В 2006 г. по инициативе Кабинета Премьер-министра Коидзуми парламент Японии принял ряд новых законов, которые гарантировали продолжение структурных реформ в заданном направлении в последующие годы. Таким был, прежде всего, *Закон о продвижении административной реформы*, который определил следующие з а д а ч и:

- дальнейшее сокращение государственных функций и дерегулирование;
- реорганизация еще сохраняющихся в ведении государства кредитно-финансовых учреждений путем их слияния или приватизации;
- новый с точки зрения сокращения государственных расходов пересмотр тех государственных учреждений, которые лишь недавно преобразованы в самостоятельные административные юридические лица (независимые корпорации);
- сокращение государственного имущества;
- реформа общих кадровых расходов государства, в том числе за счет сокращения численности служащих государства и органов местного самоуправления;
- реформа системы государственной службы.

Осуществление этих задач было рассчитано на пять лет. Учреждался *Штаб продвижения административной реформы* во главе с Премьер-министром и с участием в нем руководителей правительственных ведомств[2].

Основными п р и н ц и п а м и д е р е г у л и р о в а н и я были:

- отказ от государственного регулирования экономики во всех сферах, где отсутствует необходимость подобного регулирования;

---

[1] *Mathew D. McCubbins, Gregory W.* Noble «The appearance of Power: Legislators, Bureacrats and the Budget Process in the United States and Japan». Cambridge: Cambridge Univesity Press, 1995.

[2] *Сенаторов А.И., Цветкова И.А.* Политические перемены 2006 г.: от Дз. Коидзуми к С. Абэ // Актуальные проблемы современной Японии. М.: Институт Дальнего Востока РАН, 2009. С. 6—7.

- социальное регулирование в сферах охраны окружающей среды и безопасности должно быть минимальным;
- в случае если возникнет необходимость государственного регулирования, предпочтение будет отдаваться ex post (лат. «фактический») регулированию посредством административного или судебного контроля, а не ex ante (лат. «предполагаемый») регулированию, проводимому посредством административного руководства или посредством предоставления соответствующих прав частной стороне.

Японский бизнес-истеблишмент, включая *Федерацию экономических организаций Кейданрен* (Keidanren), действовал очень слаженно и оказывал активное давление на правительство страны в целях скорейшего начала процессов дерегулирования. Другим источником давления стали зарубежные государства, в частности Соединенные Штаты Америки, правительство которых настаивало на использовании административного руководства в качестве нетарифного барьера во внешней торговле, а также на том, что дерегулирование необходимо для обеспечения равных возможностей иностранному бизнесу на территории Японии. В свою очередь, потребители на японском рынке зачастую настаивали на ужесточении регулирования со стороны государства в таких сферах, как безопасность, охрана окружающей среды и потребительский рынок.

Необходимо, на наш взгляд, отметить еще один фактор — *внесение изменений и дополнений в Закон о Кабинете министров* (Найкаку-Хо), который был принят в 2001 г. наряду с иными законами, посвященными реформированию организационной структуры национального правительства (Сюо Сосе Кайкаку). Кабинет министров был рьяным сторонником дерегулирования и активно противостоял возражениям со стороны бюрократического аппарата. Изменения и дополнения, внесенные в Закон о Кабинете министров, значительно расширили круг полномочий Кабинета, что, в свою очередь, стало толчком для более активного проведения реформы.

Важно отметить принятие *Закона об особых зонах структурных реформ*, целью которого являлось смягчение или отмена регламентаций по отдельным позициям и на ограниченных территориях. На сегодняшний день создано более полутысячи «особых зон структурных реформ», что позволяет говорить о распространении данной инициативы по всей стране.

Таким образом, можно сказать, что в Японии в целях дерегулирования проведена большая работа по пересмотру, отмене или ослаблению государственных регламентаций, ставящих под контроль предпринимательскую деятельность. Пройден путь от «смягчения

регулирования» к признанию необходимости перехода к комплексной «реформе регулирования»[1].

Другим законом, призванным на основе внедрения конкуренции обеспечить частному сектору доступ к весьма обширному рынку услуг, которые прежде предоставлялись различными учреждениями и предприятиями государства и органами местного самоуправления, стал *Закон о реформе общественных услуг*.

В один из важнейших административных законов — *Закон об административных процедурах*, принятый в декабре 1993 г. и состоявший из трех больших частей (процедура подачи заявлений и обращений (Синсей ни Тайсуру Собун); состязательный процесс (Фуриеки-Собун); принципы и процессуальный контроль за системой административного управления), были внесены поправки и дополнения. Кроме того, был принят целый ряд новых административных законов, из которых можно выделить следующие наиболее значимые:

(1) *Закон о распространении информации* (the Information Disclosure Law) от 1999 г., закрепивший право на распространение информации, находящейся в ведении Правительства.
Принятие Закона о распространении информации повысило ответственность Правительства за свои действия;

(2) *Закон о местном самоуправлении* (the Local Government Law), в значительной степени измененный и дополненный, был принят в 1999 г.
Изменения и дополнения, внесенные в Закон о местном самоуправлении, разграничили предмет ведения национального и местного правительств, а также расширили полномочия органов местного самоуправления вследствие децентрализации власти;

(3) *Закон о неприкосновенности частной жизни* (the Privacy Law) был существенно переработан и вступил в силу в 2003 г.
Принятие Закона о неприкосновенности частной жизни в определенной мере направлено на приведение его положений в соответствие с нормами законодательства о неприкосновенности частной жизни Европейского Союза и Соединенных Штатов Америки, а также призвано обеспечить защиту конституционных прав граждан;

(4) *Закон о процедуре рассмотрения административных дел* (the Administrative Litigation Law) был в значительной степени из-

---

[1] *Сенаторов А.И.* Дерегулирование — стержень административной реформы // Японский опыт для российских реформ. 1999. № 4. С. 35—42.

менен по сравнению с предыдущей редакцией и вступил в силу в 2004 г.[1]

Изменения и дополнения, внесенные в Закон о процедуре рассмотрения административных дел, имеют своей целью расширение узких рамок прецедентного права, в частности расширение процессуальной правоспособности участников административного процесса;

(5) *Закон о защите федеральных служащих, информирующих о недостатках в работе своих ведомств* (the Whistleblower Protection Law) был принят в 2004 г.;

(6) *Закон об административных процедурах* (the Administrative Procedures Law), в который были внесены дополнения, регламентирующие порядок и механизм нормотворческого процесса, вступил в силу в 2005 г.

В соответствии с Законом об административных процедурах, законодательной целью которого является обеспечение защиты личных прав и интересов тяжущихся сторон посредством повышения уровня законности и прозрачности законодательного процесса[2], государственные структуры должны расширить права граждан в рамках незыблемого базового *принципа «право быть уведомленным и выслушанным»*. Кроме того, данный Закон закрепил механизм нормотворчества в государственных ведомствах, основанный на так называемом *принципе «извещение и получение комментариев*[3]». Согласно этому принципу ведомство должно сначала опубликовать сообщение о предлагаемом к принятию подзаконном акте в государственном регистре и пригласить население направить в ведомство свои комментарии по данному предложению. Сообщение ведомства должно содержать необходимые детали и основания для принятия подзаконного акта, чтобы позволить заинтересованным лицам дать содержательный и обоснованный комментарий. По окончании периода для направления комментариев ведомство должно издать и опубликовать окончательную версию подзаконного акта. Во введении к подзаконному акту ведомство должно учесть и обсудить полученные от общественности комментарии и объявить об основаниях составления окончательного варианта подзаконного акта в свете полученных комментариев. В ходе подготовки подзаконного акта ведомства должны осмысленно отнестись к комментариям общественности и не вправе игнорировать ни одной точки

---

[1] Особенная важность закона состоит в том, что он закрепил механизм оспаривания действий правительства.

[2] Закон об административных процедурах. Ст. 1.

[3] Решение Кабинета министров Японии от 23 марта 1999 г.

зрения. Ведомству следует обязательно реагировать на все серьезные негативные комментарии либо изменением предложенной нормы, либо объяснением, почему это не сделано.

Основными целями этих реформ являются:

(1) проникновение в общественное сознание мысли о верховенстве закона, в том числе путем повышения уровня законности и прозрачности законодательного процесса (Закон об административных процедурах);
(2) повышение ответственности правительства за свои действия (Закон о распространении информации);
(3) обеспечение защиты прав граждан в административном процессе (Закон о процедуре рассмотрения административных дел);
(4) децентрализация власти путем передачи значительной части полномочий органам местного самоуправления (Закон о местном самоуправлении).

Однако необходимо отметить, что наименее продвинутым участком административной реформы в Японии стала как раз децентрализация, поскольку после принятия в 1999 г. большого пакета законов, существенно расширявших права органов местного самоуправления, дальнейших сдвигов не наблюдалось[1].

Проблема пересмотра существующей системы финансирования местного самоуправления, усугубленная общим дефицитом государственных и местных финансов, побудила правительство выдвинуть задачу укрупнения городов, поселков и деревень путем их слияния. По расчетам, с увеличением численности населения в муниципальном образовании себестоимость административных услуг снижается. Слияние городов, поселков и деревень осуществляется по волеизъявлению местных жителей. Роль правительства состоит в том, чтобы создать для этого благоприятные условия.

Таким образом, реформа застопорилась, встав перед крайне сложной задачей предоставления местным органам самостоятельных источников финансирования. Учрежденный в конце 2006 г. специальный комитет для подготовки рекомендаций правительству по этим вопросам приступил к работе, определил «принципиальное направление», но к конкретному обсуждению вопросов передачи на места прав и налоговых источников не перешел. В своей деятельности комитет должен был исходить из необходимости внесения в

---

[1] *Сенаторов А.И.* Путь к реформам на фоне партийной перестройки. Япония: снова на марше? М., 2001. С. 201—224.

парламент правительственных законопроектов по децентрализации в 2010 г.

Надо сказать, что больших сдвигов в *реформе государственной службы* также не произошло. На парламентском уровне было заявлено о намерениях внедрения новой системы оценки деятельности государственных служащих и порядка их продвижения «по способностям», усиления уже начавшегося «обмена кадрами между правительственными и частными организациями» и установления строгих правил нового трудоустройства чиновников после их увольнения из правительственных ведомств. Помимо этого, предполагалось расширить круг «политических назначенцев», т.е. правительственных чиновников, которых Премьер-министр, по образцу Соединенных Штатов Америки может назначать по своему усмотрению не из числа карьерных служащих.

На деле же в правительстве к комплексному пересмотру системы государственной службы оказались не готовы. По этой причине было принято решение перенести его на более поздний срок.

Первоочередным признавалось принятие законов, имеющих отношение к давно назревшей проблеме «спускания с небес», т.е. предоставления высокопоставленным чиновникам после их раннего увольнения с государственной службы руководящих должностей на предприятиях в сфере их бывшей деятельности. Несмотря на принимавшиеся меры по ограничению и установлению контроля над такими перемещениями, они до сих пор остаются одним из источников коррупции в высшем эшелоне государственных чиновников.

Правительственные законопроекты, которые были призваны разрешить эту проблему, многие годы являвшуюся объектом общественной критики, были приняты лишь благодаря продлению работы парламентской сессии. В соответствии с данными законопроектами решено:

(1) наложить полный запрет на посредничество правительственных ведомств в трудоустройстве государственных чиновников после их увольнения;
(2) создать систему унифицированного кадрового контроля путем учреждения при канцелярии кабинета Центра кадрового обмена между правительством и частным сектором (Банк кадров).

На наш взгляд, данные меры необходимы, поскольку фактически имело место поощрение практики раннего, т.е. до достижения установленного законом предельного возраста, увольнения государственных служащих.

Правительство утверждало, что эти нововведения приведут к созданию надлежащего кадрового надзора, не позволяющего ведом-

ствам вмешиваться в дела Банка кадров и предупреждающего нарушение установленных правил. Оппозиция, напротив, считала, что задача предупреждения коррупции не решается, так как у Банка кадров сохраняется возможность действовать в интересах высокопоставленных чиновников, отдельных частных предприятий и организаций[1].

Надо сказать, что реформа административной системы Японии продолжается и сегодня.

Вместо устаревшего Закона об административных апелляциях (Сеган Хо), принятого в 1890 г., в 1962 г. был принят и вступил в силу новый Закон. В настоящее время Правительство Японии планирует внести значительные изменения в действующую редакцию *Закона об административных апелляциях* в целях обеспечения процессуальной защиты законных интересов и прав участников административного процесса и тем самым привести указанный Закон в соответствие с Законом об административных процедурах и Законом о процедуре рассмотрения административных дел. В июле 2007 г. *Комитет по надзору за административно-апелляционной системой* (Гесей-Фуфуку-Синса-Сейдо-Кентукай) при Министерстве внутренних дел и связей Японии выступил с докладом, содержавшим большое количество предложений по внесению изменений в Закон об административных апелляциях и Закон об административных процедурах.

По мнению Комитета, принятие данных законов позволит улучшить качество решений, принимаемых по административным делам, а также обеспечит процессуальную защиту законных интересов и прав участников административного процесса. Закон об административных процедурах предусматривает предварительные слушания по делам, когда примирение сторон представляется труднодостижимым; в свою очередь, Закон об административных апелляциях предусматривает письменную процедуру разбирательства по делу после проведения предварительного разбирательства, если только одна из сторон не потребует проведения повторных слушаний. Разбирательства, проводимые в соответствии с Законом об административных апелляциях и Законом об административных процедурах, не являются судебными разбирательствами, хотя в какой-то мере могут быть признаны формой рассмотрения судом доказательств по делу.

---

[1] *Сенаторов А.И.* Политические перемены 2007 г.: от С. Абэ к Я. Фукуда // Актуальные проблемы современной Японии. М.: Институт Дальнего Востока РАН, 2009. С. 30, 31.

В своем докладе Комитет предложил внести два наиболее значимых, по его мнению, изменения в фундаментальную структуру Закона об административных апелляциях:

(1) включение в процедуру разбирательства по административному делу нового субъекта — лица, ведущего опрос или допрос при коллегиальном слушании дела (Синса-ин), который бы председательствовал на разбирательствах, имеющих спорный и сложный характер;

(2) создание независимого совещательного органа, представляющего по тому или иному административному делу свои заключения, не являющиеся нормой, обязательной для исполнения, но рекомендуемой для применения на практике.

Комитет в докладе отметил положительную практику использования подобных независимых совещательных органов при проведении разбирательств по делам, связанным с незаконным распространением информации.

Таким образом, 11 апреля 2008 г. новые редакции Закона об административных апелляциях и Закона об административных процедурах были представлены в парламент Японии, но не были приняты в силу относительно низкого законодательного приоритета по отношению к другим законопроектам и были отправлены на доработку.

Несмотря на это, проведенные реформы в законодательстве ознаменовали собой важнейшие с исторической точки зрения изменения в административной системе Японии. Однако все же назвать эти реформаторские идеи традиционно японскими трудно[1], поскольку сказывается сильное влияние системы административного устройства, принятой в Соединенных Штатах Америки.

На наш взгляд, существует несколько факторов, вызвавших необходимость проведения административной реформы, в том числе политических, экономических и социально-правовых.

1. Само японское общество стремительно меняется. И, будучи обществом высокоразвитым и сложившимся, оно оказалось готовым к созданию новой экономико-политической системы, которая будет в большей степени ориентирована на развитие рынка и рыночных отношений. Взаимоотношения между государством и бизнесом не такие, какими они были в 60-е и 70-е годы прошлого века, когда их можно было охарактеризовать как «политику патернализма», проводимую Министерством промышленности и международной торговли, а также как чрезмерную покорность бизнес-

[1] *Итоговый* доклад Совета по проведению реформы системы правосудия. 2001.

сектора по отношению к государству. Однако сегодня бизнес гораздо более независим от государства, равно как и государство от бизнеса. Закон об административных процедурах изменил взаимоотношения между бизнесом и государством, ужесточив ответственность государства за превышение властных полномочий, а Закон о процедуре рассмотрения административных дел упростил для граждан и бизнеса процедуру оспаривания действий государственных органов.

2. Япония попыталась выстроить такую правовую систему, которая была бы максимально близка к правовым системам стран — участниц Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Всемирной торговой организации (ВТО), чтобы установить общую систему правовых ценностей, а также вести свободную и основанную на законе торгово-экономическую деятельность. Хорошим примером такого сближения служит принятый в Японии Закон о неприкосновенности частной жизни. Остальные законы, описанные выше, также способствуют повышению уровня законности и прозрачности действий органов государственной власти. Представляется, что эти реформы помогут Японии более подготовленной вступить в процесс глобализации и обеспечить такие условия для торговли, при которых международные и иностранные компании смогли бы выйти на японский рынок, имея перед собой меньшее количество барьеров, чем в других странах.

Закон о процедуре рассмотрения административных дел

В Закон о процедуре рассмотрения административных дел (далее — Закон о ПРАД) был внесен ряд изменений, согласно которым судебный контроль за административными действиями государства был ужесточен. На наш взгляд, можно выделить два существенных признака, отражающих некую тенденцию в практике судебных разбирательств по административным делам в Японии:

- относительно небольшое количество исков, поданных против государства, по сравнению с другими развитыми странами;
- низкий процент дел, по которым требования истца по отношению к государству удовлетворяются.

Представляется, что такое небольшое (однако постепенно увеличивающееся) количество исков, поданных против государства, можно объяснить как раз низким процентом (немногим более 10%) выигранных дел по искам подобного рода (табл. 8.1).

С одной стороны, большое количество дел, по которым государство выступает ответчиком, «теряется» в судах, в том числе из-за недостаточной процессуальной правоспособности граждан. С дру-

гой стороны, положения ст. 32 Конституции Японии закрепляют право на защиту своих интересов в суде. В том случае, если действия государства не подверглись судебному контролю, это нарушит принцип верховенства закона, а также поставит такие действия государства вне закона. Именно это стало одной из причин внесения изменений, касающихся расширения сфер судебного контроля, в Закон о ПРАД.

Таблица 8.1. **Количество рассмотренных административных дел**[1]

Год	*Количество новых дел*	*Вынесение окончательного решения в судах первой инстанции*	*Требования истцов, удовлетворенные в судах первой инстанции* (%)	*Количество апелляций, поданных в Верховный суд*
2002	1662	2208	17,8	613
2003	1858	2503	15,1	709
2004	1859	2708	13,8	710
2005	1882	2454	9,8	764
2006	2093	2565	11	735

Источник: *Генеральный* секретариат Верховного суда Японии, Хосе-Дзихо, 2007. Т. 59. Ч. 9. С. 149, 152, 153, 159.

Предполагалось, что на основе предыдущего Закона о ПРАД, принятого более сорока лет назад, будет выработана устойчивая практика его применения. Однако, не беря во внимание некоторые исключения, суды не сыграли активной роли в этом процессе. Большинство из изменений, внесенных в Закон о ПРАД, не являются радикальными, но при этом существенно упрощают возможность применения положений этого Закона посредством судебной практики.

После принятия Закона о ПРАД Верховный суд Японии, как и ожидалось, приложил значительные усилия для реализации его норм. Новые судьи, изучавшие административное право в качестве обязательного предмета, были изначально более профессионально подготовлены, нежели судьи, которые получали образование при прежней системе.

Изменения, внесенные в Закон о ПРАД, были разработаны Кабинетом министров на основании предложений, полученных от Рабочей группы по изучению процедур рассмотрения административных дел (Гесей-Сосе Кентокай). В состав Рабочей группы вошли судьи, сотрудники Министерства юстиции, практикующие юристы из Японской ассоциации адвокатов (Нитибенрен), а также профес-

сора и доктора права. Это типичный пример японского стиля законодательной работы, когда группа специалистов делает соответствующие предложения и рекомендации какому-либо министерству или напрямую Кабинету министров.

Наиболее важными положениями нового Закона о ПРАД, на наш взгляд, являются:

- процессуальная правоспособность сторон (Генкокутекикаку);
- процедура принятия деклараторного решения[1] (Коходзе-нотодзися-сосе);
- процедура рассмотрения вопроса об издании судебного приказа должностному лицу о выполнении требования истца (Гимудзуке-сосе);
- судебный запрет (Саситоме-сосе).

В статью 9 Закона о ПРАД, предусматривающую право истца на обжалование решения суда (Синкецу Торикеси-сосе), была добавлена новая часть (ч. 2), посвященная правоспособности третьего лица (лицо, представляющее интересы заинтересованной стороны). При подаче иска третьим лицом суд должен определить предмет интереса данного иска, а также позицию Закона по имеющемуся делу. Также ч. 2 ст. 9 рассматриваемого Закона предусматривает обязанность суда принимать во внимание положения иных нормативных актов, которые могут распространять свое действие на рассматриваемые отношения в зависимости от особенностей и степени нарушенных прав.

Японское прецедентное право по административным делам, в случаях когда истцом выступает третья сторона, развито слабо, однако в последнее время тенденция идет на увеличение подобных дел, что и позволило судебной практике выработать два критерия, определяющих правоспособность третьего лица на подачу соответствующего иска:

(1) наличие заинтересованности в разрешении судебного спора, а также наличие защищенных законом прав, которые либо уже нарушены, либо могут быть нарушены;
(2) защита нарушенных личных, а не коллективных прав, защищенных законом.

Таким образом, судебная практика не признает права третьего лица на подачу соответствующего иска в том случае, если третье лицо преследует личный или культурный интерес. С другой сторо-

[1] Решение судьи, выносимое в пользу либо истца, либо ответчика, на основании неоспоримых фактов и интерпретации закона.

ны, суд допускает участие третьего лица в делах, связанных с конкуренцией в бизнесе, нарушением правил безопасности, а также нарушением тишины и покоя пролетающими самолетами.

Исходя из существующей на сегодняшний день в Японии судебной практики по административным делам, на наш взгляд, можно сделать вывод о том, что суды достаточно сдержанны в принятии решений вследствие слишком узкого толкования норм законов. Надо сказать, что Закон о ПРАД был принят в том числе и по той причине, что суды не в полной мере использовали свои полномочия для реализации законодательных норм в судебном процессе. Закон не ограничивает судебную власть и не отвергает судебное правотворчество, как зачастую это происходит в англо-американской правовой системе, а, напротив, нацелен на развитие и расширение полномочий судов, а также более широкое толкование законов и активную реализацию их норм на практике.

Административное руководство: принципы, особенности, процессуальный контроль

Административное руководство (АР) составляет национальное своеобразие японского стиля административного управления и является достаточно действенным его инструментом.

В Японии административное руководство имеет достаточно широкое распространение. В нем воплощается исторически сложившаяся патерналистская традиция, когда обе стороны административного управления — субъект и объект — стремятся к установлению неформальных отношений сотрудничества.

Административное руководство является формой административного действия, при котором административный субъект для достижения тех или иных целей побуждает объект воздействия к совершению определенных деяний (действие/бездействие), не имеющих обязывающей силы закона. Фактически это рекомендации со стороны административных органов или должностных лиц, которые могут быть приняты или не приняты по своему усмотрению теми, кому они адресованы.

Вместе с тем в случае отказа частного лица от сотрудничества административный орган вправе принять определенные меры, например: отказ предпринимателю в получении лицензий, разрешительной документации, в предоставлении деловой информации, а также опубликование в СМИ информации (в целях психологического давления) об отказе частного лица принять административное руководство.

Но есть и другая, не менее существенная особенность подобного воздействия, которое зачастую имеет индивидуально направленный и

конкретный характер. Руководящий административный орган предоставляет объекту руководства не общую информацию, а информацию, предназначенную для конкретного адресата, а также может дать сопутствующие технологические и экономические советы.

В силу названных особенностей — «добровольность» и конкретность — административное руководство можно перевести и определить по смыслу как административную опеку[1].

Меры административного руководства, как правило, предшествуют каким-либо репрессивным или поощрительным административным актам, административным мерам реагирования и т.д. Административное руководство может осуществляться и в устной и в письменной форме. Рекомендации могут принимать форму «увещеваний», «предупреждений», «советов», «требований», «посредничества».

Сущность и особенности осуществления административного руководства являются объектом тщательного изучения как японскими учеными-юристами, так и иностранными специалистами. По мнению иностранных ученых, административное руководство в отсутствие обеспеченных законами полномочий административных органов Японии — универсальный инструмент по продвижению государственной политики в различные отрасли промышленности, производства и общественных отношений. В свою очередь, японские ученые полагают, что административное руководство есть свидетельство пробелов в японском законодательстве, а также его разрыва с практикой японского правоприменения.

Административное руководство играет важную роль в хозяйственном развитии Японии, и административные органы тщательно следят, чтобы все требования, предъявляемые для занятия той или иной хозяйственной деятельностью, неукоснительно соблюдались.

Традиционно считается, что условия осуществления административного руководства могут противоречить нормам закона в силу того, что не всегда представляется возможным в полном объеме проконтролировать ход АР. Административные органы зачастую превышают свои полномочия, оказывают административное давление на частную сторону, и, как следствие, суды выносят соответствующие решения по искам, поданным на действия административных органов.

Таким образом, судебная практика позволила определить некоторые виды деятельности в рамках административного руководства,

---

[1] *Анисимцев Н.В.* Формы, методы, процедуры правового обеспечения государственно-административного управления Японии // Японский опыт для российских реформ. Вып. 1. 2005.

которые являются незаконными, в особенности когда дело касается предъявления каких-либо требований в рамках АР при отсутствии достаточных на то законных оснований.

Можно привести следующий пример: строительная компания под давлением муниципальных властей перечислила некоторые денежные средства в бюджет одного из городов, опасаясь, что городские власти откажутся проводить коммуникации по подаче питьевой воды к только что построенному компанией кондоминиуму. Однако затем компания потребовала возвращения указанных средств, ссылаясь на то, что ее вынудили сделать соответствующее перечисление. Суд постановил, что требование о выплате денежных средств было незаконным, поскольку данное требование выходило за рамки полномочий, которыми обладают муниципальные власти при осуществлении административного руководства, а строительная компания, в свою очередь, имела право по своему усмотрению принимать решение: выплачивать денежные средства или не выплачивать.

Муниципальным властям так и не удалось осуществить подачу питьевой воды. Вследствие чего мэру города, ответственному за обеспечение этого процесса, был предъявлен соответствующий иск по факту нарушения Закона о питьевой воде. Суть судебного спора состояла в следующем: является ли неисполнение условий административного руководства частной стороной достаточным основанием для неподачи питьевой воды к только что построенному кондоминиуму. Решение суда было отрицательным.

В итоге городские власти неофициально обратились к строительной компании с просьбой изменить план строительства кондоминиума, а компания, в свою очередь, потребовала снять с них административное давление, а также возместить убытки, связанные с задержкой в получении разрешения на дальнейшее строительство.

Закон об административных процедурах закрепил пять (три материальные и две процессуальные) норм, касающихся указанных выше решений суда:

- административные органы должны осуществлять административное руководство исключительно в рамках закона, а также осознавать добровольный характер АР и, как следствие, не должны принимать какие-либо репрессивные меры к частной стороне в случае отказа от исполнения административного руководства (ст. 32 Закона об административных процедурах);
- в случае если при осуществлении административного руководства частная сторона изъявляет желание отказаться либо

изменить условия АР, административные органы не могут настаивать на продолжении АР либо сохранении прежних условий осуществления административного руководства (ст. 33 Закона об административных процедурах);

- в случае если административный орган не может исполнить или отказывается от исполнения административного руководства, то этот административный орган не вправе требовать исполнения АР от частной стороны, в том числе под угрозой применения мер административного воздействия (ст. 34 Закона об административных процедурах);
- административный орган по запросу частной стороны обязан в письменном виде предоставить сведения о целях и содержании административного руководства, а также сведения об ответственном лице, представляющем интересы административного органа (ст. 35 Закона об административных процедурах);
- в случае когда административный орган для достижения определенных целей направляет действие административного руководства на частную сторону, задействованную в конкретной отрасли промышленности, производства или общественных отношений, руководящие принципы (Сидо-йоко) и основы такого АР должны быть общедоступны (ст. 36 Закона об административных процедурах).

Указанные нормы призваны обеспечить справедливость и прозрачность административного руководства, а также придать гибкость и практичность процессу осуществления АР.

Также Законом об административных процедурах предусмотрены нормы, обеспечивающие защиту личных прав при подаче обращений в административные органы:

(1) публичное объявление информации о внутренних правилах рассмотрения по всем видам обращений (Синса-Кидзюн) (ст. 5 Закона об административных процедурах);
(2) определение сроков рассмотрения для каждого вида обращений (ст. 6 Закона об административных процедурах);
(3) принятие решения о приеме обращения, исправлении обращения либо отказе в приеме обращения в случае обнаружения ошибки в нем (ст. 7 Закона об административных процедурах);
(4) разъяснение причин в случае отказа в приеме обращения (ст. 8 Закона об административных процедурах).

Таким образом, в контексте общей модернизации системы управления властью приняты и меры упорядочения административного руководства. Закон об административных процедурах рефор-

мирует и нормы административного руководства, повышая ответственность чиновников и расширяя права гражданских субъектов.

Административное управление: формы и методы

В Японии широко развито административное нормоустановление (гесей-риппо), представляющее собой делегированное законотворчество, когда органы государственной власти могут издавать нормоустановительные предписания и административные правила.

Нормоустановительные предписания (порученные и исполнительные) определяют отношения между субъектом административной власти и гражданским обществом и основываются непосредственно на законе.

Порученные предписания, которые по своей форме, как правило, являются извещениями, а также указами на уровне правительства, канцелярии Кабинета министров или какого-либо из министерств, имеют материально-правовое содержание, касающееся прав и обязанностей граждан. Они призваны дополнять и конкретизировать содержание законов и так же, как и законы, должны обязательно публиковаться.

Исполнительные предписания, в свою очередь, характеризуют процедуру исполнения закона.

Административные правила, являющиеся по своей форме циркулярами, программами или инструкциями, призваны регулировать внутренние нормы организации и функционирования административных субъектов. Они не имеют характера закона и охватывают вопросы регулирования деятельности любых административных органов и должностных лиц. Споры, связанные с «административными правилами», обычно не подлежат судебному разбирательству.

Административные правоприменительные действия называются административными актами, сфера применения которых сегодня сужается в связи с сокращением масштабов государственного регулирования.

Надо сказать, что все более широкое применение в Японии приобретают административные договоры, представляющие собой административное соглашение двух и более правовых субъектов, основанное на нормах права. Одной из сторон административного договора обязательно является субъект публичного права, который может заключать такой договор с другим субъектом публичного права или с гражданским субъектом.

Административные договоры широко распространены в сфере так называемого «подготовительного администрирования», например: приобретение земель и материальных ценностей для административной деятельности, управление государственным и муниципальным имуществом и т.д.

Также в Японии функционирует *система правовых инструментов для обеспечения практического исполнения задач административного управления*, которая включает в себя систему принуждения к исполнению административных решений, нормы безотлагательного исполнения, административное обследование и иные административные процедуры.

Сформировавшаяся еще в эпоху Мэйдзи система административного исполнения характеризуется наличием права административных органов непосредственно осуществлять принуждение.

Отличие системы принудительного исполнения административных решений от административных наказаний состоит в том, что ее методы обращены в будущее, нацелены на решение конкретных административных задач, а не на установление справедливости в связи с ранее совершенным правонарушением.

Необходимо, на наш взгляд, выделить основные виды принудительного исполнения административных решений:

- замещающее исполнение;
- принудительное взимание/конфискация;
- непосредственное принуждение;
- исполнительский штраф.

Замещающее исполнение имеет место в том случае, если лицо, которое обязано исполнить административное решение, уклоняется от его исполнения. При этом административный орган либо сам берется за исполнение решения, либо поручает такое исполнение третьему лицу, а средства, необходимые для этого, взыскиваются с нарушителя.

Принудительное взимание/конфискация (применяется в тех случаях, когда лицо имеет обязательства перед государством) представляет собой процесс наложения ареста на имущество должника, реализацию имущества через открытые торги и получение выручки от его продажи в пользу государства.

Непосредственное принуждение (используется в тех случаях, когда невозможно применить замещающее исполнение, а также в чрезвычайных ситуациях) представляет собой непосредственное применение силы в отношении личности и имущества гражданских лиц, которые не исполняют административных решений.

Исполнительский штраф представляет собой так называемое косвенное принуждение, применяемое в целях понуждения лица к исполнению административных решений, когда в адрес соответствующего лица направляется уведомление о наложении штрафа и осуществления принудительного взимания средств в случае неисполнения уведомления.

Представляется важным отдельно рассмотреть другой вид принудительного исполнения административных решений — безотлагательное исполнение, которое предполагает непосредственное применение силы административным органом и по своей сути является безотлагательным принуждением.

Безотлагательное принуждение, как правило, использует в своей работе полиция: в мероприятиях по защите граждан и их имущества, в целях предупреждения и пресечения преступлений, при осмотре на месте происшествия и т.п. Применение принуждения к личности узаконено и при подозрении на наличие психических и венерических, инфекционных и эпидемиологических заболеваний, в случае принудительной депортации иностранцев, а также в случае, если властям оказывается сопротивление. Безотлагательное принудительное исполнение применяется в отношении имущества (например, в случае пожаров и стихийных бедствий, при изъятии оружия), при конфискации алкоголя, наркотиков, некачественного продовольствия[1] и т.п.

Также большое значение имеют административные обследования, которые зачастую предшествуют административным решениям. Административные обследования могут быть в виде опросов, инспекций или, например, сбора информации, а также могут носить как добровольный, так и обязательный характер предоставления информации.

Порядок осуществления административной работы определяется и правилами административных процедур, подробно изложенными в рассмотренном выше Законе об административных процедурах. Однако все-таки стоит отметить, что данный Закон не определил процедур административной нормоустановительной деятельности.

Таким образом, можно сделать вывод, что административное управление в Японии характеризуются развитым инструментарием правового обеспечения. Исполнительная власть страны не только выступает объектом правового регулирования, но и сама является активным субъектом в вопросах разработки, принятия правовых норм, правового регулирования, а также применения норм права. Указанные меры, на наш взгляд, позволят легализовать различные аспекты деятельности публичной администрации и тем самым позволят обществу и его политическому руководству строже осуществлять контроль за такой деятельностью, а также добиться повышения эффективности и ответственности за свою работу.

---

[1] *Анисимцев Н.В.* Указ. соч.

Глава 9

Административное право Китая

- Государственное устройство
- Исполнительная власть
- Государственная служба
- Административные реформы
- Полиция
- Административная юстиция

9.1. Государственное устройство

Китай — крупнейшая по численности населения страна мира, в которой проживает четверть всего человечества. Политическая система и правовые институты достаточно хорошо обеспечивают экономический и социальный прогресс страны. На фоне быстрого экономического развития и непрерывно повышающегося уровня жизни китайцев успешно претворяются в жизнь демократические преобразования.

Согласно действующей Конституции Китая (1982) к основным формам деятельности государства относятся: осуществление государственной власти, государственного управления, судопроизводства, надзора за соблюдением законности. Таким образом, в КНР предусмотрены четыре основных вида государственных органов:

- государственная власть;
- управление;
- народный суд;
- народная прокуратура.

Государственный режим Китайской Народной Республики был основан на построении государства как республики советского типа, характерными признаками которой являются юридическое верховенство и формальное полновластие представительных органов, образующих единую иерархическую систему; при этом все другие государственные органы прямо или косвенно ими формируются, перед ними ответственны и им подчинены[1]. В этом выражается так называемый *принцип единства власти трудового народа*, противопоставляемый буржуазному принципу разделения властей. Система

[1] *Политическая* система и право КНР в процессе реформ (1978—2005) / Рук. авт. колл. Л.М. Гудошников. М., 2007. С. 58.

государственного управления в современном Китае отражает национальную специфику и историческую уникальность китайского варианта социалистической модернизации общества.

Государственное управление строится в соответствии с идеологической моделью коммунистического партийного государства. Согласно ст. 1 Конституции КНР государство характеризуется как *социалистическое государство демократической диктатуры народа*, руководимое рабочим классом и основанное на союзе рабочих и крестьян. Социалистический строй — основной строй КНР. Любым организациям или отдельным людям запрещается подрывать социалистический строй.

Гарантом стабильности государства, ядром политической системы общества является Коммунистическая партия Китая (КПК), представляющая собой не партию в общепринятом понимании, а по сути дела сердцевину государственной власти, управлению которой подчиняются не только все государственные институты, но также общественные организации и местное самоуправление. Руководители КПК являются одновременно и руководителями государства, которые проводят основную часть своей внутренней и внешней политики.

Сохранение руководства КПК во всех политических и социальных институтах, безусловно, препятствует развитию свободной политической активности народа. *Демократизация государства* проявляется в стремлении не допускать подмены государственных, общественно-политических и социальных органов и учреждений непосредственной руководящей деятельностью органов КПК; во введении альтернативности при формировании этих органов, а также выборных государственных органов; в регулярной смене поколений руководителей.

В формировании государственного управления можно выделить следующие особенности:

(1) в качестве основополагающего принципа, определяющего суть взаимоотношений Коммунистической партии и общества, выступает *принцип патернализма*. Он был закреплен во всех конституциях КНР и раскрывает смысл функции политической опеки партии в отношении общества, концентрированно выражая волю китайского народа. КПК формулирует политический курс и установки, которые затем согласно процедуре на основе решений парламента — Всекитайского собрания народных представителей — становятся законами и решениями государства. Патернализм опирается

на поддержку общества, а политический курс формируется идеями, идущими от населения[1];

(2) китайское государственное управление строится также на принципах демократического централизма, всемерного развития инициативы и активности на местах при едином руководстве центра (ст. 3 Конституции), умеренном авторитаризме, дуализме государственного и партийного руководства. На каждом уровне государственного управления представители исполнительной и законодательной власти дублируются представителями КПК;

(3) система государственного управления построена на жесткой иерархии снизу доверху.

Высшим законодательным органом является ***Всекитайское собрание народных представителей*** (ВСНП). ВСНП — однопалатный орган, в его структуру входят: президиум сессии, постоянный комитет, специальные комиссии, делегации от избирательных единиц. Компетенция ВСНП традиционна для представительного органа и включает в себя широкий круг полномочий. Однако в связи с тем, что в структуре власти и управлении доминирующее положение занимает КПК, законодательная власть несколько слаба, и деятельность ВСНП сводится к механическому одобрению партийных решений.

Основными полномочиями ВСНП согласно Конституции КНР являются: изменение Конституции; назначение и освобождение председателя КНР; рассмотрение и утверждение планов экономического и социального развития; решение вопросов войны и мира и др.

Председатель КНР является *главой ВСНП — высшим единоличным представительным и исполнительным органом государственной власти, фактическим главой государства.* Хотя его конституционные полномочия относительно невелики, его политическая роль определяется тем, что на эту должность ВСНП по конституционному обычаю избирает лидера КПК, который одновременно возглавляет Центральный военный совет, совпадающий по персональному составу с Военным советом ЦК КПК и осуществляющий руководство всеми вооруженными силами.

Исполнительному органу — ***Государственному совету*** — в системе государственной власти отведена большая роль. Согласно ст. 85 Госсовет характеризуется как центральное народное правительство, исполнительный орган государственной власти, высший государственный административный орган. Правительство руково-

---

[1] *Мухаев Р.Т.* Система государственного и муниципального управления. С. 560.

дит административной работой общегосударственного масштаба, деятельностью министерств и ведомств, наделен соответствующими полномочиями. За последние годы своего функционирования роль Госсовета значительно повысилась, в настоящее время он также является *основным органом законотворчества*.

Правосудие осуществляется судебными органами, к которым относятся Верховный народный суд, местные народные суды (высшей ступени, средней ступени и низовые). Их статус определяется Законом КНР об организации народных судов (1979).

По своему *территориальному устройству* КНР является *унитарным государством*. Административно-территориальными единицами КНР являются: провинции, префектуры в крупных городах, округа, районы, деревни. Региональные и местные власти имеются в провинциях, округах, районах, а также в крупных городах. Статусом провинции обладают четыре крупных города (Пекин, Шанхай, Тяньцзинь и Чунцин). Префектуры координируют деятельность провинций и округов. Деревни функционируют на началах местного самоуправления и не являются частью официальной государственной иерархии. Для такой огромной страны, как Китай, особое значение имеют вопросы организации населения и его самоуправления на низовом уровне. В городах эти функции выполняются территориальными общинами, а на селе — комитетами сельского населения.

Заслуживает внимания опыт КНР по интеграции находившихся на территории страны бывших колоний Великобритании и Португалии — Гонконга и Макао, которые ныне представляют собой особые административные районы Сянган и Аомынь. В отличие от районов национальной автономии, предусмотренных Конституцией КНР, где автономия является административной, автономия особых административных районов носит политико-государственный характер: их статус урегулирован не обычными, а основными законами, и в них в значительной мере сохранены на 50 лет прежние правовые системы, установленные бывшими метрополиями[1].

9.2. Исполнительная власть

Основным исполнительным органом государственной власти, высшим государственным административным органом в КНР является ***Государственный совет***, который в своей деятельности руковод-

[1] *Страшун Б.А.* Основательный труд о политической системе и праве современного Китая / Рук. авт. колл. Л.М. Гудошников // Журнал российского права. 2007. № 9.

ствуется Конституцией, Законом КНР об организации Государственного совета, Законом КНР о законодательстве.

Государственный совет, с одной стороны, является исполнительно-распорядительным органом государственной власти, с другой — высшим органом государственного управления, которому подчинены многие государственные институты.

Государственный совет формируется ВСНП на первой сессии каждого созыва, подотчетен и подконтролен ему[1].

Структура Государственного совета представлена премьером, заместителями премьера, членами совета, министрами и начальниками департаментов, главами комитетов и комиссий, главным ревизором (должность введена в состав Госсовета после принятия Конституции 1982 г.) и начальником секретариата, которые назначаются премьером и подлежат утверждению ВСНП.

Срок полномочий Госсовета соответствует сроку полномочий ВСНП. Премьер, заместители премьера и члены Госсовета не могут занимать свои должности более двух сроков подряд (свыше десяти лет)[2].

Премьер-министр, заместители Премьер-министра, члены Госсовета и главный секретарь составляют *Постоянное бюро Госсовета.*

Конституцией определены основные *функции Госсовета*:

- управление работой органов гражданской администрации, общественной безопасности, судебного управления;
- руководство работой в области экономики, городского и сельского строительства, образования, науки, культуры и здравоохранения;
- составление бюджета;
- утверждение территориального деления провинций и штатов административных органов;
- принятие решения о введении чрезвычайного положения на отдельных территориях внутри провинций, автономных районов[3].

Формой реализации правотворческой функции Госсовета является издание административно-правовых актов по вопросам компетенции, разработкой которых занимаются структурные подразделения. В ходе работы над проектами административно-правовых актов Госсовет заслушивает мнения заинтересованных сторон, а после принятия представляет пояснения к данному акту по ключевым вопросам. Административно-правовые акты подписываются пре-

---

[1] *Дэн Сяопин.* Основные вопросы современного Китая. М., 1988.

[2] *Как* управляется Китай: Эволюция властных структур Китая / Под ред. М.Л. Титаренко. М., 2004.

[3] *Современное* законодательство КНР. М., 2004.

мьером Госсовета и публикуются по его распоряжению[1]. После подписания и обнародования административно-правового акта они публикуются в Вестнике Госсовета и в общегосударственной печати — в Народной газете («Жэньминь жибао»).

Основными *формами работы Госсовета* являются:

- пленарное заседание (с участием всех членов совета);
- заседание постоянного совета (премьер, его заместители и другие члены совета);
- служебное совещание премьера (обсуждение повседневных вопросов).

В настоящее время в структуру Госсовета входят: Канцелярия и 28 подразделений министерского уровня (министерства, комитеты, управления), 17 непосредственно подчиненных органов, 8 служебных органов.

Следует выделить основные китайские министерства: Министерство железных дорог; Министерство торговли; Министерство финансов; Министерство гражданской администрации; Министерство юстиции; Министерство общественной безопасности; Министерство государственной безопасности; Министерство обороны, министерства образования, информационной промышленности, труда и социального страхования, земельных и природных ресурсов, науки и техники и др.[2] *Государственный комитет по делам развития и реформы* координирует основные направления реформирования государственного управления.

В составе министерств создаются государственные управления, ведающие отраслевыми и административными делами, функцией которых является разработка планов и политических установок для определенной отрасли. Осуществляя единое руководство деятельностью министерств, государственных комитетов и ведомств, Госсовет контролирует их организационную и повседневную работу посредством принятия постановлений и заслушивания отчетов об их деятельности.

В аппарате Правительства особое место занимает *Канцелярия*, которая изучает вопросы, поступающие на утверждение Госсовета из различных ведомств Госсовета и народных правительств провинций, а также следит за исполнением документов и решений заседаний Госсовета.

---

[1] *Правительство* в зарубежных странах.

[2] *Чупанов А.С.* Государственный строй КНР: конституционно-правовой аспект: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

В структуре правительственных органов существуют и отраслевые канцелярии, например канцелярия по правовым вопросам, основной задачей которой является рассмотрение проектов нормативных актов, направленных в Госсовет, и их кодификация.

Следует отметить, что административный аппарат КНР раздут и малоэффективен. В настоящее время проводится очередная административная реформа в целях рационализации и модернизации системы административного управления.

Административное законодательство китайские теоретики-административисты делят на три части:

- административно-организационное (административно-органическое), определяющее статус органов — субъектов административного права;
- административно-оперативное (законодательство об административных действиях), определяющее порядок осуществления административными органами и должностными лицами своих полномочий;
- административно-контрольное, регулирующее как статус контрольных органов, так и оказание помощи пострадавшим от административного произвола и ответственность за неправильные действия административных органов и должностных лиц.

Различаются также общее административное право (статус государственных органов, государственных служащих, административные процедуры и др.) и специальное (регулирование отношений в отдельных областях — в статистике, здравоохранении и др.), объектное (т.е. по существу компетенционное) и процедурное административное право[1].

9.3. Государственная служба

Государственная служба КНР после упадка к концу XX в. начала постепенно восстанавливаться. Начиная с 1978 г. данный институт претерпевает большие преобразования в рамках новой системы набора государственных служащих, порядка зачисления их на должность и отстранения от должности, аттестации государственных служащих, ротации кадров и др. Общее управление реформой было поручено Министерству кадров КНР. Процесс совершенствования системы государственной службы в настоящее время не завершен и продолжается.

---

[1] *Политическая* система и право КНР в процессе реформ (1978—2005). С. 245.

Вопросами государственной службы в рамках Госсовета занимаются два министерства: Министерство кадров (дословно — персонала) и Министерство контроля. Центральный орган — Министерство кадров КНР — несет ответственность за работу по комплексному управлению государственными служащими всего аппарата государства. На местах (от уездного уровня и выше) созданы органы по делам государственных служащих, ответственные за выполнение соответствующих функций в пределах соответствующего района.

По сравнению с предшествующим периодом сформированная в 90-х годах XX в. нормативная база государственной службы в КНР в целом создала более рациональные условия для использования управленческого персонала, его комплектования в соответствии с интересами дела, более полного выявления личных способностей людей. То обстоятельство, что нормативная правовая база государственной службы долгое время основывалась на актах временного характера, может рассматриваться и как свидетельство осторожного и серьезного подхода лидеров КНР к проблемам модернизации кадровой политики государства.

Закон КНР о государственных служащих введен в действие с 1 января 2006 г., заменив Временное положение, прекратившее свое действие. Вместе с ним утратило силу принятое в октябре 1997 г. «Временное постановление Государственного совета о поощрении и наказании работников государственных административных органов». Об отмене других временных постановлений в Законе ничего не говорится. Исходя из этого можно предположить, что они действуют полностью или частично.

Закон о государственных служащих достаточно политизирован. Так, в первую главу («Общие положения») включены идеи Дэн Сяопина о курсе на осуществление начального социализма. Особо подчеркивается, что «система государственных служащих проводит курс и линию на расстановку кадров Коммунистической партии Китая, решительно отстаивает принцип партийного руководства кадрами» (ст. 43 Закона). Говорится об обязанности следования партийным установкам и о партийном руководстве кадрами, что, разумеется, входит в очевидное противоречие с принципом нейтральной квалификации госслужащих, принятой во многих странах мира.

Государственные служащие — это сотрудники, исполняющие по закону государственные должностные обязанности, входящие в штат государственного аппарата, получающие заработную плату и другие материальные блага из государственных средств (ст. 2 Закона).

В статье 28 регламентируется проведение экзаменов для замещения государственных должностей; экзамены состоят из письменной формы сдачи на общую тему и устного собеседования по специальным вопросам, непосредственно связанным с государственной службой и предстоящей работой. Кандидату также могут предложить сделать доклад по какой-либо проблеме. Содержание экзаменов определяется с учетом базовых способностей и квалификации, которыми должен обладать государственный служащий соответствующей категории должностей.

В статье 101 Закона перечисляются случаи, за которые нарушившие его положения работники подвергаются критике и наказаниям, вплоть до уголовных. К таким случаям, например, относятся: зачисление на должность при отсутствии штатной единицы, превышение числа должностей, прием работника, не обладающего соответствующей квалификацией. Другой пример наказуемых действий — разглашение экзаменационных тем при экзаменационных испытаниях, нарушения дисциплины на экзаменах и т.п. В главе о правовой ответственности также подчеркивается необходимость подчинения в первую очередь Закону, что является определенной новацией для коммунистического Китая, отходом от маоистского подхода к этому вопросу, хотя для стран западной традиции это самоочевидная исходная предпосылка.

Закон вывел правовые нормы о государственных служащих на законодательный уровень, т.е. на уровень первостепенного по значению нормативного акта, выше которого формально находится только Конституция страны.

Главная цель современного этапа правовой регламентации государственной службы в КНР — создание корпуса управленческого персонала, обладающего высокой профессиональной квалификацией, ангажированного партийной идеологией и в то же время свободного от клановых, местнических и иных влияний.

Статья 11 Закона перечисляет основные требования к государственным служащим, фактически являющиеся критериями зачисления на государственную службу:

- наличие китайского гражданства;
- достижение 18-летнего возраста;
- поддержка Конституции КНР;
- достойное поведение;
- физическая годность для нормального исполнения служебных обязанностей;
- соответствующие должностным требованиям культурный уровень и квалификационные способности.

Под *обязанностями*, предусмотренными для государственных служащих, в Законе закрепляются:

- образцовое исполнение должностных обязанностей;
- беззаветное служение народу и восприятие контроля с его стороны;
- защита безопасности, чести и интересов государства;
- преданность служебному долгу, хранение государственных и служебных тайн;
- соблюдение дисциплины и норм нравственности и морали.

В качестве *гарантии* стабильного положения служащего называются:

- соблюдение процедур и иных положений Закона при его смещении или понижении в должности или наложении иных наказаний;
- право высказывать критические замечания, заявлять жалобы и предъявлять обвинения;
- гарантированная заработная плата, другие материальные блага и социальное страхование;
- право на повышение уровня образования и профессиональной подготовки.

Классификация должностей согласно Закону (ст. 14) исходит из подразделения функций служащих на категории комплексного, профессионально-технического и административно-правового управления. Должности государственных служащих классифицируются на руководящие и неруководящие.

Категории руководящих должностей подразделяются на главных должностных лиц государственного уровня и их заместителей; главных должностных лиц уровня провинций и их заместителей; главных должностных лиц ведомственной ступени — департаментов, управлений, секторов и их заместителей; главных должностных лиц уровня уезда, отдела и их заместителей; главных должностных лиц уровня волости.

Неруководящие должности подразделяются на инспекторов и их заместителей, референтов и их заместителей, старших (главных) сотрудников секторов и их заместителей, сотрудников секторов, делопроизводителей.

Должность и ранг государственного служащего должны соответствовать друг другу. Согласно ст. 19 Закона отношения соответствия должности служащего и его ранга устанавливаются Госсоветом. Должность и ранг государственного служащего являются основанием для определения его заработной платы и других форм вознаграждения. Помимо должности критериями для установления ранга

также являются моральные и деловые качества служащего, практичность в работе и служебный стаж. Государственный служащий может быть повышен в ранге без повышения в должности.

В статье 20 Закона отдельно оговаривается, что в соответствии со спецификой работы государственных служащих в народной военизированной полиции (аналог наших внутренних и пограничных войск), таможенной службе, дипломатических учреждениях за рубежом государством для этих категорий служащих устанавливаются специальные звания и ранги, соответствующие их должностям.

Для зачисления на должности старших сотрудников секторального уровня и ниже проводятся открытые экзамены, предполагающие проверку знаний претендентов, их конкуренцию и соответственно отбор лучших. В национальных автономиях при зачислении на должности установлено правило приоритетности приема претендентов из соответствующих национальных меньшинств.

Государственные служащие в случае необходимости могут работать по совместительству вне своего учреждения, для чего требуется санкция основного нанимателя, но при этом они не могут получать за такую работу вознаграждение.

Одна из новаций Закона — *введение категории «должности по приглашению»*, инициируемые учреждениями; они санкционируются органами по делам государственных служащих провинциального уровня и выше, касаются как наиболее важных специальных, так и вспомогательных должностей. Приглашенные служащие могут отбираться как обычным путем, т.е. через процедуру экзаменов, так и непосредственно из лиц, отвечающих условиям приглашения. При зачислении они подписывают с учреждением, принимающим их на службу, соглашение, определяющее права и обязанности сторон. Срок действия соглашения о назначении по приглашению — от одного года до пяти лет. При заключении соглашения по приглашению допускается включение в него испытательного срока (1—6 месяцев). Приглашение не осуществляется на должности, связанные с доступом к государственной тайне.

При повышении государственных служащих в должности они проходят проверку с точки зрения соответствия их компетентности, предполагаемой для назначения должности, а также их идейно-политического настроя, общих деловых способностей, культурного уровня, практического стажа службы. Повышение в должности согласно Закону (ст. 43) должно происходить «пошагово» — от ранга к рангу. В исключительных случаях, при особых отличиях в работе, возможно повышение в должности, минуя один ранг. Со-

трудники, получившие повышение, проходят в новой должности испытательный срок.

Проверка работы государственных служащих осуществляется посредством аттестации. При этом вместе с проверкой практических результатов работы учитываются моральные качества, способности, прилежание, заслуги, честность и неподкупность государственных служащих.

Аттестации подразделяются на текущие и срочные (т.е. по определенным срокам, например годовые). Для неруководящего состава они обычно годовые. Аттестации, как правило, предполагают отчет служащего, «заслушивание мнения масс», после чего выносится предложение о соответствии проверяемого лица занимаемому рангу и его оценке. Вариантов может быть четыре: «отлично», «соответствует должности», «соответствует должности в основном», «не соответствует должности». Результаты аттестации являются основанием для упорядочения должностей, рангов, заработной платы государственных служащих, а также их премирования, направления на учебу или повышение квалификации, отправления в отставку.

В системе государственной службы КНР установлены ограничения, связанные с работой в одном учреждении родственников. Согласно ст. 68 Закона в одном и том же учреждении не могут занимать руководящие должности, быть в прямом подчинении друг у друга или занимать должности, связанные отношениями прямого руководства между органами высшей и более низкой инстанций, супруги, лица с кровным родством по прямой линии, отношениями кровного родства по боковой линии в пределах трех поколений или отношениями близкого родства по линии родственников жены и мужа. Этим лицам также нельзя, занимая в одном учреждении руководящую должность, заниматься организационно-кадровой работой и проверкой дисциплины, контрольной, ревизорской и финансовой деятельности другого учреждения, если там служат перечисленные категории его родственников.

Увольнение государственного служащего с должности или его отставка производятся либо на основании его личного письменного заявления, либо по ходатайству других лиц о его отводе. Учреждение-наниматель проводит рассмотрение заявления, после чего принимает решение об увольнении служащего или об отказе. Оно может также принять соответствующее решение и без какого-либо заявления, по собственной инициативе. Заявление государственного служащего должно быть рассмотрено соответствующим органом в течение 30 дней (для руководящих работников — в течение 90 дней). Закон предусматривает случаи, когда увольнение невозможно, если

например, увольняющийся занимает пост, связанный с государственными тайнами, или установленный срок снятия секретности еще не истек, а также в случае, когда важное служебное задание еще не выполнено и служащий должен завершить его исполнение. Увольнение невозможно и в период ревизии или проверки дисциплины в учреждении и в некоторых других случаях. Отправление в отставку не связано с желанием соответствующего служащего. Оно происходит, если в течение двух лет подряд в ходе аттестации данный служащий признан несоответствующим должности, а также при неспособности исполнения им своих обязанностей и отказе от другой предлагаемой работы, при неисполнении служебных обязанностей и нарушениях дисциплины, при прогуле или невыходе на работу после отпуска сроком более 15 дней или более 30 дней в течение года.

В статье 53 Закона содержится большой перечень недопустимых для государственных служащих действий:

- распространение высказываний, порочащих авторитет государства, организация или участие в митингах, демонстрациях, манифестациях и других действиях, направленных против государства;
- создание незаконных организаций, организация забастовок или участие в них;
- пренебрежение служебными обязанностями, наносящее вред работе;
- отказ от выполнения законных постановлений и приказов вышестоящих инстанций;
- запрет критики и месть за нее;
- обман руководства, общественности и масс;
- казнокрадство, подкуп, взяточничество, другое использование служебного положения в корыстных целях;
- нарушение финансово-экономической дисциплины, растранжиривание государственных средств;
- разглашение государственных и служебных тайн;
- нанесение ущерба достоинству и интересам государства в дипломатических отношениях;
- эротические и наркотические пристрастия, азартные игры и суеверия, причем в формах как личного участия, так и выраженной поддержки других лиц;
- нарушение норм профессиональной этики и общественной морали;
- участие в деловой или предпринимательской деятельности, приносящей прибыль, занятие по совместительству должно-

стей на предприятиях или в других коммерческих организациях, приносящее прибыль;
- прогулы, в том числе путем невозвращения вовремя из командировок и отпусков;
- другие нарушения дисциплины.

Таким образом, перечень запретов и ограничений значительно шире, чем в западных странах, а также содержит элементы популистской псевдодемократической риторики, характерной для авторитарных режимов демагогии от имени «масс».

При возникновении конфликтной ситуации государственный служащий может подать жалобу. Жалобы могут быть поданы в связи с вынесением административного взыскания, отправкой в отставку и аннулированием зачисления на службу, понижением в должности, принятием во время аттестации решения о несоответствии должности, увольнением с должности и другими обстоятельствами, перечисленными в ст. 90 Закона КНР о государственных служащих. Жалоба подается в орган министерства контроля равной ступени или вышестоящей по отношению к органу, принявшему обжалуемое решение. В случае несогласия с постановлением по жалобе можно повторно подать ее в учреждение на одну ступень выше органа, принявшего решение по жалобе. Жалоба рассматривается в соответствии с нормами Закона КНР об административном контроле. Таким образом, обжалование возможно лишь «по инстанции», что также является одним из показателей реального, а не декларативного демократизма системы. Правда, *Закон о контроле* предусматривает в случае удовлетворения жалобы обязанность восстановления доброго имени и репутации пожаловавшегося, что в китайской культуре имеет особый смысл.

Декларирование доходов регулируется постановлением ЦК КПК и Госсовета от 30 апреля 1995 г. «*О декларировании доходов руководящих кадровых работников партийных и государственных органов*». На всех государственных служащих оно не распространяется, применимо только к руководящим кадровым работникам общественных организаций уездного уровня, а также к ответственным работникам крупных и средних предприятий. Кроме заработной платы декларируются все виды премий и дотаций, гонорары и доход от хозяйственной деятельности за взятый подряд и аренду. Передача деклараций в СМИ постановлением не предусматривается.

Поощрению государственных служащих посвящена глава VIII Закона, где предусматривается поощрение как отдельных сотрудников, так и целых коллективов государственных служащих. Кроме того, не отменено *Временное постановление о поощрении государствен-*

ных служащих 1995 г., впрочем, не имеющее существенных отличий от указанной главы Закона. В этих актах сочетаются принципы морального и материального вознаграждения, причем моральное поощрение объявлено главным фактором. В статье 48 Закона перечислены основания награждения, включающие, например, верность служебному долгу, активную работу, достижение выдающихся трудовых успехов, примерную дисциплину, честность и неподкупность, правильный стиль в борьбе с противоправными действиями и т.д. Установлены следующие виды поощрений: объявление благодарности, признание заслуг первой, второй и третьей степени, присвоение почетного звания. При этом вручаются одноразовые премии или предоставляются иные виды поощрения. (Соотношение наказаний и поощрений вызывает аллюзии с древними установлениями легистов, согласно которым наказания должны быть строгими и частыми, награды же — редкими и незначительными, в противном случае «народ становится сильным, а государство — слабым».)

Заработная плата государственных служащих включает основную ставку, пособие, доплату и премиальные. Они также пользуются районными дотациями, дотациями за работу в труднодоступных отдаленных регионах и другими пособиями, в том числе квартирным и лечебным.

Закон регулирует и так называемую систему рабочего времени, включая отпуска. За дополнительную работу свыше установленных по закону рабочих дней служащие должны получать дополнительное время для отдыха.

Государство учредило *систему страхования государственных служащих*, гарантирует предоставление помощи и компенсаций в случае выхода на пенсию, заболевания, производственного травматизма, рождения детей, потери работы. Государственный служащий, получивший на службе увечье, приобретает право на пособие по инвалидности. В случае его гибели или смерти по болезни родственники покойного получают материальную помощь и пользуются определенными льготами.

Государственные служащие должны выходить на пенсию при достижении 60-летнего возраста или при полной потере ими трудоспособности. При желании они могут выйти на пенсию досрочно до 30-летнего трудового стажа, даже если недостает пяти лет для достижения пенсионного возраста, но уже наработан 20-летний трудовой стаж, а также при наличии других обстоятельств, установленных государством. Государственные служащие, вышедшие на пенсию, получают установленное денежное обеспечение и пользуются определенными льготами. Пенсионерам государство предос-

тавляет необходимое обслуживание и помощь в решении жизненных проблем и поддержании здоровья. Реальные размеры пенсий невелики и не достигают прожиточного минимума.

Обучение и подготовка государственных служащих проводятся в плановом порядке государственными административными органами исходя из потребностей административного управления. Главным комплексным центром подготовки кадров государственной службы в КНР является *Государственная административная академия*, созданная по приказу Госсовета в октябре 1993 г. Специалисты академии разрабатывают методическую литературу, а также проводят обучение государственных служащих, но только высшего и среднего звеньев. На провинциальном уровне также действуют административные институты (академии), в которых проходят обучение служащие среднего и нижнего звеньев. Кроме академии и институтов обучение и подготовку государственных служащих могут осуществлять партийные школы, институты управления кадрами, а также с разрешения академии общеобразовательные высшие учебные заведения.

9.4. Административные реформы

После нескольких десятилетий сравнительно медленного развития в Китайской Народной Республике значительно ускорился экономический рост, и в XXI в. страна вошла мощной и влиятельной экономической державой. По мере осуществления политических и экономических реформ в Китае наметилось интенсивное законотворчество.

С конца 1979 г. по настоящее время КНР переживает законодательный бум, который характеризуется принятием законов, необходимых для ускорения политического и экономического развития страны, проведения демократических преобразований. Административные реформы в Китае осуществляются под эгидой сохранения национальных традиций. Специфика проведения административных реформ заключается в том, что в Китае доминирует политическое руководство Коммунистической партии и существует слитность политико-административной системы[1] в отличие от Российской Федерации, где реформирование опирается на принцип отделения административной власти от политической и административные реформы проводятся в политическом и функциональном плане.

Общими теоретико-методологическими подходами для проведения административных реформ в Китае являются:

- современное информационное обеспечение управления;

[1] *Лю И.* Современные административные реформы в России и Китае: сравнительный анализ: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

- ориентация на новые современные технологии управления;
- использование системного и ситуационного анализа;
- принцип эволюционного развития[1].

Современный этап административных реформ в Китае начался в 1993 г. на прошедшем XIV съезде КПК, когда произошел окончательный *переход к рынку — «социалистической рыночной экономике»*[2]. Переход к рыночной реформе делает необходимым проведение серьезной реформы государственного управления. Целью административной реформы было провозглашение эффективности управления и повышение административного контроля[3].

И.А. Василенко выделяет три основных направления современных административных реформ в Китае: сокращение численного состава государственного аппарата; реорганизацию структуры Госсовета; кадровую политику[4].

В связи с вступлением Китая в ВТО китайское Правительство взяло на себя ряд обязательств по управлению экономикой в соответствии с нормами ВТО, что привело к необходимости пересмотра некоторых функций Правительства и модернизации государственного аппарата[5]. Была *принята программа реформы государственного аппарата*, предусматривающая переход к новой административной системе управления, которая должна быть завершена к 2015 г. Программа нацелена на создание «небольшого правительства в большом обществе» и дает определение «современной административной системе» как «структуры, осуществляющей эффективное косвенное управление и контроль»[6].

Следующий этап реформирования в КНР начался в 1998 г. на XV съезде КПК. Цзян Цзэминь в своем выступлении предложил преобразование комплексных экономических министерств и ведомств в министерства и ведомства, осуществляющие макроэкономическое регулирование, укрепление министерств и ведомств, осуществляющих функции по исполнению законов[7]. Данная концепция измене-

---

[1] *Хай Л.В.* Ускоренная модернизация стран Восточной и Юго-Восточной Азии. М., 1997.

[2] *Опыт* рыночных преобразований в Китае. М.: ИДВ РАН, 1992.

[3] *Политическая* система КНР (структура основных институтов власти): экспресс-информация ИДВ РАН, 1996.

[4] *Василенко И.А.* Государственное и муниципальное управление. М.: Гардарики, 2005.

[5] *Лю И.* Современные административные реформы в России и Китае.

[6] *Китай* на пути модернизации и реформ / Под ред. М.Л. Титаренко. М.: Восточная лит-ра, 1999.

[7] *Как* управляется Китай / Под ред. М.Л. Титаренко. М., 2004.

ний функций Правительства как единого административного органа реализовалась.

Наглядным итогом изменений функций Правительства стало сокращение госкомитетов в структуре Госсовета с 40 до 29; из 29 министерств 12 были сокращены (угольной, металлургической, машиностроительной и электронной промышленности и др.).

В 2003 г. был *создан Комитет по контролю и управлению государственной собственностью Госсовета КНР* (Комитет по госсобственности). Комитету переданы функции Министерства финансов в части регистрации собственности; Комитета по экономике и торговле, ведавшего реформированием и реорганизацией государственных предприятий, и др.[1]

В качестве органа, непосредственно подчиненного Госсовету, был создан *Комитет по контролю и регулированию банковской деятельности*, функциями которого являются работа с финансовыми учреждениями ЦК КПК и контроль за деятельностью всех видов банков. Было создано также *Министерство коммерции* в качестве единого органа, ведающего торговой деятельностью на внутреннем и внешнем рынках. С 2001 г. в Китае проводится ***административно-территориальная реформа***.

В рассматриваемый период в целях ускорения экономического и социального развития территорий национальной автономии в условиях социалистической рыночной экономики в *Закон КНР «О национально-территориальной автономии»* (1984) были внесены существенные изменения.

Целью создания национально-территориальной автономии является решение национального вопроса, т.е. обеспечение равноправия и расцвета всех национальностей. По данным 5-й Всекитайской переписи населения, проводившейся в 2000 г., общая численность населения КНР — 1 млрд 265,83 млн человек (не включая численность населения Сянгана, Аомэня и Тайваня). В Китае насчитывается 56 национальностей, среди которых самой многочисленной является хань — 1 млрд 159,4 млн человек, что составляет 91,59% общей численности населения. Численность остальных 55 национальностей — 106,43 млн человек, или 8,41% общего числа населения[2].

В КНР под *национально-территориальной автономией* понимается такая система, при которой под руководством государства на территориях, населенных национальными меньшинствами, создает-

---

[1] *Как* управляется Китай.

[2] *Китай* 2005. Пекин: Синьсин, 2005. С. 45, 49.

ся территориальное образование, имеющее свои органы самоуправления, наделенные соответствующими правами, и сами национальные меньшинства осуществляют управление внутренними делами на данных территориях.

Национально-территориальная автономия в КНР играет огромную роль в укреплении межнациональных отношений, основанных на равноправии, сплоченности и взаимной помощи, сохранении единства государства, ускорении развития территорий национальной автономии и содействии прогрессу национальных меньшинств.

В основу автономии в КНР положены как национальные, так и территориальные принципы. Административное деление национально-территориальной автономии имеет три уровня: автономный район, автономный округ и автономный уезд, которые соответствуют провинции, округу и уезду в системе обычных административных единиц[1].

В 2003 г. органами национально-территориальных автономий было выработано 133 положения об автономии, 384 административных акта и 68 административных правил, в которых учтены местные условия посредством внесения поправок или дополнений в законы КНР о браке, наследовании, выборах, земле, степях и др.[2]

Таким образом, к концу 2005 г. в Китае было создано 155 административных единиц национальной автономии, в том числе 5 автономных районов, 30 автономных округов и 120 автономных уездов. Кроме того, было учреждено 1256 национальных волостей. По данным 5-й Всекитайской переписи населения, проводившейся в 2000 г., 44 из 55 национальных меньшинств образовали свои национально-территориальные автономии. Численность людей, принадлежащих к национальному меньшинству, образовавших национально-территориальную автономию, составляет 71% общего количества лиц, относящихся к национальным меньшинствам. Общая площадь, которую занимают территории национальной автономии, — около 64% всей территории страны[3].

В 2002 г., после XVI съезда КПК, китайское руководство приняло решение привести социалистическое законодательство в соответствие со стремительно развивающимися рыночными отношениями — реформирование государственного аппарата.

Претворение в жизнь Закона о государственных служащих — существенная часть проводимой в КНР административной реформы.

---

[1] *Чжэн Кай.* Национально-территориальная автономия в КНР: законодательное регулирование // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 9.
[2] *Китай* 2003. Пекин: Синьсин, 2003. С. 51, 52.
[3] *Китай* 2005. Пекин: Синьсин, 2005. С. 49.

Одним из главных критериев успеха или неудачи этой реформы представляется ее влияние на положение с коррупцией, которая имеет в Китае глубокие исторические корни и вопреки всем наказаниям, даже самым жестоким, практически оказывалась неуязвимой. Коммунистическое руководство Китая унаследовало и продолжило традицию этой вечной борьбы.

Лидеры китайских руководителей видят в эффективной борьбе с коррупцией гарантию сохранения политической и социальной стабильности в стране. В формировании политики борьбы с коррупцией усиливается роль науки в выработке теории и практики антикоррупционных мер, акцентируются системный характер профилактических мероприятий (усиление слабых звеньев управления, образовательная работа и т.п.), повышение роли ВСНП и его контрольных функций, совершенствуется система ответственности руководителей[1].

2005 год отмечен принятием двух важных документов ЦК КПК по борьбе с коррупцией: *Программы действий по созданию системы наказания и предупреждения коррупции методами воспитания, институционального строительства и контроля* (каркас такой системы предполагалось создать к 2010 г.) и *Тезисов мероприятий по созданию и оздоровлению системы пресечения и профилактики коррупции.*

Однако несмотря на все эти меры Китай продолжает оставаться одной из наиболее коррумпированных стран мира[2].

В рамках анализа проводимых китайскими политиками административных реформ можно прийти к некоторым выводам. По мнению ряда авторов, исследующих государственное и политическое устройство КНР, в стране до середины XXI в. (возможно, в течение и большего периода) сохранится в несколько модернизированном виде партократический режим. В будущем в этой стране КПК продолжит сохранять свой статус единой национальной партии. Вместе с тем в КНР обозначилась тенденция к разделению руководящих партийных и административно-управленческих постов на низовом уровне. Нельзя исключить, что это начало более широкого процесса освобождения партии от прямых управленческих функций.

Существующая система преобладающей собственности государства на промышленные предприятия, государственной или коллективной собственности на недра, воды, леса, горы, ценные земли и другие природные ресурсы не будет иметь тенденций к изменению.

---

[1] *Беляков А.В.* Борьба с коррупцией в Китае: усилия властей и реальная ситуация // Проблемы Дальнего Востока. 2006. № 5. С. 39.

[2] Об этом свидетельствуют данные исследования, проведенного в 2006 г. международной аудиторской фирмой «Грант Торнтон». http://www. transparency.org.ru/.

При монополии на власть одной партии вряд ли возможно построение в Китае классического правового государства. Однако возможно формирование все более широкой и профессиональной правовой системы и поддержание довольно высокого уровня законности[1].

9.5. Полиция и административная юстиция

Совокупность полицейских ведомств Китая относится к централизованной системе и именуется системой органов общественной безопасности. Охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности в стране осуществляют народная полиция и народная вооруженная полиция. Основные функции в указанной сфере выполняет Министерство общественной безопасности КНР (МОБ КНР).

Министерство общественной безопасности КНР было создано в 1949 г., в настоящее время является функциональным департаментом при Государственном совете КНР, отвечающим за работу полиции КНР. Его бюро и отделы общественной безопасности распределены по коммунам и городам и подчинены в своей работе местным властям и высшим полицейским органам. При многочисленных бюро безопасности находятся диспетчерские пункты в коммунах и городах. Они объединены и подчиняются непосредственно указанным выше полицейским органам.

Возглавляет МОБ КНР министр общественной безопасности, который является членом Госсовета и начальником народной полиции.

К основным задачам министерства относятся[2]:

- решение задач по обеспечению внутренней безопасности;
- расследование экономических и других уголовных преступлений;
- осуществление пограничного контроля, а также контроля над въездом в страну и выездом из страны;
- борьба с незаконным оборотом наркотиков;
- охрана важных государственных лиц;
- обеспечение безопасности тюремных учреждений;
- осуществление контроля над безопасностью информационных сетей и безопасностью дорожного движения.

---

[1] *Политическая* система и право КНР в процессе реформ (1978—2005) / Рук. авт. колл. Л.М. Гудошников. М., 2007. С. 463.

[2] *Князев В.М.* Полицейские системы зарубежных государств.

Министерство общественной безопасности формирует головной офис и многочисленные *бюро*, отвечающие:

- за полицейский надзор;
- полицейские кадры и их обучение;
- ведение пропаганды;
- обеспечение внутренней безопасности;
- расследование экономических преступлений;
- обеспечение общественной безопасности;
- пограничный контроль;
- расследование уголовных преступлений;
- визовый контроль;
- борьбу с пожарами;
- работу органов МЧС.

Полиция отвечает:

- за обеспечение контроля безопасности общественных коммуникаций;
- администрацию тюрем и колоний;
- контроль общественного транспорта;
- законность деятельности;
- международное сотрудничество.

В функции входят:

- контроль материально-технического и финансового обеспечения;
- контроль наркотиков;
- контроль науки и технологий связи;
- проверка выполнения обязанностей.

Для железнодорожной отрасли, морской навигационной, гражданской авиации и лесничества созданы свои особые полицейские отделы, находящиеся под двойным подчинением и руководством со стороны Министерства общественной безопасности страны и непосредственных вышестоящих органов полиции.

Необходимо также отметить, что Министерство общественной безопасности руководит отраслевой народной полицией и войсками вооруженной народной полиции.

Народная полиция составляет основную часть личного состава Министерства общественной безопасности КНР. Согласно Закону КНР от 28 февраля 1995 г. «О народной полиции» обязанностями народной полиции являются:

- предотвращение, пресечение и расследование незаконной и преступной деятельности;

- охрана общественного порядка и пресечение действий, угрожающих общественному порядку;
- обеспечение безопасности на транспорте, поддержание порядка на транспорте и расследование дорожных аварий;
- организация и осуществление профилактических противопожарных мероприятий, контролирование текущих противопожарных мер;
- контроль за распространением огнестрельного оружия и боеприпасов, холодного оружия, воспламеняющихся веществ, взрывчатых веществ, смертельных ядов, радиоактивных материалов и других опасных изделий;
- контроль за деятельностью представителей специальных профессий, предусмотренных соответствующим законодательством;
- осуществление личной безопасности для лиц, указанных соответствующим законодательством;
- охрана важных мест и сооружений;
- контроль за проведением собраний, процессий и демонстраций;
- управление делами, касающимися регистрации по месту жительства, национальной принадлежности граждан, въезда на территорию и выезда из нее, пребывания иностранцев на территории Китая;
- поддержание общественного порядка в пограничных районах;
- приведение в исполнение уголовных наказаний в отношении преступников, приговоренных к общественному надзору, содержанию под стражей или к лишению политических прав, преступников, отбывающих наказание за пределами мест заключения;
- осуществление наблюдения и контроля над преступниками, получившими отсрочку от исполнения приговора или условно-досрочное освобождение;
- защита информационной компьютерной системы;
- обеспечение безопасности в государственных органах, общественных организациях, на предприятиях, учреждениях и крупных строительных проектах;
- направление работы массовых организаций, таких как комитеты общественной безопасности, по поддержанию общественного порядка и профилактике преступлений.

По каждому из этих направлений деятельности в народной полиции созданы специализированные виды полиции и службы, такие как:

- криминальная полиция (уголовный сыск), деятельность которой направлена на выявление и расследование уголовных преступлений;
- полиция общественной безопасности, обеспечивающая безопасность во время парадов, демонстраций и других массовых мероприятий;
- полиция по контролю дорожного движения, осуществляющая контроль над безопасностью движения на улицах и автодорогах;
- железнодорожная полиция, речная и морская полиция, выполняющая функции поддержания общественной безопасности и общественного порядка на объектах соответствующего транспорта;
- полиция по охране лесов;
- полиция по охране народно-хозяйственных объектов и др.

Вторым составляющим звеном Министерства общественной безопасности является ***Народная вооруженная полиция*** (НВП), которая является частью вооруженных сил страны. Непосредственное руководство НВП осуществляет его Главное управление.

К основным задачам НВП можно отнести[1]:

- выполнение мероприятий по розыску, задержанию и конвоированию преступников;
- приведение в исполнение смертных приговоров;
- охрану государственной границы;
- участие в ликвидации преступных и антиправительственных организаций;
- проведение оперативных мероприятий в чрезвычайной обстановке.

НВП выполняет функции по охране общественного порядка, участвует в контрразведывательной работе, решает специфические задачи по борьбе с терроризмом и обеспечению безопасности полетов гражданской авиации[2].

Войска народной вооруженной полиции Китая были созданы 19 июня 1982 г., состоят из подразделений внутренней охраны, охраны золотых запасов, лесов, гидроэлектростанций и на транспорте, пограничных войск, войск общественной безопасности, пожар-

---

[1] *Князев В.М.* Полицейские системы зарубежных государств.

[2] *Как* управляется Китай. Эволюция властных структур Китая XX—XXI вв. М., 2004.

ных частей. Подразделения внутренней охраны состоят из дивизий и мобильных дивизий. Основные задачи войск народной вооруженной милиции Китая:

- защита государственной безопасности и общественной стабильности;
- охрана важных объектов государства;
- охрана безопасности народного имущества и жизни граждан;
- содействие НОАК в совместной обороне и боевых действиях в военное время.

Личный состав Народной вооруженной полиции имеет одинаковые с Народной освободительной армией Китая права и виды довольствия, а также в своей деятельности руководствуется *Законом КНР о воинской обязанности*, общевоинскими уставами, положениями и профильными правилами[1].

Войска Народной вооруженной полиции Китая включены в организационную структуру Госсовета, находятся в двойном подчинении у Госсовета и Центрального военного совета, придерживаются системы единого руководства и сочетания с командованием по ступеням. В войсках учреждены трехстепенные руководящие органы — штаб, дивизия и полк. Штаб является органом командования войск Народной вооруженной полиции Китая, руководит и управляет подразделениями внутренней охраны, охраны золотых запасов, лесов, гидроэлектростанций, на транспорте. В пределах административного деления Китая на уровне провинции, округа и уезда соответственно учреждены дивизии, полки и роты войск Народной вооруженной полиции Китая. Во время выполнения задач общественной безопасности и соответствующей операции войска вооруженной полиции подчинены руководству органов общественной безопасности аналогичного уровня.

Согласно *Закону КНР «О войсках народной вооруженной полиции Китая»* (1983) в мирное время войска вооруженной полиции главным образом несут наряд на фиксированных объектах и справляются с неожиданно возникающими ситуациями, выполняют задачи по борьбе с террористическими актами, а также оказывают помощь государству в экономическом строительстве. Наряд на фиксированных объектах главным образом предполагает несение охраны, караула, выполнение сторожевых функций и патрулирование. Войска вооруженной полиции конкретно отвечают за обеспечение безопасности и охрану назначенных государством объектов и важных зару-

[1] *Современное* законодательство Китайской Народной Республики. М., 2004.

бежных гостей Китая, партийно-административных учреждений на уровне провинции и выше, всех зарубежных посольств и консульств, аккредитованных в Китае, важных конференций международного и всекитайского значения, а также масштабных мероприятий самодеятельности; войска вооруженной полиции несут вооруженную охрану вокруг тюрем и домов предварительного заключения; осуществляют вооруженную охрану важных аэропортов, радиостанций, секретных и важнейших органов и звеньев экономики страны и строительства национальной обороны; осуществляют вооруженную охрану важных мостов и туннелей на железнодорожных магистралях и особых автодорожных мостов; несут вооруженную охрану и патрулирование крупных и средних городов страны, определенных государством, или особых районов. Решение внезапно возникающих ситуаций предполагает противозаконные акции, которые угрожают государственной безопасности и общественному порядку, включая мятеж, волнения, беспорядки, а также групповое нарушение общественного порядка и потасовки с применением оружия. В настоящее время Народная вооруженная полиция находится в процессе реформирования, служба осуществляется на обязательной и добровольной основе.

С июля 2003 г. в системе общественной безопасности проводится *общенациональная кампания по кадровым изменениям*, цель которой — выявление и увольнение из правоохранительных органов лиц, уличенных в коррупции и злоупотреблении служебным полномочием.

Помимо органов МОБ и их вооруженных формирований полицейские функции выполняют ***отделы внутренней безопасности*** (ОВБ) в оборонном секторе экономики, а также на промышленных предприятиях и в государственных учреждениях. Согласно действующим закрытым нормативным актам, например приказу Министерства общественной безопасности КНР от 1 июня 2007 г. № 93 «*Об утверждении Правил органов общественной безопасности о работе на предприятиях и организациях по охране общественного порядка*», ОВБ являются «базовыми подразделениями органов общественной безопасности» и одновременно «составной частью администрации обслуживаемых объектов». Свою работу они проводят под руководством администрации учреждений и предприятий по месту нахождения. По служебной линии ОВБ подчиняются управлению внутренней общественной безопасности МОБ и соответствующим службам территориальных органов общественной безопасности. Численный состав ОВБ определяется из расчета не

менее чем три сотрудника на одну тысячу человек, работающих на объекте.

Перечисленные элементы системы внутренней безопасности Китая весьма эффективно контролируют ситуацию внутри страны, организованная преступность в российском понимании отсутствует, созданная система тотального сыска позволяет держать под контролем как криминогенные слои общества, так и политически активную часть населения[1].

Система профессиональной подготовки сотрудников Министерство общественной безопасности КНР подразделяется на подготовку офицерского состава, который готовится в профессиональных вузах МОБ (включая три университета: Пекинский, Шеньянский и Университет офицеров вооруженной народной полиции Китая в г. Люафань) и школах подготовки рядового состава. Порядок отбора кандидатов и прохождение учебы в Университете народной вооруженной полиции Китая осуществляется в соответствии с *Законом КНР «О военном образовании»* (2007). Это связано с тем, что данное подразделение находится в двойном подчинении — МОБ КНР и Центральной военной комиссии КНР[2].

Главенствующую роль среди высших образовательных учреждений играет Пекинский университет Министерства общественной безопасности КНР. Всего по стране насчитывается 30 вузов подготовки офицеров МОБ. Они напрямую подчиняются управлениям МОБ провинций и по многим направлениям финансируются ими. Каждый институт готовит кадры в основном для местных органов полиции, но существует и специализация, присущая каждому вузу. Так, институты провинции Хэйлунцзян и свободной экономической зоны Аомэнь специализируются на подготовке сотрудников по предупреждению уголовных преступлений, связанных с применением насилия и оружия; провинции Цзянсу — на подготовке специалистов-взрывотехников; провинции Юннань — на подготовке специалистов по борьбе с незаконным оборотом наркотиков и психотропных средств; провинции Фуцзянь — на подготовке специалистов групп захвата и специальных подразделений, аналогичных рос-

---

[1] *Манцуров А.Ю.* История возникновения, становления и развития правоохранительных институтов, входящих в систему обеспечения внутренней безопасности Китайской Народной Республики // Российский следователь. 2009. № 9.

[2] *Закон* КНР «О военном образовании» от 10 августа 2007 г. / Пер. А.Ю. Манцурова.

сийским ОМОН и ОМСН; провинции Гуандун — на подготовке специалистов по досмотру транспортных средств[1].

Срок обучения в полицейских вузах составляет три года. Выпускники институтов направляются на службу в местные провинциальные управления полиции. Лица, окончившие специализированные вузы подготовки сотрудников полиции общественной безопасности, перед распределением должны сдать специальный экзамен на профессиональную пригодность. Подготовкой рядового и сержантского состава полиции общественной безопасности занимаются специализированные школы. Такие школы имеются в каждом уездном центре провинций. Они напрямую подчиняются и финансируются провинциальными управлениями МОБ. В школах осуществляют подготовку сотрудников патрульно-постовой службы. Срок обучения до двух месяцев. Такие школы готовят специалистов только для работы в органах полиции своего уезда (района)[2].

Таким образом, кадровой работе в китайской полиции уделяется особое внимание. Существует множество программ по подготовке и переподготовке служащих. Отдельные системы тренировок и нормативы существуют для полиции, кандидатов в миротворческие войска ООН и для сотрудников, обучавшихся за границей[3].

Административная юстиция. В Китае суды административной юстиции отсутствуют. *Надзор за законностью в КНР возложен на органы прокуратуры*, к которым относятся: Верховная народная прокуратура, местные народные прокуратуры, военные прокуратуры и другие специализированные народные прокуратуры. Каждая из прокуратур формально подотчетна законодательному собранию своего уровня и подчинена вышестоящей прокуратуре. Верховная народная прокуратура отчитывается перед ВСНП. Начиная с середины 1980-х годов важнейшей функцией органов прокуратуры стало расследование случаев коррупции во властных структурах. Прокуратура ведет следствие, осуществляет надзор за расследованием уголовных дел, дает санкцию на арест и поддерживает обвинение в суде.

Система органов прокуратуры Китайской Народной Республики осуществляет одну из важнейших государственных функций — пра-

---

[1] См.: http://www.mps.gov.cn/n20/index. html / Пер. А.Ю. Манцурова. Официальный сайт Министерства общественной безопасности КНР.

[2] См.: http://www.mps.gov.cn/n23/index. html / Пер. А.Ю. Манцурова. Официальный сайт Министерства общественной безопасности КНР.

[3] *Манцуров А.Ю.* Система образовательных учреждений Министерства общественной безопасности Китайской Народной Республики // Административное и муниципальное право. 2009. № 9.

вовой надзор, обеспечение точного, правильного и единообразного исполнения законов. Соответствующие установления закреплены как в *Конституции КНР* (ст. 129), так и в *Законе КНР «Об организации прокуратуры КНР»* (ст. 1)[1].

На первом этапе формирования прокуратуры КНР активно заимствовался опыт СССР и ленинские принципы прокурорского надзора, затем развитие прокуратуры обрело свою специфику.

Назначение прокуроров децентрализовано: местные прокуроры назначаются соответствующими постоянными комитетами СНП, однако с согласия вышестоящей прокуратуры. Новейший этап прокурорского образования, системы повышения квалификации и переподготовки сотрудников прокуратуры КНР реализуется с принятием Высшей народной прокуратурой КНР 18 января 2002 г. норм *Закона КНР «О прокурорах»*, экспериментального *положения «О подготовке прокуроров»*. В январе 2007 г. данное Положение приобрело официальный характер[2].

---

[1] *Китайский* информационный интернет-центр. URL: www.china.com.cn/russian/65618.htm — 20/03/2003.

[2] *Положение* о подготовке прокуроров // Дневная газета прокуратуры (КНР). 2007. 24 января.

Раздел IV

Административное право стран Африки и Арабского Востока

Глава 10

Административное право Федеративной Республики Нигерия

- Становление Нигерии как правового государства
- Понятие и сущность административного права Нигерии
- Разделение ветвей власти в соответствии с Конституцией Нигерии
- Административные трибуналы
- Судебный контроль за деятельностью административных органов
- Органы местного самоуправления

10.1. Становление Нигерии как правового государства

Возникновение системы права вообще и развитие административного права в частности, несомненно, являются важным этапом в истории Нигерии и развитии государственности этой африканской страны с самым большим населением на континенте.

Известный нигерийский ученый С. Олугбенга[1] пишет:

> С 1863 года, когда английская правовая система была привнесена в Нигерию, стала развиваться законодательная деятельность. Одним из наиболее значимых результатов этой деятельности стало принятие в 1914 году Закона о создании Верховного суда Нигерии, что позволило проводить более эффективное внедрение норм английского общего права, а также отправление правосудия на основе права справедливости. Таким образом, английский административно-правовой режим, основанный на общем праве Англии, стал прототипом для создания административно-правовой системы Нигерии.

После длительного колониального режима, попыток построения гражданского общества, военного режима последней четверти XX в. Нигерия наконец *в 1999 г.* провела президентские выборы и провозгласила *демократический путь развития государства.* В самом начале колониального правления то сообщество, которые мы сегодня называем Нигерия, состояло более чем из двухсот этнических и языковых

---

[1] *Olugbenga.* Principles and Practice of Administrative Law in Nigeria. Jos, Mono Expressions Ltd., 1997. C. 1.

групп. Колониальное руководство заложило основы западноевропейской системы управления государством и в 1863 г. присоединило остров Лагос. Начало было положено, и к *1898 г.* в Нигерии существовало *три отдельных британских управления.* Первое из них находилось на прежней территории британской колонии и позже протянулось вплоть до прибрежной зоны Нигерии для того, чтобы придать экономический смысл существующему правовому режиму. Второе находилось на севере и было организовано сэром Голди — представителем Королевской нигерийской компании, которая монополизировала торговлю в этом районе, а также в некоторых районах близ рек на юге. Третье управление находилось в юго-восточной части страны, где общее управление осуществляло Министерство иностранных дел Великобритании, при этом обеспечивая защиту британским торговцам пальмовым маслом. В дальнейшем Нигерия была поделена на четыре административные единицы, включая Лагос в качестве столицы, а также Западную, Восточную и Северную провинции. Все они находились под контролем Британской Короны.

Дальнейшее объединение страны произошло в 1912 г., когда лорд Лугард был назначен губернатором Северной и Южной провинций. *В 1914 г.* лорд Лугард объединил обе провинции в одну и провозгласил *протекторат Нигерии со стороны Британской Короны.* Далее губернатору при содействии исполнительного и законодательного советов было поручено создать и внедрить общую систему управления страной. И хотя Нигерия теоретически управлялась единым органом власти, на практике были очевидны многочисленные различия среди населения, что заставляло британское руководство действовать крайне осмотрительно и осторожно при внедрении каких-либо мер, имеющих общегосударственный характер.

Начало Второй мировой войны послужило толчком для *развития национализма среди нигерийцев*, а вскоре после окончания войны появилось большое количество политических партий, возглавляемых людьми из разных частей страны. Большинство из этих лидеров полагали, что политика унитаризма позволит им в быстрые сроки прийти к федеративному устройству государства. Обафеми Аволово, позже ставший премьером западного региона Нигерии, писал: «Нигерия — это не нация, а некое географическое явление. Нигерийцев в таком же понимании, как англичан, валлийцев, французов, не существует. Слово “нигериец” в большей степени призвано отграничить тех, кто живет в пределах государства Нигерия, от тех, кто здесь не живет[1]».

---

[1] *Awolowo O.* Path to Nigerian Freedom. London. 1947. C. 47, 48.

Примерно в том же ключе высказался первый премьер-министр независимой Нигерии Альхаджи Абубакар Тафава Балева на рубеже 40—50-х годов прошлого века: «После объединения Южной и Северной провинций в 1914 году Нигерия была единой страной только на бумаге. И она до сих пор далека от того, чтобы быть единой. Объединение Нигерии — это всего лишь намерение Великобритании».

Принятая *в 1946 г. Конституция Нигерии разделила страну на три региона* во главе с лейтенант-губернатором в каждом из них. Несмотря на подобное разделение, руководство регионами осуществлялось под общим контролем Генерал-губернатора. В октябре 1954 г. была принята и вступила в силу новая Конституция, провозгласившая Нигерийскую Федерацию, состоящую из федеральной земли Лагос, трех регионов и территории Южного Камеруна.

Таким образом, положения предыдущей Конституции были «повернуты в обратную сторону» и регионы получили большую автономию. Для руководителя каждого из регионов был учрежден пост губернатора, в то же время пост Генерал-губернатора сохранил свое существование. Конституция также закрепила основы для создания Национальной ассамблеи и Палаты вождей, однако эти органы не наделялись законодательными полномочиями, а их акты носили лишь рекомендательный характер.

Будучи непохожей на другие федеративные государства, например такие как Канада, Соединенные Штаты Америки, Австралия, Нигерия начала развитие административной системы с централизации власти, концентрации ее в рамках одного административного органа, который, в свою очередь, передавал часть полномочий созданным на базе этого органа более мелким ведомствам. Как следствие, федеральное Правительство Нигерии сосредоточило в своих руках значительную власть, а штатам, которые и образуют Нигерийскую Федерацию, была передана лишь часть властных полномочий.

Конституция, принятая *1 октября 1960 г., провозгласила Нигерию свободной страной. Конституция 1963 г.* окончательно *утвердила федеративное устройство Нигерии*, разделив государство на три региона и федеральную землю со столицей Лагос. Таким образом, политическое устройство как на федеральном, так и на региональных уровнях в значительной степени повторяло британскую парламентскую систему. На федеральном уровне у руководства страной находились Генерал-губернатор, являвшийся представителем Королевы, и избираемый Премьер-министр, который в это же время, как правило, был и лидером политической партии, имеющей наибольшее количество мест в парламенте. Премьер-министр назначал

министров из своих коллег по парламенту, а также председательствовал в Кабинете министров, который инициировал законодательную деятельность. Позже пост Генерал-губернатора был упразднен в связи с появлением такой должности, как президент, который уже не избирался, а назначался.

Определенные *политические проблемы федерализма* в Нигерии проявились к 1966 г. Одной из них была односторонняя направленность законодательной деятельности федерального Правительства, а также действий политических партий. Вторая проблема состояла в том, что каждый из регионов, по сути, находился под контролем доминирующей на этой территории этнической группы. И наконец, суть третьей проблемы заключалась в значительном различии размеров регионов относительно друг друга. Северный регион был намного больше остальных регионов страны, вместе взятых. Этот факт стал одной из причин, по которой военные вмешались в управление страной, что в дальнейшем привело к тридцатимесячной кровавой гражданской войне.

Государственный переворот, который попытались провести военные, состоялся *15 января 1966 г.*, но уже 16 января все вовлеченные в него офицеры были арестованы. Однако Премьер-министр, министр финансов и премьер Западного региона Нигерии погибли. Ответственность за руководство страной взял на себя Джонсон Агуйи-Айронси. Правительство Айронси издало *Декрет № 34*, согласно которому Нигерия возвращалась к унитарной форме государственного устройства. В конце июля 1966 г. его Правительство прекратило существование. На смену пришло Правительство Якубу Говона, которое аннулировало принятый ранее *Декрет № 34*, и Нигерия вновь стала федеративным государством. В ответ на это решение лидеры восточной части страны изъявили желание отделиться. Ситуация накалялась, и перед началом гражданской войны Правительство Говона учредило двенадцать штатов. Власть Говона прекратилась 29 июля 1975 г., когда его сменило Правительство Мохаммеда Мурталы, передавшее бразды правления законно избранному Правительству президента Шегу Шагари, который, в свою очередь, был свержен в 1983 г. Затем власть на два года закрепилась в руках Правительства Мухаммаду Бухари и в 1985 г. перешла к Правительству Ибрагима Бабангиды. После этого руководство страной осуществлял Временный правительственный совет во главе с Сани Абача. В конечном счете к власти в стране пришло Правительство Абубакара Абдулсалами, которое провело в 1999 г. основанные на демократии законные выборы Правительства Нигерии. В настоящее время Нигерия состоит из 36 штатов, а также федеральной земли со столицей Абуджа.

10.2. Понятие и сущность административного права Нигерии

Вопрос об определении сущности административного права непростой, что и стало основанием для многочисленных споров по этому поводу в административно-правовой доктрине. Правовая система Нигерии относится к английской правовой семье, поэтому первостепенно важным, на наш взгляд, представляется рассмотреть мнения именно английский ученых.

По мнению Роджера Берда[1], ***административное право*** является *подчиненной отраслью конституционного права*, представляющего собой свод правил и норм, регламентирующих исполнительную деятельность представителей органов государственной власти.

Ученые Брэдли и Юинг[2] определили ***административное право*** как *ветвь публичного права*, имеющую дело с нормотворчеством, правами, обязанностями, ответственностью, внутренними процедурами, а также властными полномочиями различных государственных органов, занимающихся управлением в сфере общественных отношений.

Согласно позиции Уэйда[3], ***административное право*** есть некий *свод общих принципов*, регулирующий исполнение властных полномочий и определяющий круг обязанностей органов государственной власти, но исключающий положения, касающиеся нормотворчества и структуры указанных ведомств.

Нил Хоук и Нил Пэпуортс[4] полагают, что ***административное право*** — это *отрасль права*, имеющая дело с отношениями по осуществлению контроля и регулированию деятельности правительства и иных органов государственной власти. При этом, по их мнению, существенным моментом такого контроля является контроль Верховного суда за достаточно широким диапазоном полномочий административных органов.

В свою очередь, К.О. Дэйвис[5] считает, что ***административное право*** *призвано регулировать властные полномочия и внутренние процедуры административных органов*.

---

[1] *Bird R Osborn*. Concise Law Dictionary. 7th edition. London. Sweet and Maxwell. 1983. C. 15.

[2] *Bradley A.W. & Ewing K.D.* Constitutional and administrative law. 12th edition. London: Longman, 1997. C. 697.

[3] *Wade W.R.* Administrative law. 5th edition. 1982. C. 5.

[4] *Hawke N. & Papworths N.* Introduction to administrative law. London: Cavendish Publishing Ltd., 1998. C. 1.

[5] *Davies K.O.* Administrative Law Treaties. T. 1. C. 1.

Интересной представляется позиция ученого Шварца[1], по мнению которого ***административное право*** есть *право тех административных органов, которые обладают правом делегирования нормотворческих полномочий*.

В то же время, по мнению Д. Фолкса[2], *предмет административного права* охватывает всю систему управления как на государственном, так и на местных уровнях, включая конституционный статус органов государственной власти, их права, обязанности, внутренние процедуры, особенности взаимоотношений между собой, а также права и обязанности сотрудников этих органов.

Необходимо, на наш взгляд, рассмотреть также мнения нигерийских ученых. Так, по мнению Б. Илуйомаде и Б. Эка[3], ***административное право*** представляет собой *свод правил и норм*, цель которого заключается в сокращении сфер взаимоотношений, в рамках которых возможно возникновение конфликтных ситуаций между административными органами государства и гражданами.

Согласно позиции А. Уджо[4], ***административное право*** можно охарактеризовать как *свод административных норм*, призванный регулировать поведение различных кооперативных объединений, созданных для достижения общих экономических и социальных целей.

Другого мнения придерживается ученый Олуйеде[5]. Исходя из его точки зрения, ***административное право*** — это *отрасль права*, которая наделяет властью административные органы государства, возлагает на эти ведомства конкретные обязательства в процессе исполнения ими своих властных полномочий, а также является средством противодействия незаконным административным деяниям.

Административное право имеет дело с государственным аппаратом, посредством действий которого находит свое применение в законодательной, исполнительной и судебной деятельности органов государственной власти, а также позволяет ответить на вопросы: как и с помощью каких средств общество может контролировать действия государства, какие способы и инструменты восстановления своих прав имеют граждане в случае, если их права нарушены теми или иными действиями органов государственной власти.

---

[1] *Schwartz.* An Introduction to American Administrative Law. 2nd edition. Ocean & Pitman. 1962. P. 5.

[2] *Foulkes D.* Introduction to Administrative Law. 4th edition. 1976. P. 1.

[3] *Iluyomade B.O. & Eka B.* Cases and materials on Administrative law in Nigeria. 3rd edition. Nigeria: Obafemi Awolowo University Press. 1997. P. 2.

[4] *Ujo A.A.* Understanding Administrative Law in Nigeria. Kaduna: Awyaotu Enterprises & Publishers. 2002. P. 27.

[5] *Oluyede.* Nigerian Administrative Law. 3rd edition. 1988. P. 1, 2.

По мнению Лорда Хэлсбери[1], ***административное право*** является *инструментом осуществления действий публичного характера* правительством и иными административными органами государства. Сюда можно отнести действия органов государственной власти и их представителей, действия органов правосудия, судебный контроль за исполнением таких действий, их гражданскую ответственность, а также внесудебные средства восстановления нарушенных прав граждан.

Определение сущности административного права в случае с Нигерией, как отмечает А. Эмиола[2], — это не только вопрос урегулирования конфликтных ситуаций, возникающих между административными органами государства и гражданами, но и между самими административными органами.

10.3. Разделение ветвей власти в соответствии с Конституцией[3] Нигерии

Впервые *принцип разделения властей* предложил в XVII в. британский педагог и философ Джон Локк. Доктор С. Олугбенга[4] пишет по этому поводу:

> Несомненно, Локк является первым и самым главным сторонником теории разделения властей. Он делал свои наблюдения и выводы, основываясь на ситуации в Англии семнадцатого века, и выразил мнение о том, что законодательные и исполнительные органы правительства должны функционировать отдельно друг от друга. Идея состояла в следующем: в то время как исполнительные органы рутинно и повседневно осуществляют свою деятельность, законодательные органы работают быстро, по ситуации и в требуемые временные интервалы. Подобная систематизация необходима, исходя из того, что будет совершенным абсурдом — дать законодателям полномочия на исполнение и применение законов, поскольку, таким образом, они сами себя в общем смысле освободят от подчинения нормам законов.

Надо сказать, что упоминание о разделении власти на три элемента: законодательную, административную и судебную — присутствует в труде Аристотеля «Политика».

---

[1] *Halsbury's* Law of England. 4th edition. Butterworths, London. 1973. P. 5.
[2] *Emiola A.* Remedies in Administrative Law. Nigeria: Emiola Publishers. 2000. P. 14.
[3] *Конституция* Федеративной Республики Нигерия 1999 г.
[4] *Olugbenga S.* Principles and Practice of Administrative Law in Nigeria. Jos: Mono Expressions Ltd., 1997. P. 14.

Английский ученый Г. Барнетт[1] находит элементы разделения власти во времена правления Эдварда I Длинноногого (1272—1307) и пишет: «Во времена Эдварда I разделение ветвей власти было ярко выражено. Существовал Парламент трех сословий, Королевский Совет и система судов».

Английский государственный деятель и публицист Генри Болингброк[2] продолжил развитие идеи разделения властей и был озабочен сохранением необходимого баланса между ветвями власти в рамках Конституции. Также Болингброк полагал, что даже частичная подмена полномочий между ветвями власти приведет к разрушению государства.

Французский писатель Броден[3] сказал однажды:

> Быть одновременно законодателем и судьей — значит смешать воедино правосудие и привилегию на милосердие, приверженность закону и произвольный отход от него. И если правосудие отправляется недолжным образом, то тяжущиеся стороны не могут быть достаточно свободными. Они подавлены властью суверена.

Барон Шарль Луи де Монтескьё, будучи в Англии в 1729 г., отметил в своем труде «De l'Espirit des Lois»[4] («Дух законов»):

> Когда законодательные и исполнительные полномочия находятся в руках одного человека или какого-либо властного органа, свободы быть не может. Это будет концом всего, если такой человек или властный орган сможет осуществлять и законодательную, и исполнительную, и судебную деятельность единолично.

В XXI в. доктрина о разделении властей не настаивает на существовании трех институтов власти, действующих исключительно изолированно друг от друга. На деле же выходит, что подобная систематизация власти крайне малодейственна сегодня согласно многим существующим конституциям, в том числе и Конституции Нигерии. Структура некоторых современных конституций предусматривает тесную взаимосвязь между тремя ветвями власти, поскольку полная изоляция их друг от друга может привести к застою в конституционной деятельности.

---

[1] *Barnett H.* Constitutional and Administrative Law. London: Cavendish Publishing Ltd., 2004. P. 98.
[2] *Bolingbroke H.J.* Remarks on the History of England. 1748. P. 80—83.
[3] *Bluntschi.* Theory of the State. P. 577.
[4] *Boron Montesquieu.* The Spirit of Laws. 1748. Гл. 6.

По мнению нигерийского ученого А. Оджо, полное разделение властей нежелательно с практической точки зрения для эффективной работы правительства. Ученый также полагает, что во избежание злоупотребления властью одним человеком или административным органом необходимо установить некие пределы властных полномочий.

Другой нигерийский ученый — Джастис Опута[1] заметил:

> Термин «разделение властей» возник из необходимости сдерживать власть государства путем разделения этой власти. Конституционная демократия предполагает сбалансированную систему разделения властей, и только при такой системе гражданин будет доволен любым уровнем независимости от государства, в случае если его гражданские права и свободы, данные конституцией, будут соблюдаться. Это и есть сдерживающие и уравновешивающие силы, которые объясняют частичный перехлест полномочий между тремя ветвями государственной власти на практике.

Необходимо отдельно подчеркнуть, что нет ни одной страны, в которой бы разделение ветвей власти имело полный или абсолютный характер. Все конституции признают, что государство есть единый организм и естественное разделение властей — это фундаментальная основа для эффективного развития государства.

Действующая *Конституция Федеративной Республики Нигерия* вступила в силу *29 мая 1999 г.*, провозгласив идею о демократических выборах и признав разделение властей во всей структуре органов государственной власти.

По мнению А. Эмиолы[2], суть разделения властей состоит не в разделении как таковом, а в определении функций и полномочий властных органов. Эмиола также добавляет:

> С одной стороны, можно дать следующую классификацию ветвей власти: исполнительная, законодательная и судебная. С другой стороны, любую властную деятельность, не относящуюся к судебной, необходимо относить к административной.

В соответствии с ч. 1 гл. 4 Конституции Нигерии *законодательная деятельность* находится в ведении *Национальной Ассамблеи*, состоящей из Сената и Палаты представителей, а ч. 2 гл. 4 установи-

---

[1] *Oputa J.* Independence of the judiciary in a Democratic Society. NIALS Publication. 2000. P. 81.

[2] *Emiola A.* Remedies in Administrative Law. Ogbomosho: Emiola Publishers Ltd., 2000. P. 16.

ла, что Национальная Ассамблея обладает всеми полномочиями законотворческой и законодательной деятельности, но принимаемые законы должны быть нацелены на установление мира, порядка и стабильного управления государством и любой ее частью.

В целях предотвращения конфликтных ситуаций между государственными ведомствами различных уровней Конституция ограничила исполнительные полномочия Национальной Ассамблеи.

В строгом соответствии с духом существующей в Нигерии доктрины о разделении властей ч. 8 гл. 4 Конституции установила, что помимо Национальной Ассамблеи осуществление законодательной деятельности возложено на суды, а также трибуналы, созданные в соответствии с законом.

10.4. Административные трибуналы

Как до вступления на демократический путь развития государства и принятия Конституции 29 мая 1999 г. в Федеративной Республике Нигерия существовали специализированные трибуналы, так и после они сохранились и продолжили свою деятельность. Трибуналы носят чрезвычайный характер и создаются на основе того или иного закона либо по специальному распоряжению руководящих органов государства. Подобные *трибуналы именуются административными* (АТ), однако это не означает, что они имеют ограниченную юрисдикцию. Надо сказать, что наряду с АТ существует большое количество комитетов по этике, а также дисциплинарных комитетов в зависимости от профессиональной принадлежности, например: Нигерийская адвокатская ассоциация (НАА), Нигерийская медицинская ассоциация (НМА) и др.

Каждый АТ обладает полномочиями, регламентированными тем или иным законом, на основе которого он был создан. Власти штатов в зависимости от места создания административных трибуналов обязаны соблюдать и обеспечивать все условия для их нормальной работы[1]. Деятельность административных трибуналов осуществляется в соответствии с общими правилами проведения судебных разбирательств. При этом АТ являются независимыми от государства образованиями. Таким образом, ни муниципальные власти, ни губернаторы, ни министры не должны влиять на ход работы административных трибуналов.

Существует мнение, что между деятельностью административных трибуналов и специально создаваемых комиссий по расследо-

[1] *Oluyode P.A.* Nigerian Administrative Law. Ibadan: University Press Ltd., 1986. P. 216.

ванию различий практически не наблюдается. Однако АТ осуществляют свою деятельность, основываясь на законах, и принимают решения самостоятельно: без участия и рекомендаций глав муниципалитетов, губернаторов или министров. В свою очередь, комиссии по расследованию после изучения фактов, улик, показаний и иной информации по делу должны перед оглашением своей позиции провести совещательные процедуры и выслушать соответствующие рекомендации, например, от губернатора штата или министра. Административные трибуналы выносят решения, которые по своей сути являются судебными, в то время как комиссии по расследованию оглашают позицию, предваряющую вынесение административного или политического решения, зачастую именуемого квазисудебным. Согласно английской правовой системе, строгого разграничения между административными трибуналами и традиционными судами нет. При этом необходимо отметить, что суды и судебную систему возглавляют профессиональные юристы, в то время как к АТ подобные требования не предъявляются, хотя все же рекомендуется, чтобы во главе АТ также находился юрист. К тому же в отличие от административных трибуналов деятельность судов осуществляется в строгом соответствии с правилами ведения судебных процедур.

На наш взгляд, необходимо выделить ряд обстоятельств, объясняющих необходимость и полезность существования административных трибуналов:

- работа административного трибунала обходится дешевле для тяжущихся сторон, нежели судебный процесс, поскольку не предусматривает выплаты какой-либо пошлины за подачу жалобы или поручения адвокату или юристу, ведение дела;
- рассмотрение и вынесение решений по делам в рамках административного трибунала происходят быстрее, чем в обычном суде;
- дела, рассматриваемые в рамках административного трибунала, зачастую требуют участия экспертов и специалистов очень узкого профиля. В большинстве случаев обычные суды не в состоянии обеспечить участие всех необходимых специалистов. В этом смысле административные трибуналы являются более гибкими в своей работе и более подготовленными для принятия решения по рассматриваемым делам;
- административные трибуналы в достаточной степени неформальны и не загнаны в процедурные рамки. Обязательные правила ведения уголовного или гражданского процесса могут применяться в рамках АТ, а могут и не применяться.

Однако помимо аргументов в пользу административных трибуналов существуют факты, на основании которых можно выделить и ряд недостатков. Среди них:

- несмотря на то что участники административного трибунала могут являться узкими специалистами по своему профилю деятельности, им зачастую не хватает судебной или правовой практики для надлежащего представления в процессе той работы, которую на них возложил АТ;
- административные трибуналы по факту не обладают той степенью независимости в принятии решений, какой обладают обычные суды, поскольку участники АТ назначаются органами исполнительной власти федерального или местного значения в зависимости от уровня рассматриваемого дела. В этом случае существует вероятность того, что лица, получившие назначения в административный трибунал, могут в обход законов следовать указаниям тех, кто их назначил;
- чрезмерная гибкость административных трибуналов в принятии решений создает неопределенность в развитии практики правоприменения, поскольку лица, ответственные за принятие подобных решений, не ограничены доктриной прецедентного права в отличие от обычных судов;
- в то время как деятельность обычных судов имеет публичный характер, наблюдается тенденция закрытых заседаний по делам, рассматриваемым в рамках АТ;
- большое количество решений административные трибуналы принимают, не имея резонных оснований для принятия подобных решений;
- в отличие от практики обычных судов многие решения административных трибуналов, затрагивающие условия жизни граждан и их доступ к средствам существования, принимаются без каких-либо слушаний заинтересованных сторон по делу[1].

Составы административных трибуналов могут быть отличными друг от друга. Практика показывает, что в большинстве случаев возглавляет тот или иной АТ либо действующий, либо отставной судья. Во главе административного трибунала Окадигбо, созданного по факту жестокости и зверств, происходивших во время народных беспорядков в Занго-Катафе в 1992 г., находился отставной судья. Председателями административных трибуналов, создаваемых по

[1] *Iluyomade B.O. & Eka B.* Cases and materials on Administrative law in Nigeria. 3rd edition. Nigeria: Obafemi Awolowo University Press, 1997. P. 130.

фактам разбоев и грабежей, а также применения огнестрельного оружия, как правило, назначаются судьи (действующие либо отставные), старшие офицеры полиции, сухопутных войск либо флота. Административный трибунал по делам о ренте в штатах Плато и Кадуна возглавлял профессиональный юрист. В соответствии с п. 2 ст. 8 указа № 3 от 1977 г. «*О контроле за рентой и обращении взыскания на имущество в случае неуплаты*» был установлен верхний предел рентной стоимости жилого фонда, а также утвержден состав АТ по делам о ренте, в который вошли:

(1) председатель;
(2) государственный инспектор по строительству;
(3) государственный инспектор по здравоохранению;
(4) лица, имеющие безукоризненную репутацию.

Принципиальным моментом при формировании состава административного трибунала является гарантирование каждой из сторон того, что как минимум один из членов трибунала сможет профессионально определить суть их интереса, а также гарантирование независимости АТ от исполнительной власти, как это наблюдается в случае с обычными судами. Необходимо отметить, что законы, к которым в своей работе обращаются административные трибуналы, зачастую крайне сложны, что нередко затормаживает работу АТ. Таким образом, административные трибуналы сталкиваются со значительными и порой труднопреодолимыми проблемами применения правовых норм.

Административные трибуналы, как правило, вправе самостоятельно регулировать все процедуры, проводимые в ходе разбирательства по делу, кроме тех случаев, когда АТ создаются специально для разбора какого-либо конкретного дела. Жалобу в административный трибунал подает сам истец, однако в некоторых случаях истцом может выступать третье лицо. Примеры, когда третье лицо выступает инициатором процесса, можно встретить в работе Торгового арбитражного трибунала, созданного при Министерстве труда и производительности.

Практически все административные трибуналы разрешают профессиональным юристам представлять интересы ответчика, который, в свою очередь, имеет право не прибегать к чьим-либо услугам.

В силу своей публичной природы большинство административных трибуналов проводит разбирательства по делу и выносит вердикт публично. Однако некоторые АТ добиваются проведения закрытых заседаний, объясняя это интересами обвиняемых, свидетелей и лиц, находящихся под стражей.

Вообще решения административных трибуналов не могут быть обжалованы проигравшей стороной, если иное не предусмотрено

законом, на основании которого был создан АТ, поэтому возможны различные варианты.

Соответствующая *жалоба на решение административного трибунала* может быть подана министру, государственному комиссару, губернатору, а также в судебные органы. В том случае, если решения указанных инстанций не удовлетворили какую-либо из сторон, их можно обжаловать в Верховном суде.

Например, в соответствии с п. 1 ст. 36 указа № 3 штата Сокото от 1977 г. «О контроле за рентой и обращении взыскания на имущество в случае неуплаты» землевладелец или владелец иной недвижимости, которого не удовлетворило решение административного трибунала, вправе в течение 30 дней после вынесения такого решения подать жалобу в вышестоящий суд, обладающий полномочиями проведения судебных разбирательств подобного рода. Следующей инстанцией для подачи жалобы в случае вынесения решения, неудовлетворяющего какую-либо из сторон, является Верховный суд Нигерии.

Несомненно, административные трибуналы в своей работе должны основываться на принципах открытости и публичности процесса, справедливости, беспристрастности и разумности в принятии решений, а также учитывать естественные права тяжущихся сторон. Абсолютно правильно и справедливо, на наш взгляд, когда стороны знают о своих правах, о том, какие претензии и требования к ним предъявляются, а также когда они надлежащим образом уведомлены о проведении разбирательства по делу, чтобы иметь время для подготовки к защите и отстаиванию своих прав и интересов. Более того, стороны должны иметь абсолютное право на обжалование решений административных трибуналов, а АТ, в свою очередь, должны выступать в качестве гаранта справедливости и надлежащего исполнения норм законов.

10.5. Судебный контроль за деятельностью административных органов

Судебный контроль основан на рассмотрении дела по существу и является по своей сути не чем иным, как судебным пересмотром. В случае если рассмотрение того или иного дела находится в юрисдикции соответствующего суда, вышестоящий суд не вправе ставить вопрос о пересмотре полномочий нижестоящего только лишь на основании того, что последний принял решение, неправильно истолковав положения закона.

Нигерийский ученый М.А. Олонг[1] отмечает:

> Юрисдикция есть полномочия суда принимать решение по вопросу того или иного судебного спора, а также рассматривать подсудные этому суду дела. Границы указанных полномочий установлены конституцией. И если подобные ограничения не распространяются на какие-либо судебные органы, то юрисдикция таких судов должна считаться неограниченной.

Судебный контроль за деятельностью административных органов можно разделить на три категории:

(1) превышение полномочий и выход за рамки компетенции (доктрина «ultra vires»);
(2) нарушения закона, выявленные в материалах судебного дела;
(3) нарушение естественных прав, суть которого заключается в двух латинских максимах — audi alterem partem (лат. выслушать другую сторону) и nemo judex in causa sua (лат. никто не судья в своем деле).

Доктрина ultra vires — одна из фундаментальных основ осуществления судебного контроля за деятельностью административных органов в Нигерии. Суть данной доктрины состоит в том, что лицо, обладающее определенным перечнем прав в соответствии с тем или иным законом, может действовать исключительно в рамках данного закона. В случае превышения лицом указанных полномочий действия такого лица будут признаны недействительными и не повлекут за собой каких-либо правовых последствий.

Также рассматриваемая доктрина имеет место и в тех случаях, когда действие совершено в рамках закона, но ненадлежащим лицом.

Так, в деле «Эллингэм против министра рыбного и сельского хозяйства» министр делегировал районной Военной сельскохозяйственной комиссии полномочия по распоряжению и использованию земель сельскохозяйственного назначения. Комиссия, в свою очередь, делегировала данные полномочия исполнительному офицеру и поручила ему определить участки, на которых будут засеяны различные виды зерна. Суд признал подобное субделегирование незаконным, поскольку соответствующий закон о сельском хозяйстве предписывает исполнять данные функции указанной выше комиссии.

В тех случаях, когда полномочия четко определены и должны использоваться для достижения одной цели, использование их для достижения другой цели незаконно. Также осуществление своих полномочий будет признано незаконным при принятии решений,

---

[1] *Olong M.A.* The Nigerian Legal System in a Nutshell. Oluwole Publishers Ltd., 2006. P. 127.

не относящихся к делу, и игнорировании надлежащих и уместных для принятия в той или иной ситуации решений.

К наиболее частым *нарушениям закона, выявляемым в материалах судебных дел*, касающихся действий административных органов, относятся:

- принятие в процесс недопустимых в суде доказательств;
- отказ в принятии в процесс показаний, допустимых в суде в качестве доказательств.

Любой из указанных фактов — серьезное основание для того, чтобы вышестоящий суд истребовал дело у нижестоящего суда в связи с тем, что нижестоящий суд не в состоянии обеспечить объективное и непредвзятое рассмотрение дела.

Справедливое рассмотрение всех обстоятельств дела в суде заключается в том, чтобы независимый и беспристрастный наблюдатель был уверен в соблюдении и обеспечении прав тяжущихся сторон, и суд обязан сохранять такой баланс, при котором все стороны обладают равными правами перед судом.

Так, по заявлению, поданному лицом, не являющимся стороной в деле (но заинтересованным в его исходе), против одной из сторон, должно быть проведено отдельное судебное рассмотрение. Также в случае, если интересы того или иного лица могут быть нарушены решением судебного или административного органа, такое лицо обладает неотъемлемым правом быть уведомленным и ознакомленным со всеми заявлениями в его сторону, чтобы в надлежащем порядке подготовить ответ для защиты своих прав и интересов.

Право на справедливое рассмотрение дела в суде подразумевается в рамках базовых принципов «верховенство закона» и «соблюдение прав человека»[1]. Часть 1 ст. 36 *Конституции Федеративной Республики Нигерия 1999 г.* обеспечивает защиту права на справедливое судебное рассмотрение:

> В обеспечение защиты своих гражданских прав и свобод от неправомерных действий органов государственной власти человеку и гражданину гарантируется право на справедливое, независимое и беспристрастное рассмотрение дела в суде или ином созданном на основе закона трибунале в разумные сроки.

Право на справедливое рассмотрение дела в суде относится к правам первого поколения (личные и политические права), провозглашенным Великой Французской революцией, а также в ходе американской борьбы за независимость.

---

[1] *Okpara O.* Human rights Law and Practices in Nigeria. Chenglo Ltd., 2005. P. 179.

Нигерийский ученый Джастис Опута[1] замечает по этому поводу: «Если и есть право, которое необходимо решительно отстаивать, то это право на справедливое судебное рассмотрение дела».

Необходимо также отметить, что в соответствии с положениями ст. 10 Всемирной декларации прав человека каждый человек имеет право на основе полного равенства на то, чтобы его дело было рассмотрено гласно и с соблюдением всех требований справедливости независимым и беспристрастным судом.

Однако при этом определение содержания и объема прав на справедливое рассмотрение дела в суде представляется затруднительным. Ни одна мировая конституция, ни один закон не дают четкого определения содержания и объема рассматриваемых прав. На наш взгляд, подобные определения и пояснения могут исходить лишь из решений и приговоров суда.

Материалы по делу 2005 г. «Ндукауба против Коломо» послужили основой для определения судом следующих составляющих содержания права на справедливое судебное рассмотрение:

- рассмотрение дела может быть справедливым только тогда, когда обеим тяжущимся сторонам предоставлена возможность защиты своих прав. В случае если какой-либо из сторон такое право не предоставлено, то рассмотрение дела судом должно быть признано недействительным;
- принцип справедливого судебного рассмотрения дела предполагает, что каждая из сторон обладает правом знать, какие заявления и обвинения выносятся в отношении этих сторон. При этом суд или трибунал не вправе принимать какие-либо сведения или информацию по делу от одной из сторон втайне от другой;
- право на самозащиту в суде является неотъемлемым элементом справедливого судебного рассмотрения.

Суд также определил, что справедливое судебное рассмотрение применительно к истцу в гражданском деле означает следующее:

- истец имеет право по своему выбору пользоваться услугами профессионального юриста, который бы представлял его интересы;
- истцу должна быть предоставлена возможность вызывать всех свидетелей по делу для поддержания своей позиции в суде;

---

[1] *Oputa C.A.* Human rights in the Political and Legal Culture of Nigeria. 2nd Idigbe Memorial Lectures. Nigerian Law Publications, Lagos, 1989. P. 99.

- истец самостоятельно или представитель истца должен иметь возможность проведения перекрестного допроса свидетеля противной стороны.

Судебная система Нигерии придает очень большое значение правилу справедливого судебного рассмотрения. Нарушение этого правила влечет недействительность рассмотрения дела в суде, при этом суд определяет такое рассмотрение как вообще не состоявшееся, т.е. которого не было. Необходимо отметить, что одним из основополагающих принципов административного права Нигерии является *право граждан быть выслушанными по тому или иному рассматриваемому делу, прежде чем будет принято какое-либо судебное решение.*

10.6. Органы местного самоуправления

Система органов местного самоуправления Нигерии получила конституционное признание только с принятием Конституции Федеративной Республики Нигерия 1979 г. До этого момента как таковой структуры муниципальных органов власти не существовало, а преобладал общинный тип организации власти и управления, когда главой населенного пункта становился представитель того или иного племени. Реформа органов местного самоуправления закрепила конституционный статус муниципалитетов.

Согласно *Конституции 1979 г. муниципалитеты являлись самостоятельными административными единицами и находились в прямом подчинении у федерального Правительства Нигерии*, встав, таким образом, на один уровень со штатами.

Конституция Нигерии 1999 г. *подтвердила соответствующий статус муниципалитетов*, закрепленный предыдущей Конституцией. Однако положения Конституции, касающиеся статуса органов местного самоуправления, все же вызывают ряд вопросов.

Часть 1 ст. 7 Конституции Федеративной Республики Нигерия 1979 г. обязывала правительство штатов подтверждать факт проведения демократических выборов членов муниципальных советов, а также определяла порядок и структуру деятельности местных органов власти, их функции, финансирование и состав. Местные власти, в свою очередь, имели право определения функциональных обязанностей муниципальных советов, а правительство штатов обладало полномочиями по роспуску этих советов, а также финансированию их деятельности.

Конституция 1999 г. сохранила данные положения, а также обязала правительство штатов обеспечивать все необходимые условия для нормальной деятельности муниципалитетов.

Федеральное правительство получило полномочия по распределению части государственных доходов между органами местного самоуправления, по осуществлению регистрации избирателей и обеспечению всех избирательных процессов, а также по систематизации всех данных и созданию государственного реестра избирателей[1].

По мнению нигерийского ученого Б.О. Нвабуезе[2], положения ст. 7 Конституции нацелены на ограничение полномочий правительства штатов, а также на обязывание их не только обеспечить нормальные условия для деятельности органов местного самоуправления, но и, что самое важное, обеспечить проведение демократических выборов в муниципальные советы.

Однако при этом профессор Нвабуезе отмечает, что чрезмерное вовлечение федерального Правительства в дела штатов и органов местного самоуправления противоречит самой идее о федерализме.

В то время как правительства штатов, ссылаясь на положения ст. 7 Конституции Нигерии, настаивают на том, что полномочия по формированию органов местного самоуправления должны принадлежать им, федеральное Правительство стоит на позиции, согласно которой учреждение и формирование органов муниципальной власти должны находиться в ведении Национальной Ассамблеи.

В соответствии с Конституцией 1999 г. *законодательные полномочия* в Федеративной Республики Нигерия *принадлежат Национальной Ассамблее*, состоящей из Сената и Палаты представителей[3]. Законодательные полномочия включают в себя полномочия по принятию законов, дополнению, внесению изменений и отмене законов. И хотя законодательный орган вправе делегировать нормотворческие полномочия иным государственным ведомствам, на органы исполнительной власти такое делегирование не распространяется. Это основано на принципе delegates non protest delegare (лат. уполномоченный не может передавать свои полномочия).

Статьи 58 и 59 Конституции закрепили основные принципы осуществления законодательных полномочий Национальной Ассамблеей. Рассмотрение законопроектов каждой из палат Национальной Ассамблеи должно проходить независимо друг от друга. Передача законопроекта на рассмотрение в верхнюю палату происходит в том случае, если нижняя палата одобрила законопроект простым большинством. Необходимо, на наш взгляд, отметить исключительное полномочие Национальной Ассамблеи на принятие

---

[1] Пункт «а» ч. 6 ст. 7 Конституции Федеративной Республики Нигерия.
[2] *Nwabueze B.O.* The Presidential Constitution of Nigeria. Hurst & Co. London, 1982.
[3] *Часть* 1 гл. 4 Конституции Федеративной Республики Нигерия.

законов, посвященных «установлению мира, порядка и хорошего управления государством или любой его частью». Указанное полномочие является одним из 68 «исключительных законодательных полномочий Национальной Ассамблеи».

Конституция Нигерии признает 768 муниципальных образований и в приложении № 1 приводит весь их перечень, а также указывает столицы данных образований. Этот факт стал поводом для многочисленных споров и обсуждений, поскольку приведение перечня муниципалитетов в Конституции страны автоматически переводит местные органы власти из ведения штатов в ведение федерального Правительства и так или иначе Национальной Ассамблеи[1].

Профессор Нвабуезе[2] отмечает:

> Вовлечение федерального Правительства в дела органов местного самоуправления фактически отменит разграничение предметов ведения между федеральными и муниципальными властями.

Профессор Оморуйи[3], ссылаясь на ст. 8 Конституции Нигерии, делает вывод о том, что ни один штат не имеет права самостоятельно формировать или ликвидировать органы местного самоуправления.

Национальная Ассамблея наделена полномочиями по внесению предложений, касающихся распределения средств, предназначенных для органов местного самоуправления. *Распределение средств государственного бюджета* основано на законном исключительном праве Национальной Ассамблеи. В обязанности Национальной Ассамблеи также входит определение порядка и процедуры распределения средств в пользу муниципальных образований[4], при этом правительства штатов на местном уровне должны принять соответствующие нормативные акты, обеспечивающие подобное распределение. Несмотря на то что Конституция гарантирует органам местного самоуправления финансирование со стороны федерального Правительства, правительства штатов все же обладают полномо-

---

[1] *Sagay I.E.* The 1999 Constitution and Nigeria»s Federation. Burning issues in the 1999 Constitution. Nigerian Bar Association (Ikeja Branch). Lagos, 2000. P. 48, 49.

[2] *Nwabueze B.O.* Federalism in Nigeria under the Presidential Constitution of 1979. Sweet & Maxwell. P. 126.

[3] *Omoruyi O.* Local Government Autonomy under the Nigerian Presidential system of Government. Democracy and the Law., Ed. Prince Bola Ajibola (Federal Ministry of Justice) Nigeria. Вып. 11. P. 246.

[4] *Часть* 5, 7 ст. 162 Конституции Федеративной Республики Нигерия.

чиями по осуществлению контроля над таким финансированием, а также расходованием полученных муниципалитетами средств[1].

Известный нигерийский ученый Б.Р. Ангве[2] полагает, что ст. 162 Конституции Нигерии, посвященная порядку распределения государственных средств, полностью обеспечивает защиту органам местного самоуправления от произвольных действий правительства штатов, которые могут «подмять» под себя бюджетные средства, предназначенные для муниципалитетов.

Конституция Нигерии определяет полномочия Национальной Ассамблеи, в рамках которых она может осуществлять законодательный контроль над органами местного самоуправления.

В соответствии с положениями ч. 1 ст. 7 Конституции ответственность за учреждение муниципальных органов власти лежит на правительствах штатов, которые, в свою очередь, обязаны обеспечить условия для нормальной работы избранным в ходе проведения демократических выборов членам муниципальных советов.

Необходимо отметить, что в соответствии с Конституцией любой нормативный акт, принятый на уровне правительства штата, должен быть направлен на совершенствование демократической системы управления на муниципальном уровне. Таким образом, любой закон, который не соответствует данному установлению, будет аннулирован и признан недействительным.

Также согласно ч. 1 ст. 7 Конституции Нигерии законодательные органы штатов наделены широкими полномочиями по принятию законов, касающихся определения порядка формирования и структуры деятельности муниципальных советов, перечня их функций, а также порядка финансирования.

В соответствии с п. 11 ч. 2 Приложения № 2 Конституции Нигерии Национальная Ассамблея может издавать федеральные законы, касающиеся регистрации избирателей, а также процедуры проведения выборов членов муниципальных советов. Данное положение вызвало споры между федеральным Правительством и правительствами штатов по поводу объема их полномочий при проведении выборов руководящих органов на муниципальном уровне. Полномочия по организации и проведению регистрации граждан, обладающих активным избирательным правом, были переданы Независимой избирательной комиссии. Указанные полномочия рас-

---

[1] *Akande J.O.* Introduction to the Constitution of the Federal Republic of Nigeria 1999 with Annotations. MIJ Professional Publishers Ltd. (Lagos, Nigeria), 2000. P. 38.

[2] *Angwe B.R.* The legal relationship between the Local and State Governments under the 1999 Constitution of the Federal Republic of Nigeria. New vistas in Law (Faculty of Law, University of Jos), 2000. P. 386.

пространяются на все выборы, проводимые на территории Нигерии, в то время как полномочия независимых избирательных комиссий штатов затрагивают выборы исключительно на муниципальном уровне и не распространяются на регистрацию граждан, обладающих активным избирательным правом.

Представляется важным отметить, что Конституция Нигерии 1979 г. не содержала сведений о точном количестве муниципальных образований, в то время как в ч. 1 Приложения № 1 Конституции 1999 г. подобная информация содержится. Таким образом, *учреждение новых органов местного самоуправления находится в ведении Национальной Ассамблеи* и автоматически влечет за собой внесение соответствующих изменений в текст Конституции.

Профессор Нвабуезе[1] замечает по это поводу:

> Перечисление в конституции всех муниципальных образований страны не означает, что количество муниципальных советов будет соответствовать числу этих образований. Такое перечисление имеет своей целью территориальную идентификацию того или иного муниципального образования и, таким образом, предупреждение споров по поводу их принадлежности, которые могут возникнуть между штатами.

В соответствии с ч. 1 ст. 7 Конституции *Национальная Ассамблея наделена полномочиями по определению перечня функций муниципальных советов*, при этом в ч. 5 ст. 7 Конституции дана классификация таких функций. Также предполагается, что Национальная Ассамблея вправе лишь дополнять положения Конституции, касающиеся функций муниципальных советов.

Согласно ст. 128 Конституции *Национальная Ассамблея обладает надзорными полномочиями*. Так, в рамках указанных полномочий (п. б ч. 1 ст. 128) Национальная Ассамблея имеет право проведения расследования деятельности физических лиц, государственных ведомств, министерств и т.д., ответственных за расходование и распределение средств федерального бюджета, а также исполняющих либо применяющих законы, принятые Национальной Ассамблеей. Таким образом, Национальная Ассамблея вправе осуществлять надзорные функции за деятельностью муниципальных советов (ч. 2 ст. 128). Однако осуществление указанных полномочий не должно противоречить принципам демократического государства, закрепленным в ч. 1 ст. 7 Конституции Нигерии.

---

[1] *Nwabueze B.O.* Federalism in Nigeria under the Presidential Constitution of 1979. Sweet & Maxwell. P. 60, 61.

Глава 11

Административное право Королевства Саудовская Аравия

- Государственное устройство и административная реформа в Саудовской Аравии
- Финансово-экономический сектор

11.1. Государственное устройство и административная реформа в Саудовской Аравии

Во второй половине XX в. во многих странах мира с различным государственно-политическим устройством было проведено большое количество административных реформ. Как правило, посредством реформ предполагалось уменьшить количество и размеры многочисленных государственных структур, передать больше полномочий частному сектору в целях сокращения финансовых расходов, а также прекратить практику двойственности (повторения полномочий) между различными структурами государственного аппарата.

Королевство Саудовская Аравия не является исключением. Попытки проведения административных реформ начались с момента основания государства в марте 1932 г., когда были приняты первые юридические документы, закрепляющие общие принципы государственного устройства и управления страной. Согласно Основам системы власти *Саудовская Аравия является абсолютной теократической монархией*, управляемой сыновьями и внуками короля-основателя Абдель Азиза ибн Абдель Рахмана аль-Фейсала Аль Сауда. Священный *Коран служит конституцией страны*, которая управляется на основе исламского законодательства (шариата).

Высшие органы власти включают главу государства и наследного принца, Совет министров, Консультативный совет, Высший совет правосудия. Однако реальная структура монархической власти в Саудовской Аравии несколько отличается от того, как ее представляют в теории. В значительной степени власть короля опирается на семейство Аль Сауд, состоящее из более чем пяти тысяч человек и составляющее основу монархического строя в стране. Король правит, опираясь на советы ведущих представителей семейства, в частности своих братьев. На такой же основе строятся его отношения с религиозными лидерами. Столь же важным для стабильности коро-

левства является поддержка знатных семейств, таких как ас-Судайри и Ибн Джилюви, а также религиозного семейства Аль аш-Шейх, являющегося побочной ветвью династии Саудидов. Эти семейства остаются верными клану Аль Сауд на протяжении почти двух столетий[1].

Глава государства и религиозный лидер страны (имам) — Служитель двух Священных мечетей и одновременно являющийся премьер-министром, главнокомандующим вооруженными силами и верховным судьей. Глава государства обладает всей полнотой исполнительной, законодательной и судебной власти. Его полномочия теоретически ограничены только нормами шариата и саудовскими традициями. Король призван поддерживать единство королевской семьи, религиозных лидеров (улемов) и прочих элементов саудовского общества[2].

Механизм престолонаследия официально закреплен только в 1992 г. Наследник престола назначается при жизни самим королем с последующим одобрением улемов. В соответствии с племенными традициями в Саудовской Аравии не существует четкой системы престолонаследия. Власть обычно переходит к старшему в роду, наиболее соответствующему для выполнения функций правителя. Чтобы обеспечить бесконфликтную смену власти в стране, в начале июня 2000 г. решением короля Фахда и наследного принца Абдаллы был образован Королевский семейный совет, который включает восемнадцать наиболее влиятельных прямых потомков основателя аравийской монархии Ибн Сауда[3].

По конституции король возглавляет правительство (в нынешней форме существует с 1953 г.) и определяет основные направления его деятельности. Совет министров сочетает в себе как исполнительные, так и законодательные функции. Все его решения, которые должны быть совместимы с нормами шариата, принимаются большинством голосов и подлежат окончательному утверждению королевским декретом. Во главе важнейших министерств обычно стоят представители королевской семьи. Министры помогают королю выполнять его полномочия в соответствии с конституцией и другими законами[4].

Законодательного органа нет — король управляет страной посредством указов. С декабря 1993 г. при монархе действует ***Кон-***

---

[1] *David E. Long.* The Kingdom of Saudi Arabia. University Press of Florida, 1997.
[2] *Foster L.M.* Saudi Arabia (Enchantment of the World). School & Library Binding, 1993.
[3] *Honeyman S.* Saudi Arabia (Country Fact Files). Library Binding, 1995.
[4] *Mulloy M.* Saudi Arabia (Major World Nations). Library Binding, 1998.

сультативный совет (КС, Меджлис аль-Шура), состоящий из ученых, писателей, бизнесменов, видных членов королевской семьи и представляющий собой первый в истории Саудовской Аравии общественный форум. Консультативный совет призван разрабатывать рекомендации правительству по вопросам социально-экономического развития страны, готовить заключения по различным правовым актам и международным соглашениям. Не менее 10 членов Совета имеют право законодательной инициативы. Они могут предложить новый законопроект или дополнения и изменения к действующему законодательству и представить их председателю Совета. Все решения, доклады и рекомендации Совета должны быть представлены непосредственно королю и председателю Совета министров для рассмотрения. Если точки зрения двух советов совпадают, решение принимается с согласия короля; если точки зрения не совпадают, король имеет право решить, какой вариант будет принят.

Согласно указу 1993 г. Консультативный совет состоял из 60 членов и председателя, назначаемых королем сроком на 4 года. В июле 1997 г. численность КС возросла до 90 членов, а в мае 2001 г. — до 120. С расширением изменился и состав Совета, в 1997 г. в него впервые были включены три представителя от шиитского меньшинства; в 1999 г. на заседаниях КС было разрешено присутствовать женщинам. В последнее время значение Консультативного совета постепенно усиливается[1].

В последнее десятилетие проведено значительное реформирование административной системы Саудовской Аравии. Надо сказать, что это был не первый опыт административных реформ в Королевстве. Так, во времена правления первого короля Абдель Азиз аль-Сауда было принято решение о создании Комитета по контролю и проведению реформ (ККПР). Одной из задач ККПР было изучение и исследование системы государственной и муниципальной власти как исполнительного органа государства[2].

Практически без изменений в своей структуре ККПР действовал до 1956 г., когда дальнейшая работа по исследованию и пересмотру системы государственного управления начала проводиться в тесном сотрудничестве с Всемирным банком реконструкции и развития.

Следующим значимым этапом в совершенствовании системы административной власти Королевства было создание ***Высшего коми-***

---

[1] *Jerichow A.* The Saudi File: People, Power, Politics. 1998.

[2] *AbdulRahman Al-AbdulKader.* Public Administration in the Kingdom: the realty and the obstacles. Riyadh: 2003. SSOA. P. 1.

тета по проведению административной реформы (ВКАР) в 1962 г. Главной целью ВКАР была концентрация усилий по совершенствованию организационных структур государственного аппарата, а также упрощению процедур и порядка осуществления их действий[1].

Высшим Комитетом были предприняты попытки реорганизовать большинство государственных ведомств. Например, во времена правления короля Абдель Азиз Фахда с 1981 по 2001 г. было принято 79 решений, направленных на реорганизацию и совершенствование структур государственного аппарата, а 9 других его решений меняли систему и правила функционирования отдельных ведомств (табл. 11.1). Однако предпринятые действия имели один негативный момент, который заключался в том, что реорганизация структур государственного аппарата проводилась индивидуально, в отрыве друг от друга, что в дальнейшем повлекло проблемы во взаимодействии.

Таблица 11.1. **Количество решений и постановлений, принятых ВКАР в период правления короля Абдель Азиз Фахда** (1981—2001)

Количество принятых решений и постановлений	*Сфера деятельности, на которую было направлено действие принятых решений и постановлений*	*Доля в общем количестве, %*
79	Совершенствование и реорганизация структур государственного аппарата	71,8
3	Изменение должностных обязанностей и кадровой политики	2,4
9	Изменение системы и правил функционирования структур государственного аппарата	8,2
6	Создание новых ведомств или ликвидация старых	5,5
6	Установление ежедневного режима работы (часы работы)	5,5
2	Совершенствование взаимодействий между структурами государственного аппарата	1,8
1	Финансовые дела и бюджетная политика	0,9
2	Административные процедуры	1,8
2	Иные решения и постановления	1,8
110	ВСЕГО	100

[1] *AbdulRahman Al-Shegawi.* The re-structure of Governmental System in the Kingdom during 20 years of the Custodian of the Two Holy Mosques from 1981 to 2000. Riyadh: IPA, 2000. P. 1.

В 2000 г. начал свою работу ***Генеральный министерский комитет по проведению административной реформы*** (ГМКАР), цель создания которого заключалась в реструктуризации всей системы государственных ведомств. Это стало первым этапом реформирования[1].

Многие страны проводят время от времени подобные организационные изменения в структурах государственного аппарата. Власти Саудовской Аравии также чувствовали назревшую необходимость подобных изменений, поскольку с начала 60-х годов прошлого века радикальных структурных модификаций проведено не было.

Начиная с 1962 г., с момента создания ВКАР, существующая система органов государственной власти переросла в весьма запутанную структуру, где полномочия нескольких не имеющих отношения друг к другу ведомств могли дублироваться. К примеру, агентство по археологии оказалось в подчинении Министерства образования, а ряд агентств, деятельность которых косвенно касается вопросов культуры, подчинялись Министерству культуры, хотя цели деятельности указанных ведомств существенно различаются[2].

Этот ряд можно продолжить. Так, например, в Агентстве национальной безопасности, в Министерстве обороны и авиации, а также в Королевском комитете по развитию городов Эль-Джубайль и Янбу созданы департаменты культуры и образования, которые по природе своей деятельности должны находиться в структуре Министерства образования. И подобных примеров множество.

В настоящее время в мире существуют такие популярные явления, как глобализация, Интернет, потребительская удовлетворенность[3], сокращение расходов на нужды государственного аппарата, проведение в жизнь планов правительства путем установления большего количества норм для частного сектора. Все вышеперечисленное воодушевило власти Саудовской Аравии начать реструктуризацию системы органов государственной власти, придать ей современный характер, нацелить ее в том числе и на коммерческую деятельность, а также позволить приватизировать полностью или частично некоторые из государственных структур.

На деле уже достигнуты некоторые результаты такой деятельности, например приватизация национального оператора связи Сауди Телеком (Saudi Telecom) и передача системы гражданской авиации ***Независимому генеральному агентству*** (НГА). В целях уменьшения

---

[1] The Decree of the Council of Ministers Number 7/B/6629 dated 18/8/1999.

[2] *Okaz newspaper.* The re-distribution of Government employees before the end of the budget year. Oct. 4th 2003. Issue № 13552. P. 7.

[3] Испытываемая потребителем уверенность, что производитель (продавец) полностью оправдал его ожидания относительно товара и качества обслуживания.

зависимости Королевства от нефти и увеличения занятости стремительно растущего саудовского населения в последние годы стремительно развивается частный сектор. Основными приоритетами Правительства Саудовской Аравии в ближайшей перспективе является выделение дополнительных средств на развитие водной инфраструктуры и образования, поскольку нехватка воды и быстрый прирост населения не позволяют стране полностью обеспечивать себя сельскохозяйственными продуктами.

В соответствии с декретом № 7/Б/6629 от 31 августа 1999 г. был создан Генеральный министерский комитет по проведению административной реформы во главе с Его Королевским Величеством Принцем Султаном бин Абдель Азиз Аль Саудом, который одновременно являлся Вторым заместителем Премьер-министра и министром обороны и авиации. Основными задачами ГМКАР стали планирование и дальнейшая реализация национального проекта по реструктуризации системы органов государственной власти, изучение структур гражданского общества, а также сопоставление размеров организаций и компаний Саудовской Аравии по отношению к числу работающих в них специалистов.

В силу значительности и многосложности этого проекта возникла необходимость в создании *министерского подготовительного комитета* в рамках ГМКАР, в обязанности которого входило бы осуществление общего контроля над реализацией проекта вплоть до его завершения. Также была создана *Комиссия по подготовке к проведению административной реформы* (*подготовительная комиссия*), в задачи которой вошло составление планов и этапов реформирования, подготовка предложений и рекомендаций, а также представление в Министерский подготовительный комитет отчетов, содержащих общую информацию о ходе проводимых работ.

Таким образом, Генеральному министерскому комитету по проведению административной реформы был дан срок в три года для завершения проекта начиная с 27 сентября 2000 г.[1] Систему органов государственной власти предполагалось разделить на 21 отрасль в течение четырех определенных заранее временных этапа, каждый из которых включал в себя несколько подэтапов (табл. 11.2).

---

[1] *The General* Secretariat of GMCAR. An orientation Directory issued from the general secretariat of the GMCAR with the title of : The project of re-organization of Administrative Organization of Government Agencies (Riyadh: 2001. IPA). P. 6.

Таблица 11.2. **Проект реструктуризации органов государственной власти**

Этап	*Отрасль*	*Дата начала*	*Дата завершения*	*Продолжительность*
1	1. Пенсионное и социальное страхование 2. Социальное развитие 3. Людские ресурсы 4. Иностранные дела 5. По делам Ислама	28 сентября 2000 г. 28 сентября 2000 г.	25 марта 2001 г. 17 сентября 2001 г.	6 месяцев 12 месяцев
2	1. Строительство и жилищная политика 2. Транспорт и коммуникации 3. Наука и научные исследования 4. Муниципальные службы 5. Культура и молодежь	26 марта 2001 г. 26 марта 2001 г.	17 сентября 2001 г. 14 марта 2002 г.	6 месяцев 12 месяцев
3	1. Здравоохранение 2. Образование, обучение и переподготовка[1] 3. Экономика, финансы и бюджетная политика 4. Сельское хозяйство, окружающая среда и водные ресурсы 5. Административно-территориальное устройство	15 марта 2002 г.	28 августа 2003 г.	18 месяцев
4	1. Службы мониторинга 2. Расследование преступлений и борьба с ними 3. Королевские суды 4. Политика расходования средств	18 сентября 2002 г.	28 августа 2003 г.	12 месяцев

Одной их главных обязанностей руководителя подготовительной комиссии было формирование *Рабочей исследовательской группы* для изучения каждой из реорганизуемых отраслей. Рабочая группа практически полностью была составлена из экспертов Института государственного и муниципального управления (ИГМУ) — специалистов по формированию организационных структур, а также кадровой и финансовой политике. В состав Рабочей группы в том числе вошли сотрудники Министерства гражданской службы, Министерства финансов, а также сотрудники соответствующих реорганизуемых ве-

[1] В ходе реализации проекта сфера образования была выделена в отдельную отрасль. Таким образом, появилась новая отрасль — обучение и переподготовка кадров, реализация которой была перенесена на четвертый этап.

домств. Руководитель Рабочей группы был назначен из числа специалистов ИГМУ.

Представляется важным рассмотреть роль и место Рабочей группы, подготовительной комиссии, министерского подготовительного комитета и ГМКАР в реализации проекта реструктуризации органов государственной власти.

Рабочая группа

В задачи Рабочей группы вошли проведение собраний для подготовки плана проекта, определение главной и сопутствующих целей, построение методологии реализации проекта, а также определение стран, имеющих положительный опыт реформирования системы органов государственной власти в целях их дальнейшего посещения и приобретения опыта подобных реструктуризаций.

Подготовленный план проекта представлялся на рассмотрение в планово-ревизионное управление, которое его проверяло и имело право внесения своих поправок и рекомендаций. Рабочая группа учитывала полученные замечания, вносила соответствующие коррективы и повторно направляла план проекта в планово-ревизионное управление, предоставляя при этом отчет о проделанной работе. Затем план передавался в подготовительную комиссию, где в присутствии руководителя Рабочей группы проект как минимум два раза проверяли перед утверждением.

Подготовительная комиссия

Подготовительную комиссию возглавил директор Института государственного и муниципального управления. Помимо него в руководящий состав Комиссии вошли заместитель министра гражданской службы, генеральный секретарь совета по развитию людских ресурсов, директор организационного комитета при министерстве финансов и генеральный секретарь ГМКАР. Собрание Комиссии проходило восемь раз в месяц.

Подготовительная комиссия определяла дату собрания и приглашала членов Рабочей группы, отвечающих за ту или иную отрасль, например за образование. Руководитель Рабочей группы представлял отчет о ходе выполнения работ, после чего глава подготовительной комиссии и ее члены могли внести свои замечания и рекомендации. Рабочая группа изучала указанные замечания, принимала соответствующие меры по их устранению и на последующих собраниях подготовительной комиссии отчитывалась по проделанной работе либо по части работ.

Затем от имени подготовительной комиссии Рабочей группе необходимо было подготовить обширный доклад о ходе реализации проекта и направить два черновых варианта доклада на рассмотрение в министерский подготовительный комитет ГМКАР.

Министерский подготовительный комитет ГМКАР

Министерский подготовительный комитет ГМКАР возглавил министр гражданской службы. Также в состав подготовительного комитета вошли министр экономического развития и планирования, министр труда и социального развития, министр финансов и еще два государственных министра.

Руководитель подготовительной комиссии представлял проект реструктуризации каждой отрасли в отдельности на рассмотрение членам министерского подготовительного комитета. члены подготовительного комитета могли внести свои предложения и рекомендации, после чего глава подготовительной комиссии направлял проект руководителю рабочей группы на доработку. при этом подготовительный комитет должен был определить дату следующего собрания, на котором глава подготовительной комиссии отчитывался о принятых мерах и выполненной работе.

В дальнейшем подготовительный комитет не менее чем на трех собраниях заслушивал отчеты по каждой из отраслей в отдельности, после чего давал так называемые «генеральные рекомендации» по каждой отрасли или группе отраслей и направлял указанные рекомендации в ГМКАР.

Генеральный министерский комитет по проведению административной реформы (ГМКАР)

Принц Султан бин Абдель Азиз, который одновременно являлся вторым заместителем премьер-министра саудовской аравии, министром обороны и авиации, а также генеральным ревизором королевства, возглавил государственный министерский комитет по проведению административной реформы. в состав гмкар вошли также первые лица государства: министр внутренних дел, министр финансов, министр гражданской службы, министр планирования, министр труда и социального развития, министр водных ресурсов и электрификации, министр экономического развития и планирования, директор Института государственного и муниципального управления, глава экспертного агентства при Совете министров и еще три государственных министра.

ГМКАР проводил собрания 3—4 раза в год, на которых выступал руководитель этого Комитета и представлял на обсуждение рекомен-

дации по реструктуризации отдельно взятой отрасли или группы отраслей. Члены ГМКАР были вправе одобрить представленные рекомендации, равно как и отклонить их, отправив на дальнейшую доработку в министерский подготовительный комитет, где уже по отлаженной схеме принимались меры по устранению замечаний.

После устранения замечаний и одобрения ГМКАР король Саудовской Аравии издавал соответствующий декрет, касающийся той или иной отрасли[1].

Важно отметить, что из-за изменения структуры ***Совета министров Королевства*** в ходе реализации проекта возникла необходимость нового реформирования ряда отраслей. Королевский декрет от 1 мая 2003 г. определил рамки и порядок внесения соответствующих изменений.

11.2. Финансово-экономический сектор

К наиболее важным структурным изменениям за трехлетний период реформирования можно отнести[2]:

(1) ликвидацию Министерства промышленности и электрификации;
(2) передачу полномочий ликвидированного Министерства по электрификации Министерству водных ресурсов, которое в дальнейшем получило название «Министерство водных ресурсов и электрификации»;
(3) передачу полномочий ликвидированного министерства, связанных с развитием промышленности, Министерству торговли, которое в дальнейшем получило название «Министерство торговли и промышленности»;
(4) переход полномочий по экономическому развитию от Министерства финансов и национальной экономики к Министерству планирования, которое в дальнейшем получило название «Министерство экономического планирования и развития». Таким образом, Министерство финансов и национальной экономики преобразовалось в Министерство финансов.

Сектор жилищно-строительного хозяйства

1. Ликвидация Министерства строительства и жилищной политики, а также передача ряда имевшихся полномочий Министерству по развитию муниципалитетов и деревень.

---

[1] *Okaz* newspaper. HRH the second deputy Prime Minister heads the GMCAR. March 8th 2004 — Issue Number 13718. P. 3.
[2] *Al Eqtesadiah* Newspaper. May 1st 2003. Issue Number 3489. P. 15.

2. Передача полномочий в сфере жилищной политики Министерству труда и социального развития.

3. Передача полномочий по разработке стратегии развития жилищного хозяйства Министерству экономического планирования и развития.

4. Продление деятельности и работы по своему направлению Королевского фонда недвижимости.

Сектор образования

1. Изменение прежнего названия «Министерство знаний» на «Министерство образования», а также введение двух должностей: заместитель министра по развитию образования для мальчиков и заместитель министра по развитию образования для девочек.

2. Передача всех полномочий, касающихся развития образования, от Президиума Агентства национальной безопасности, Министерства обороны и авиации, Генерального ревизора Королевства, а также Королевского комитета по развитию городов Эль-Джубайль и Янбу Министерству образования в целях унификации ответственности в рамках одного ведомства.

3. Предоставление двух бюджетов Министерству образования, из которых один предназначен для развития образования мальчиков, а другой — для развития образования девочек.

4. Расширение полномочий университетов и придание им большей независимости в принятии решений, а также наделение более широким спектром властных полномочий советов университетов, советов колледжей и ректоров университетов.

Сектор связи и информационных технологий

1. Преобразование Министерства телекоммуникаций и почтово-телеграфных связей в Министерство связей и информационных технологий.

2. Передача ряда полномочий по надзору за сферой информационных технологий Агентству связи, которое в дальнейшем получило название «Агентство связи и информационных технологий».

Сектор транспорта

1. Преобразование Министерства транспортных средств в Министерство транспорта и транспортных перевозок.

2. Министр транспорта и транспортных перевозок одновременно назначается главой генерального совета по созданию морских портов.

Сектор культуры, средств массовой информации и молодежной политики

1. Преобразование Министерства средств массовой информации в Министерство культуры и средств массовой информации и создание при нем Агентства по культуре, а также:

- прикрепление Культурного центра Короля Фахда, Дирекции по развитию гуманитарных наук, Арабского сообщества культуры и искусств, Генеральной дирекции по развитию культурной деятельности, а также Артистических клубов к Генеральному Президиуму по молодежной политике;
- прикрепление Генеральной дирекции по развитию библиотек, а также Дирекции по культурным взаимоотношениям к Агентству по культурным делам при Министерстве образования;
- прикрепление Агентства арабской периодической печати к Министерству высшего образования.

2. Преобразование Агентства радио и телевидения, а также Агентства печати Саудовской Аравии в две самостоятельные организации, руководители которых назначаются Министром культуры и средств массовой информации.

3. Ликвидация Высшего совета по развитию науки, искусств и литературы, Высшего совета по молодежной политике, а также Высшего совета по развитию средств массовой информации в связи с достижением поставленных перед данными ведомствами задач.

4. Прикрепление созданного при Министерстве образования Агентства археологии к Генеральному агентству туризма, призванному обеспечить развитие археологии.

5. Оставление сферы развития спорта в компетенции Генерального Президиума по молодежной политике.

Сектор развития муниципалитетов

В соответствии с королевским указом 1993 г. Саудовская Аравия была разделена на 13 провинций (эмиратов). Указом 1994 г. провинции, в свою очередь, были поделены на 103 округа. Власть в провинциях принадлежит губернаторам (эмирам), назначаемым королем. Во главе наиболее важных городов, таких как Эр-Рияд, Мекка и Медина, стоят губернаторы, принадлежащие к королевской семье. Местные дела находятся в ведении советов провинций, члены которых назначаются королем из представителей наиболее знатных семейств[1].

---

[1] *Fandy M.* Saudi Arabia and the Politics of Dissent. 1999.

В 1995 г. власти Королевства издали закон о муниципальных выборах, однако выборные муниципалитеты так и не были сформированы.

Таким образом, ввиду давно назревшей необходимости проведения реформы местных органов власти Совет министров Королевства Саудовская Аравия 14 октября 2003 г. одобрил предложения Генерального министерского комитета по проведению административной реформы по реформированию муниципальных образований[1]. Суть реформирования состояла в том, чтобы впервые в истории Королевства расширить участие граждан в управлении делами на местном уровне путем участия в выборах и избрании половины членов Совета муниципального образования[2].

Сектор гражданской авиации

На основании полученных предложений от ГМКАР, посвященных реорганизации сектора гражданской авиации, Советом министров был издан соответствующий декрет от 10 марта 2004 г.[3] В соответствии с этим документом учреждено финансово и административно независимое Генеральное агентство гражданской авиации, действующее в соответствии с рыночными стандартами торговли, а также имеющее право оставлять полученную прибыль и распоряжаться ею. В связи с этим все операционные и иные расходы, лежащие на плечах государственного бюджета, будут ежегодно сокращаться до тех пор, пока структура не выйдет на уровень самоокупаемости и самофинансирования.

Технические комитеты

По инициативе главы подготовительного комитета в июне 2003 г. были сформированы четыре временных технических комитета, в обязанности которых вошло перераспределение штатных должностей, специалистов, оборудования и иного имущества уже ликвидированных ведомств и передача их соответствующим структурным подразделениям, созданным в ходе реформирования системы органов государственной власти.

Каждый из учрежденных технических комитетов был создан для работы по конкретному направлению. Координатором всей дея-

---

[1] *Okaz* newspaper. Oct. 14th 2003. Issue Number 13562. P. 3.

[2] *Al Shark* Al Awsat Newspaper. The Saudi Shura Council Member in London: The Municipality elections will be carried on Oct. 2004. March 13th 2004. Issue Number 9237. P. 31.

[3] *Al-Madina* Newspaper. March 6th 2004. Issue Number 14930. P. 1.

тельности рассматриваемых комитетов был назначен представитель генерального секретариата ГМКАР, а членами этих комитетов стали представители Министерства гражданской службы, Министерства финансов, Министерства экономического планирования и развития и иных государственных ведомств.

В течение полутора месяцев техническим комитетам предстояло завершить все намеченные дела. Справившись с поставленными задачами, от имени координатора деятельности комитетов был составлен отчет о проделанной работе, в котором также содержались предложения по перераспределению и передаче штатных должностей, специалистов, оборудования и иного имущества во вновь созданные государственные ведомства. Данная работа была крайне важна для формирования бюджета Королевства на 2004 г.

«Электронное правительство»

Правительство Саудовской Аравии придает большое значение внедрению системы «Электронного правительства», а также новейших информационных технологий во все государственные ведомства. Например, Его Королевское Величество принц Абдулла бин Абдель Азиз дал соответствующее указание Компьютерному сообществу Саудовской Аравии разработать национальный план развития информационных технологий[1]. В соответствии с этим указанием Сообществом были разработаны два плана развития информационных технологий: краткосрочный и долгосрочный.

Надо сказать, что Компьютерное сообщество получило поддержку и помощь в разработке планов от более чем ста экспертов из различных научных отраслей, Правительства Королевства, частных лиц, а также около 1000 специалистов из 15 ведущих мастерских, занимающихся исследованиями в области информационных технологий[2].

Национальный план долгосрочного развития информационных технологий, рассчитанный на 20 лет (с 2005 по 2025 г.), нацелен на достижение ряда первостепенных задач, из которых можно выделить следующие:

- повышение продуктивности работ во всех отраслях;
- распространение информации о правительственных, коммерческих, социальных услугах и услугах по охране здоровья посредством компьютерных сетей;

---

[1] *The Royal* Decree number 7/B/16838 dated 05/03/2001.

[2] *The National* plan for information technology. The vision to build an informative society, a rough copy of the project of the national plan of information technology. Riyadh: December 2003. The Soceity of Saudi Computers. P. 1.

- развитие автоматизированных услуг населению посредством заполнения простой формы заявления;
- построение сильной и конкурентоспособной индустрии информационных технологий как внутри государства, так и на международной арене, а также создание базы для постоянного извлечения прибыли от деятельности данной отрасли;
- идеальное применение информационных технологий в образовании и обучении на всех его стадиях.

Краткосрочный план развития рассчитан на пять лет (с 2005 по 2010 г.) и составлен на основе долгосрочного. Пятилетний план включил в себя 26 конкретно определенных целей, 67 организационных стратегий, 34 программы, а также 50 структурных процессов. В качестве наиболее важных моментов пятилетнего плана развития информационных технологий можно выделить:

- оказание финансовой и кадровой поддержки в ходе реализации проекта развития информационных технологий в государственном секторе;
- распространение и применение информационных технологий в государственном секторе;
- повышение уровня взаимодействия между государственными ведомствами;
- разработку методов и стандартов качества информационных технологий;
- развитие и полноценное использование системы электронного правительства.

Компьютерное сообщество Саудовской Аравии 1 декабря 2003 г. передало проект Национального плана развития информационных технологий на утверждение Совету министров Королевства[1].

Руководитель рабочей группы по внедрению системы электронного правительства отметил:

> Создание Министерства связей и информационных технологий сделало это министерство ответственным за реализацию Национального плана и программ, принятых в обеспечение этого плана[2].

На основе сказанного можно сделать вывод о том, что государство глубоко заинтересовано в развитии информационных технологий, включая систему электронного правительства. Об этом говорит

---

[1] *Bassam AbdulAziz Al-Hammadi.* The E-Government in the Kingdom, the plans, the initiatives. Riyadh: March 16th 2004. P. 9.

[2] *Al-Eqtesadiah Newspaper.* The E-Government Project is providing investment opportunities. March 31st 2004. Issue Number 3824. P. 24.

принятый Королевством *долгосрочный Национальный план развития*, в рамки которого включен и краткосрочный план.

Однако на пути внедрения системы электронного правительства существует целый ряд препятствий, среди которых — ограниченное использование Интернета населением Королевства. Доктор Халид бин Абдель Азиз Аль-Гонаим отмечает: «Нет никакого смысла в создании системы электронного правительства для пяти процентов населения». Он предложил создать специализированные центры, в которых сотрудники государственных ведомств обучали бы и ознакамливали широкую общественность с системой электронного правительства[1].

Однако государство, несмотря на имевшиеся трудности, приложило большие усилия для обучения населения обращению и использованию системы электронного правительства.

Например, уже через полтора года после внедрения системы электронного правительства несколько государственных ведомств полностью перешли на работу в рамках этой системы: Министерство внутренних дел, Министерство иностранных дел, Министерство Хаджа, Министерство финансов, кредитно-денежные учреждения, Национальная служба по выдаче паспортов, Институт государственного и муниципального управления, а также была налажена работа по выдаче электронных виз, открыта система электронных платежей, выстроено взаимодействие между банками Королевства и указанными выше государственными ведомствами[2].

Ведомства, первыми внедрившие систему электронного правительства в свою деятельность, стали показывать существенно лучшие результаты в работе, нежели до внедрения этой системы.

Генеральный директор Института государственного и муниципального управления издал распоряжение о создании *Комиссии по внедрению информационных технологий в деятельность института*. Руководителем Комиссии был назначен заместитель генерального директора института[3]. Основными задачами созданной Комиссии стали:

- разработка стратегии по обновлению информационных технологий института путем проведения соответствующих исследований в сфере новейших технологий для уяснения того, насколько глубоко можно применять эти технологии в деятельности института;

---

[1] *Khalid Bin AbdulAziz Al-Ghonaim*. The world has said goodbye tj the monopoly computer programs for ever. AlYamama Journal. December 6th 2003. P. 5.

[2] *The National* Plan for Information Technology, extre (2). The local real life of information technology. P. 143.

[3] Decision number (1973) 19/12/2002.

- разработка единых стандартов использования аппаратного и программного обеспечения, а также внутренней компьютерной сети для улучшения условий работы;
- разработка ежегодных планов и проектов по развитию информационных технологий института;
- изучение отчетов ведомств, связанных с институтом, по их достижениям от использования информационных технологий в своей деятельности;
- изучение спроса на продуктивные и технологичные информационные системы, а также изучение применимости и совместимости тех или иных информационных технологий к деятельности института.

Деятельность Института государственного и муниципального управления была разделена на 10 направлений, в том числе: обучение, исследования, консультации, документоведение, библиотечное дело, административное и финансовое управление и т.д. Также институтом была сформирована небольшая рабочая группа, в задачи которой вошла автоматизация процессов, ранее обеспечивавшихся физическим трудом.

К примеру, институтом была автоматизирована деятельность по систематизации и обработке данных кандидатов, претендующих на замещение тех или иных вакантных должностей. Вскоре многие государственные ведомства также стали использовать автоматизированную систему отбора кандидатов перед принятием на работу, что в значительной степени упорядочило и упростило деятельность данных ведомств[1].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что административная реформа в Саудовской Аравии, прошедшая в четыре этапа и основанная на научном подходе, имела всесторонний характер. Государственные расходы были сокращены путем структурирования органов государственной власти и выделения 21 самостоятельной отрасли. Большинство из государственных ведомств внедрили систему электронного правительства, в то время как остальные ведомства используют данную систему частично. Тем не менее работа по развитию и внедрению информационных технологий во всех сферах общественных отношений продолжается довольно успешно, чему в значительной степени способствует действующий долгосрочный Национальный план по развитию информационных технологий, рассчитанный до 2025 г.

[1] *AlWatan Newspaper*. The application of electronic selection of candidates of government employees and raising the capacity from 15000 to 22000 next year. March 8th 2004. Issue Number 1256. P. 8.

Раздел V

Административное право стран ближнего зарубежья

Глава 12

Административное право Республики Беларусь

- Понятие и источники административного права
- Субъекты административного права
- Органы исполнительной власти
- Государственные служащие
- Ответственность по административному праву Республики Беларусь

12.1. Понятие и источники административного права

Административное право Республики Беларусь — самостоятельная отрасль права, призванная регулировать общественные отношения в сфере исполнительной власти. *Предметом* административно-правового регулирования являются отношения по поводу организации и деятельности органов исполнительной власти, а также отношения, возникающие в процессе их административной юрисдикции.

Право имеет свои *источники* (*формы*), в которых выражаются общеобязательные правила поведения людей. Под ***источниками права*** понимают именно внешние формы выражения права.

Среди важнейших источников (форм) права следует назвать:

(1) нормативные правовые акты государственных органов (в том числе ставшие обязательными для Республики Беларусь в силу ратификации, присоединения, утверждения международные договоры);

(2) правовые обычаи;

(3) судебные и административные прецеденты.

Нормативными правовыми актами являются решения уполномоченных на то государственных органов, в которых содержатся нормы права.

Правовым обычаем является санкционированное государством сложившееся в результате многократного повторения правило поведения.

В некоторых государствах в качестве источника права однозначно воспринимается судебный прецедент (более того, его роль подчеркивается таким крылатым выражением: закон — это то, что о нем говорят судьи), в других процесс его признания только начинается.

Место, роль, совокупность источников права зависят от правовой системы того или иного государства. Не закончен спор, по крайней мере в странах молодой демократии, о месте международных договоров в системе права.

Тенденции развития правовых систем государств, в том числе и Республики Беларусь, свидетельствуют о том, что в качестве источников права следует рассматривать и общие принципы права. Возрастающую роль играют также международные правовые акты.

Система ***нормативных правовых актов*** в Республике Беларусь определяется Конституцией и изданными в соответствии с ней подконституционными актами. В них определены органы, имеющие право принимать нормативные акты, порядок издания таких актов. Например, в ст. 84 Конституции определены полномочия Президента, для реализации которых он вправе издавать декреты, указы, распоряжения. Палаты Парламента могут принимать законы и постановления. Правительство вправе принимать постановления и распоряжения.

Нормативные правовые акты следует отличать от актов, которые носят правоприменительный характер. Иногда их определяют как индивидуальные акты.

Нормативный правовой акт — официальный документ установленной формы, принятый (изданный) в пределах компетенции уполномоченного государственного органа (должностного лица) или путем референдума с соблюдением установленной законодательством Республики Беларусь процедуры, содержащий общеобязательные правила поведения, рассчитанные на неопределенный круг лиц и неоднократное применение.

К нормативным правовым актам следует относить акты толкования правовых норм.

Нормативные правовые акты различаются по своей юридической силе, в зависимости от чего может быть определена их иерархия, т.е. соподчиненность.

Иерархия нормативных актов в Республике Беларусь выглядит следующим образом:

(1) Конституция (в том числе и конституционные законы, например акты толкования Конституции);
(2) международные договоры, действующие на территории Республики Беларусь;
(3) законы, декреты и указы Президента (при этом кодексы обладают большей юридической силой, чем другие законы; аналогичное правило должно действовать по отношению к программным законам и закону о бюджете, которые также должны стоять над всеми иными законами);
(4) указы Президента, изданные на основе закона;
(5) постановления Правительства;
(6) нормативные акты министерств и ведомств;

(7) нормативные акты, принимаемые местными органами государственной власти, в том числе и в порядке делегирования им некоторых полномочий вышестоящими органами.

Республика Беларусь признает также приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства (ст. 8 Конституции).

Высшее место в иерархии законодательных актов обычно занимает ***Конституция*** (писаная или неписаная). Чтобы подчеркнуть это, конституции республик бывшего СССР имели второе название — Основной Закон. Таким образом, она является базой для развития всего текущего законодательства.

В статье 137 Конституции принцип верховенства сформулирован следующим образом: она обладает высшей юридической силой, законы, декреты, указы и иные акты государственных органов издаются на основе и в соответствии с Конституцией Республики Беларусь. «На основе и в соответствии» означает, что ни один акт не может быть принят, если он противоречит Основному Закону, причем недопустимо вначале принятие закона, а затем «приведение» Конституции в соответствие с законом. В законодательстве определяются последствия, которые наступают в связи с нарушением данного принципа.

Конституция отличается от иного закона как по юридической силе, так и по форме и содержанию. Конституция является таким основным законом государства, который регулирует главные стороны государственной, общественной жизни, допуская и прямо предполагая процесс правового, в том числе законодательного, регулирования, стимулируя и направляя его.

Анализ содержания Конституции свидетельствует о стремлении законодателя закрепить в ней нормы прямого действия, которые могли бы применяться без их фиксирования в специальных актах.

Непосредственно к Конституции примыкают конституционные законы. К ним кроме Конституции следует относить законы о внесении в нее изменений и дополнений, о введении в действие Конституции и указанных законов, акты о толковании Конституции. Решения Парламента по этим вопросам считаются принятыми, если за них проголосовало не менее двух третей полного состава каждой из палат Парламента. Именно таким (квалифицированным) числом голосов (236 депутатов) 15 марта 1994 г. был принят Закон «О порядке вступления в силу Конституции Республики Беларусь» (в настоящее время утратил силу). Указанная группа актов занимает второе после Конституции место в общей иерархии актов, они являются наиболее устойчивыми и имеют долговременное действие (ст. 140 Конституции).

Международный договор Республики Беларусь, который вступил в силу, обладает юридическим верховенством по отношению к другим подконституционным актам (законам, декретам, указам, постановлениям и др.). Это обязывает правотворческие и правоприменительные органы при принятии соответствующих решений руководствоваться нормами международных договоров.

Ратификации Национальным собранием Республики Беларусь подлежат:

- международные договоры Республики Беларусь, при подписании которых стороны договорились о ратификации;
- в которых устанавливаются иные правила, чем те, которые содержатся в законах Республики Беларусь, декретах и указах Президента Республики Беларусь;
- предметом которых являются вопросы, относящиеся только к сфере законодательного регулирования, но не урегулированные законами, декретами и указами Президента Республики Беларусь;
- о территориальном разграничении Республики Беларусь с другими государствами; об участии Республики Беларусь в международных организациях и межгосударственных образованиях.

Международные договоры Республики Беларусь, не подлежащие ратификации и не вступающие в силу со дня подписания, подлежат утверждению. Межгосударственные договоры Республики Беларусь утверждает Президент Республики Беларусь, а межправительственные договоры Республики Беларусь — Совет Министров Республики Беларусь.

Наиболее значительная и менее устойчивая группа законодательных актов — ***обыкновенные законы***. Они чаще всего регулируют отдельные виды общественных отношений, реже носят комплексный характер, вбирая в себя нормы, относящиеся к различным сферам общественной жизни. Обычные законы принимаются Парламентом простым большинством голосов избранных депутатов.

Конституцией Республики Беларусь предусмотрены следующие виды правовых актов Президента: ***декреты, указы, распоряжения***.

Декреты являются одним из новых видов актов Президента. По своему содержанию они являются актами нормативного характера.

Палата представителей и Совет Республики законом, принятым большинством голосов полного состава палат, по предложению Президента могут делегировать ему законодательные полномочия на издание декретов, имеющих силу закона. Этот закон должен определять предмет регулирования и срок полномочий Президента на издание декретов.

Не допускается делегирование полномочий Президенту на издание декретов, предусматривающих изменение и дополнение Конституции, ее толкование; изменение и дополнение программных законов; утверждение республиканского бюджета и отчета о его исполнении; изменение порядка выборов Президента и Парламента, ограничение конституционных прав и свобод граждан. Закон о делегировании законодательных полномочий Президенту не может разрешать ему изменение этого закона и предоставлять право принимать нормы, имеющие обратную силу.

В силу особой необходимости Президент по своей инициативе либо по предложению Правительства может издавать временные декреты, имеющие силу закона. Если такие декреты издаются по предложению Правительства, они скрепляются подписью Премьер-министра. Временные декреты должны быть в трехдневный срок представлены для последующего рассмотрения Палатой представителей, а затем Советом Республики. Эти декреты сохраняют силу, если они не отменены большинством не менее двух третей голосов полного состава каждой из палат.

Таким образом, декреты Президента могут быть двух видов — *декреты, издаваемые на основании закона о делегировании Президенту законодательных полномочий,* и *временные декреты, издаваемые Главой государства в силу особой необходимости*.

Указы могут издаваться на основе Конституции и законов. Указы, утверждающие директивы Президента Республики Беларусь, являются программными.

Среди актов общегосударственных органов важную роль играют и постановления Правительства, которое издает свои акты на основе Конституции, законов, декретов и указов Президента.

Наряду с правовыми обычаями и нормативными правовыми актами к источникам права относят ***судебный и административный прецеденты***. Сущность прецедента (судебного, административного) состоит в том, что ранее принятое решение суда (иного уполномоченного на то органа) в связи с рассмотрением конкретного вопроса является правовой основой для последующего разрешения аналогичных дел. Прецедентное право зародилось в Англии. Судебный прецедент — более распространенная форма права, чем административный прецедент. В странах, где он признается в качестве источника права, суды занимаются по существу правотворческой деятельностью. В литературе Беларуси правовые обычаи и судебные прецеденты, как правило, не относят к источникам права. Роль прецедентного права в Беларуси должна возрастать, хотя судебный прецедент и играет вторичную, вспомогательную по отношению к закону роль.

Контроль за конституционностью нормативных актов в Беларуси осуществляет Конституционный Суд.

Законы, декреты и указы Президента Республики Беларусь, международные договорные и иные обязательства Республики Беларусь, акты межгосударственных образований, в которые входит Республика Беларусь, постановления Совета Министров Республики Беларусь, акты Верховного Суда Республики Беларусь, Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь, Генерального прокурора Республики Беларусь, акты других государственных органов, признанные Конституционным Судом не соответствующими Конституции либо актам, обладающим более высокой юридической силой, не могут применяться судами, иными органами, должностными лицами.

12.2. Субъекты административного права

Понятие «статус» используется для определения роли и места субъекта (человека, гражданина, юридического лица) в системе правовых отношений, в обществе и государстве. Нередко используется другое, по сути тождественное правовому статусу понятие — «правовое положение».

В литературе правовой статус часто отождествляют с правами, свободами и обязанностями граждан (человека). Однако более точным будет подход, при котором это понятие по своему содержанию не сводится к совокупности прав, свобод и обязанностей, так как сами по себе они еще не дают полной картины правового положения человека. Следует поддержать точку зрения, согласно которой ***статус*** (***правовое положение***) представляет собой комплексный государственно-правовой институт, в котором права, свободы и обязанности граждан являются лишь составной частью[1].

Важнейшим критерием, помогающим установить составные элементы правового статуса личности, является место индивида в обществе и государстве.

Юридическое (*правовое*) *положение личности* — сложный по своему составу институт, включающий нормы не только Конституции, но и актов, относящихся к конституционному и другим отраслям законодательства (например, правовой статус работника определяется и регулируется нормами трудового законодательства). Однако в

[1] *Воеводин Л.Д.* Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 13.

Конституции и иных нормативных правовых актах содержатся исходные, главные положения.

Административно-правовой статус граждан определяется совокупностью прав и обязанностей, закрепленных в Конституции, Гражданском кодексе Республики Беларусь, других законодательных актах (законы «О гражданстве Республики Беларусь», «Об образовании» и др.).

Важное место в определении содержания административно-правового статуса граждан, прежде всего в связи с решением вопроса о привлечении к административной ответственности, занимают: Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях, Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях.

Значительная часть отношений с участием граждан регулируется актами Президента Республики Беларусь (декретами и указами).

Для статуса граждан характерно их равенство перед законом и судом независимо от происхождения, социальной принадлежности, пола, образования, языка, убеждений, отношения к религии, принадлежности к законно сформированным политическим партиям, общественным объединениям, рода и характера занятий, места жительства и других обстоятельств.

Вместе с тем равноправие не исключает с учетом фактического неравенства проявления государством особой заботы о лицах, которые в силу определенных, не зависящих от них обстоятельств не в состоянии наравне конкурировать с другими лицами.

Это может учитываться в законодательстве. Ограничения прав и свобод не должны быть произвольными, они могут вытекать из природы данного права, быть обусловлены потребностями развития демократического общества, необходимостью обеспечения прав и свобод других лиц. Здесь могут учитываться такие факторы, как возраст, пол, трудоспособность и др.

Под *административной правоспособностью граждан* понимают фактическую возможность, признаваемую законом, иметь права и обязанности. Их объем определяется законодательными актами и изданными в соответствии с ними актами управления.

Административная дееспособность гражданина — это его способность своими действиями реализовывать предоставленные ему права и выполнять возложенные на него обязанности.

Полная дееспособность наступает в 18 лет, а частичная — по достижении 16-летнего возраста.

12.3. Органы исполнительной власти

Виды органов исполнительной власти

Органы исполнительной власти отличаются наибольшим многообразием. Однако общим для них является осуществление исполнительной и распорядительной деятельности, т.е. они исполняют либо организуют исполнение законодательных актов (законов, декретов), решений вышестоящих по отношению к ним государственных органов (Президента, Правительства) и сами осуществляют распорядительную по отношению к нижестоящим органам деятельность путем издания обязательных для исполнения правовых актов.

Органы исполнительной власти можно классифицировать по масштабу деятельности на республиканские и местные. Правительство — Совет Министров Республики Беларусь — является центральным органом государственного управления. К ***республиканским органам исполнительной власти*** можно отнести министерства, государственные комитеты Республики Беларусь. Обычно положения о них утверждаются Правительством Республики Беларусь. В некоторых случаях Президент, который сочетает осуществление функций Главы государства и главы исполнительной власти, принимает акты, определяющие статус органов государства. Так, указом Президента Республики Беларусь от 30 ноября 2001 г. № 1730 утверждено Положение о Министерстве иностранных дел Республики Беларусь.

К ***местным органам исполнительной власти*** относят исполнительные комитеты, местную администрацию (см. «Органы местного управления»).

Органам исполнительной власти более характерен принцип единоначалия. В отличие от представительных органов обычно они образуются или назначаются не путем выборов, а вышестоящими властными структурами.

По *характеру полномочий* органы исполнительной власти можно классифицировать на *органы общей компетенции*, т.е. ведающие многими отраслями, и *специальной компетенции*, т.е. ведающие отдельными отраслями деятельности. К органам первой группы можно отнести Правительство, исполнительные комитеты, ко второй — министерства, государственные комитеты, отдельные ведомства. Органы, относящиеся ко второй группе, в свою очередь, подразделяются на отраслевые (ведают отдельной отраслью управления) и межотраслевые (осуществляют межотраслевое управление, например государственные комитеты).

По *форме осуществления* своих полномочий органы исполнительной власти подразделяют на *коллегиальные*, которые осуще-

ствляют свои полномочия посредством принятия решений необходимым большинством голосов лиц, входящих в состав этого органа (например, Правительство, исполнительный комитет); и *единоначальные*, когда от имени этого органа выступает одно лицо (например, министр).

Органы исполнительной власти имеют собственную организационную структуру. Она предполагает наличие многозвенных соподчиненных между собой органов и внутреннюю организацию, обычно представляющую собой руководство (например, председатель исполнительного комитета и его заместители, коллегиальный орган — исполнительный комитет и аппарат органа исполнительной власти).

Президент Республики Беларусь – Глава государства, гарант Конституции, прав и свобод человека и гражданина

Разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 6 Конституции) вовсе не означает отсутствия необходимости обеспечения их взаимодействия.

Президент Республики Беларусь занимает особое место в системе государственных органов. Он является Главой государства, гарантом Конституции Республики Беларусь, прав и свобод человека и гражданина. Президент олицетворяет единство народа, гарантирует реализацию основных направлений внутренней и внешней политики, представляет Республику Беларусь в отношениях с другими государствами и международными организациями. Президент принимает меры по охране суверенитета Республики Беларусь, ее национальной безопасности и территориальной целостности, обеспечивает политическую и экономическую стабильность, преемственность и взаимодействие органов государственной власти, осуществляет посредничество между органами государственной власти.

Возложение на Президента Республики Беларусь обязанности быть гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина обусловлено задачей обеспечения стабильности конституционного строя, безусловным гарантированием прав и свобод человека и гражданина.

В этих же целях Президент выполняет *функции арбитра между властями*. Посредничество Президента имеет скорее политический, чем юридический характер, ведь Конституционный Суд Беларуси в юридическом отношении обладает обширными правами, в том числе в отношении разрешения споров о компетенции посредством проверки конституционности нормативных актов.

Над Президентом есть единственный высший арбитр — народ. Именно он является источником государственной власти и носителем суверенитета. В случае когда разногласия между ветвями власти не могут быть сняты, вполне уместно его обращение к народу с тем, чтобы на референдуме был решен вопрос в ту или иную пользу.

Особенность статуса Президента Республики Беларусь состоит в том, что, с одной стороны, он выступает в качестве арбитра, а с другой — сам может активно руководить Правительством, подчиненными ему органами.

У Президента есть исключительно единоличные полномочия, когда не требуется контрассигнирование и не нужно иное какое-либо участие другого государственного органа (например, внесение предложения, согласование и т.д.). О таких полномочиях будет сказано далее.

Здесь же отметим, что в Конституции Республики Беларусь, принятой 15 марта 1994 г., было прямо записано, что Президент — Глава государства и глава исполнительной власти. В принятой 24 ноября 1996 г. новой редакции Конституции такой записи нет. Однако юридически Президент является Главой исполнительной власти. Подтверждение тому — его следующие полномочия: он утверждает структуру Правительства, формирует его самостоятельно (лишь для назначения Премьер-министра необходимо согласие Палаты представителей), имеет право отправить его в отставку, отменить постановление Правительства, в том числе и по мотивам нецелесообразности, назначает на должности председателей областных и Минского городского исполнительных комитетов и др.

Полномочия Президента закреплены преимущественно в ст. 84 Конституции. Однако и в иных ее статьях, Законе «О Президенте Республики Беларусь» и других нормативных правовых актах содержатся *нормы, посвященные правам и обязанностям Президента.*

Основными из них являются следующие.

1. Назначение республиканских референдумов.

Президент является единственным лицом, которое может назначить референдум — народное голосование.

2. Назначение очередных и внеочередных выборов в Палату представителей, Совет Республики и местные представительные органы.

Конституция разграничила полномочия Президента и Парламента в решении вопросов о проведении выборов. Если это касается коллегиальных представительных органов, то решение о назначении выборов принимает Президент, а если Главы государства, то — Палата представителей. Такой подход в большей мере позволяет исключить ситуацию, когда бы нарушались сроки проведения вы-

боров, что, к сожалению, уже имело место в современной истории при проведении выборов в Парламент в 1995 г.

Правительство Республики Беларусь, состав и порядок его формирования

Правительство занимает важное место в системе органов государственной власти. Оно является основным, центральным институтом управления государственными делами, поэтому ни одно государство не может обойтись без правительства.

Правительство Республики Беларусь — коллегиальный центральный орган государственного управления Республики Беларусь, осуществляющий в соответствии с Конституцией исполнительную власть и руководство системой подчиненных ему органов государственного управления и других органов исполнительной власти.

Правительство вступает в тесные взаимоотношения с другими органами государственной власти, прежде всего с Президентом и Парламентом.

В Республике Беларусь ***Правительство*** имеет название — ***Совет Министров***.

Конституция не содержит исчерпывающего перечня лиц, входящих в состав Правительства. Указано лишь, что Правительство состоит из Премьер-министра, его заместителей и министров. В состав Правительства могут входить и руководители республиканских органов управления. Структуру Правительства определяет Президент. Он же назначает на должность и освобождает от должности заместителей Премьер-министра, министров и других членов Правительства.

Количество членов Правительства, в том числе и заместителей Премьер-министра, определяется Президентом Республики Беларусь.

Работой Правительства руководит Премьер-министр. В соответствии с Конституцией *Премьер-министр*:

(1) осуществляет непосредственное руководство деятельностью Правительства и несет персональную ответственность за его работу;
(2) подписывает постановления Правительства;
(3) в двухмесячный срок после назначения представляет Парламенту программу деятельности Правительства, а в случае ее отклонения представляет повторную программу деятельности Правительства в течение двух месяцев;
(4) информирует Президента об основных направлениях деятельности Правительства и о всех его важнейших решениях;
(5) выполняет другие функции, связанные с организацией и деятельностью Правительства.

Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом Республики Беларусь. До сформирования нового Правительства по поручению Президента Правительство, заявившее о сложении полномочий, продолжает осуществлять свои полномочия.

Формирование Правительства обычно начинается с назначения Президентом Премьер-министра. Оно осуществляется с согласия Палаты представителей.

Никто, кроме Президента, не вправе выдвигать кандидатуру Премьер-министра. Не допускается и внесение альтернативной кандидатуры. У депутатов Палаты представителей есть лишь одно право: обсудив предложенную кандидатуру, согласиться или не согласиться с предложением Президента.

В случае если между Президентом и Палатой представителей по поводу назначения Премьер-министра возникают разногласия, то они преодолеваются в соответствии с процедурой, установленной Конституцией. Так, при двукратном отказе в даче согласия на назначение Премьер-министра Палатой представителей Президент Республики Беларусь вправе назначить исполняющего обязанности Премьер-министра, распустить Палату представителей и назначить новые выборы.

В законодательстве нет запрета на повторное внесение в Парламент кандидатуры на должность Премьер-министра. Не исключается ситуация, когда двукратный отказ в даче согласия на назначение Премьер-министра может последовать относительно как одной и той же, так и иной (новой) кандидатуры.

Конституция не устанавливает каких-либо специальных цензов для избрания на должность Премьер-министра, требований о необходимости быть депутатом и др. Важно, чтобы кандидат был гражданином Республики Беларусь.

Формирование в целом Правительства осуществляется Главой государства, который самостоятелен в своем выборе. На практике Премьер-министр вносит на рассмотрение Президенту соответствующие кандидатуры. В соответствии с Законом «О Совете Министров Республики Беларусь» заместители Премьер-министра, министры и другие члены Правительства, а также председатели государственных комитетов, не входящие в состав Правительства, руководители других республиканских органов государственного управления назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Республики Беларусь. Заместители министров и председатели государственных комитетов назначаются на должность и освобождаются от должности Советом Министров по согласованию с Президентом Республики Беларусь.

В условиях президентской либо смешанной республики, где правительство от парламента более независимо, чем в парламентской республике, нет необходимости формировать его исходя из интересов политического представительства либо на коалиционной основе.

Члены Правительства могут состоять в политических партиях (исключение — см. ст. 36 Конституции).

В законодательстве Республики Беларусь специально не предусматривается необходимость получения со стороны Парламента вотума доверия составу Правительства или его программе для того, чтобы приступить к исполнению обязанностей. Наоборот, Конституция предоставляет Правительству больше гарантий для его спокойной и целенаправленной работы, хотя и допускает возможность влияния Парламента на курс Правительства. Так, Премьер-министр обязан в двухмесячный срок после назначения представить Парламенту программу деятельности Правительства, а в случае ее отклонения также в течение двух месяцев представить повторную программу деятельности Правительства. Палата представителей заслушивает Премьер-министра о программе деятельности Правительства и одобряет или отклоняет ее; повторное отклонение палатой программы означает выражение вотума недоверия Правительству. При одобрении программы Парламент фактически выражает доверие Правительству и его курсу.

Депутаты Палаты представителей вправе задавать вопросы Премьер-министру, высказывать свои мнения о представленной программе деятельности Правительства, агитировать за или против нее. Решение по этому вопросу оформляется постановлением Палаты представителей, принимаемым большинством голосов от полного состава Палаты представителей. Если решение об одобрении программы деятельности Правительства не принято, программа считается отклоненной.

В случае отклонения программы деятельности Правительства Палата представителей определяет в постановлении срок для заслушивания повторной программы деятельности Правительства, но не позднее двух месяцев со дня отклонения программы.

В Конституции предусмотрено, что в случае одобрения программы деятельности Правительства вопрос об ответственности Правительства не может быть поставлен в течение года после ее одобрения. Речь идет об определенной зависимости Правительства от Парламента и даже ответственности Правительства (но в течение определенного периода деятельности).

Глава государства, исходя из его конституционных правомочий, может привлекать к ответственности (включая и освобождение от

должности) членов Правительства и до окончания вышеназванного срока.

Срок полномочий и отставка Правительства Республики Беларусь

В Конституции Республики Беларусь *срок полномочий Правительства* конкретно не определяется — в ней лишь сказано, что оно слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом. Можно сделать вывод, что в связи с избранием нового Президента формируется заново и Правительство. Поэтому допустимо говорить, что срок полномочий Правительства такой же, как и срок полномочий Президента. При этом следует иметь в виду право Палаты представителей на вотум недоверия Правительству, право отказать в доверии Правительству со всеми вытекающими последствиями, право Президента на смену членов Правительства (отправление в отставку и назначение новых членов Правительства).

Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом Республики Беларусь. Однако это должно происходить не после объявления результатов выборов Президента, а со вступлением Главы государства в должность, т.е. после принятия им присяги.

Для формирования нового состава Правительства необходимо время, поэтому Президент вправе поручить прежнему составу Правительства продолжать выполнение своих обязанностей до сформирования нового состава Правительства Республики Беларусь.

В Конституции не предусмотрена обязанность Президента получить согласие Палаты представителей на освобождение Главой государства Премьер-министра от должности. Используя это право, Президент должен одновременно известить Палату представителей о принятом решении.

Зарубежный опыт свидетельствует, что, в случае если президент злоупотребляет своим правом и часто осуществляет замену премьер-министров, что свидетельствует об ошибках в подборе кандидатур, парламент может выразить свое отношение путем отказа в даче согласия на назначение либо высказаться по данному вопросу при обсуждении новой предложенной кандидатуры.

Правительство или любой член Правительства вправе заявить Президенту о своей отставке, если считают невозможным дальнейшее осуществление возложенных на них обязанностей.

Правительство заявляет Президенту об отставке в случае выражения Палатой представителей вотума недоверия Правительству. Премьер-министр может поставить перед Палатой представителей вопрос

о доверии Правительству по представленной программе или по конкретному поводу. Предложение о рассмотрении вопроса о доверии Правительству вносится Премьер-министром на имя Председателя Палаты представителей. Предварительная подготовка и порядок включения данного вопроса в повестку дня сессии осуществляются в порядке, предусмотренном Регламентом Палаты представителей.

Решение о доверии Правительству считается принятым, если за него проголосовало большинство полного состава Палаты представителей. Такое решение оформляется постановлением. Если решение о доверии не принято, то считается отказом Правительству в доверии. Если Палата представителей в доверии отказывает, Президент вправе в десятидневный срок принять решение об отставке Правительства или о роспуске Палаты представителей и назначении новых выборов. При отклонении отставки Правительство продолжает осуществлять свои полномочия.

Конституция предусматривает как коллективную, так и индивидуальную ответственность Правительства и его членов.

Компетенция Правительства Республики Беларусь

Как центральный орган государственного управления Правительство наделено широкими полномочиями, позволяющими ему эффективно воздействовать на общественные отношения.

Основные полномочия Правительства предусмотрены в Конституции Республики Беларусь (ст. 106—108), детально раскрываются в Законе «О Совете Министров Республики Беларусь».

Согласно Конституции и закону в экономической сфере Правительство:

- обеспечивает проведение единой экономической политики;
- регулирует деятельность всех отраслей экономики Республики Беларусь, принимает меры по их развитию;
- разрабатывает прогнозы, концепции, государственные программы экономического и социального развития Республики Беларусь, другие программы и обеспечивает их реализацию;
- разрабатывает основные направления развития экономики в целом, ее отдельных отраслей, принимает меры по ускорению научно-технического прогресса;
- разрабатывает основные направления внутренней и внешней политики Республики Беларусь и принимает меры по их реализации;
- принимает меры по обеспечению оптимальных темпов развития производства, роста национального дохода и его рационального распределения;

- выступает от имени собственника в отношении имущества, являющегося собственностью Республики Беларусь, организует управление государственной собственностью;
- имеет право создавать, реорганизовывать, ликвидировать предприятия, организации, учреждения, объединения, имущество которых находится в собственности Республики Беларусь;
- содействует интеграции экономики Республики Беларусь и экономики других государств с учетом интересов Республики Беларусь, вносит соответствующие предложения Президенту Республики Беларусь и в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь;
- устанавливает экономическую ответственность субъектов хозяйствования за нарушение порядка осуществления хозяйственной деятельности, если эта ответственность не была установлена законами Республики Беларусь и актами Президента Республики Беларусь;
- в пределах полномочий, предоставленных Президентом Республики Беларусь, регулирует внешнеэкономическую деятельность, в том числе определяет меры тарифного и нетарифного регулирования ввоза (вывоза) товаров (работ, услуг) на территорию (с территории) Республики Беларусь, обеспечивает привлечение иностранных инвестиций;
- создает условия для свободного предпринимательства на основе равноправия всех форм собственности;
- осуществляет единую государственную политику в области использования и охраны земель, в пределах своих полномочий производит изъятие и предоставление земельных участков;
- координирует инвестиционную деятельность с учетом приоритетных направлений социально-экономического развития государства;
- определяет государственную страховую политику;
- обеспечивает проведение единой государственной политики в области использования и экономии энергетических и материальных ресурсов, принимает меры по обеспечению Республики Беларусь этими ресурсами и др.

В области бюджета и финансов Правительство:

- обеспечивает проведение единой финансовой и денежно-кредитной политики;
- ежегодно разрабатывает и представляет Президенту Республики Беларусь для внесения в Национальное собрание Республики Беларусь проект республиканского бюджета и отчет о его исполнении;

- предоставляет в порядке, установленном Президентом Республики Беларусь, правительственные гарантии;
- разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой государственной политики цен и тарифов, совершенствованию системы цен и тарифов;
- исходя из главных направлений единой государственной денежно-кредитной политики определяет меры по обеспечению сбалансированности денежных доходов и расходов населения, улучшению финансового состояния отраслей экономики и использованию кредитных ресурсов, а также совместно с Национальным банком Республики Беларусь регулирует обменный курс белорусского рубля;
- обеспечивает привлечение, распределение и использование кредитов, формирующих внешнюю задолженность Республики Беларусь;
- определяет государственную политику в области защиты прав потребителей;
- осуществляет взаимодействие с Национальным банком Республики Беларусь, в том числе имеет право получать статистическую и другую информацию о деятельности банков.

В области занятости и труда Правительство:

- принимает меры по реализации гражданами Республики Беларусь права на труд, т.е. права на выбор профессии, рода занятий и работы в соответствии с призванием, способностями, образованием, профессиональной подготовкой и с учетом общественных потребностей, а также на здоровые и безопасные условия труда;
- разрабатывает и осуществляет меры по рациональному размещению производительных сил, проведению в жизнь соответствующей политики народонаселения;
- осуществляет меры по формированию и совершенствованию мотивационного механизма трудовой активности, усилению роли материальных и моральных стимулов в повышении эффективности и качества труда;
- осуществляет единую государственную политику, направленную на обеспечение полной и эффективной занятости трудоспособного населения, в том числе за счет совершенствования отраслевой структуры народного хозяйства и территориального размещения производительных сил;
- устанавливает минимальный размер заработной платы, а также в пределах своих полномочий определяет формы, системы и размеры оплаты труда работников государственных учреждений;

- определяет государственную миграционную политику.

Правительство призвано осуществлять широкий спектр мероприятий в социально-культурной сфере:

- обеспечивает проведение единой государственной политики в области науки, культуры, образования, здравоохранения, социального обеспечения;
- создает условия для поддержания установленного законодательством Республики Беларусь уровня социального обеспечения;
- принимает меры по обеспечению социальной защиты граждан, совершенствует систему социальной защиты;
- принимает меры по совершенствованию системы профессиональной ориентации, создает условия для получения профессионально-технического образования, обучения новым специальностям, переподготовки и повышения квалификации с учетом общественных и производственных потребностей;
- принимает меры по предупреждению инвалидности и организации реабилитации инвалидов;
- определяет и реализует наиболее эффективные пути повышения доходов семьи, стипендий, пенсий, других социальных пособий, выплат;
- разрабатывает и осуществляет социально-экономические меры по улучшению положения женщин, укреплению и поддержке семьи, обеспечивает контроль за соблюдением предоставленных женщинам прав и гарантий;
- осуществляет меры по формированию и реализации государственной молодежной политики;
- принимает меры по развитию и укреплению сети государственных общеобразовательных, профессионально-технических, средних специальных и высших учебных заведений;
- обеспечивает проведение государственной политики в области обеспечения санитарно-эпидемического благополучия населения, основных направлений развития и совершенствования системы здравоохранения, применения в этой сфере новых методов управления;
- содействует развитию физической культуры и спорта;
- осуществляет меры по развитию и улучшению работы учреждений культуры, архивных учреждений, обеспечивает охрану историко-культурного наследия, реставрацию и консервацию памятников, умножение и широкое использование культурных ценностей, в том числе народного творчества,

для духовного и эстетического воспитания граждан, повышения их культурного уровня, а также содействует развитию профессионального искусства, литературы, национального книгоиздания и периодической печати;

- создает условия для свободного развития культуры всех национальных общностей, проживающих в Республике Беларусь;
- проводит государственную политику, направленную на сохранение и развитие белорусского и русского языков, создание надлежащих условий для развития языков других национальных общностей, проживающих на территории Республики Беларусь;
- принимает меры по обеспечению права граждан Республики Беларусь на свободу вероисповеданий;
- обеспечивает проведение единой научно-технической государственной политики и др.

В области окружающей среды Правительство:

- определяет государственную политику в области охраны окружающей среды, порядок использования природных ресурсов;
- определяет государственную политику в области гидрометеорологической деятельности;
- осуществляет меры по охране, научно обоснованному использованию природных ресурсов и улучшению окружающей среды;
- определяет государственную политику в области обеспечения технической, ядерной и радиационной безопасности потенциально опасных объектов, предупреждения аварий и катастроф;
- обеспечивает разработку и реализацию государственных экологических программ;
- утверждает перечень особо ценных природных ресурсов и объектов окружающей среды;
- определяет порядок учета и ведения государственных кадастров природных ресурсов, осуществления мониторинга окружающей среды;
- принимает решения о создании заповедников, национальных парков, заказников и иных особо охраняемых природных территорий республиканского значения, утверждает положения о них и их границы;
- утверждает порядок разработки экологических мероприятий, установления лимитов использования природных ресурсов и размещения отходов производства;

- объявляет в необходимых случаях отдельные участки территории Республики Беларусь зонами чрезвычайной экологической ситуации;
- организует работы по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС и принимает меры по ее реализации;
- обеспечивает развитие системы экологического воспитания и обучения граждан.

В области обеспечения законности и правопорядка Правительство:

- принимает меры по обеспечению прав и свобод граждан, защите интересов государства, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;
- обеспечивает гарантированные Конституцией Республики Беларусь, законами и предусмотренные международными обязательствами государства права и свободы граждан, защиту личности от любых противоправных действий, посягательств на жизнь, здоровье, имущество, честь и достоинство, а также защиту гражданина Республики Беларусь как на территории Республики Беларусь, так и за ее пределами;
- определяет основные направления правовой работы в органах государственного управления;
- руководит в пределах своей компетенции деятельностью республиканских органов государственного управления по обеспечению правопорядка и законности, реализации государственных программ борьбы с преступностью;
- осуществляет меры по предотвращению создания и деятельности политических партий, общественных объединений и религиозных организаций, имеющих целью насильственное изменение конституционного строя либо ведущих пропаганду войны, социальной, национальной, религиозной и расовой вражды, а также препятствующих исполнению гражданами их государственных, общественных, семейных обязанностей или наносящих вред их здоровью и нравственности.

В области обеспечения национальной безопасности и обороны Правительство:

- принимает меры по защите национальной безопасности и обороноспособности, независимости и территориальной целостности Республики Беларусь, кроме осуществляемых Президентом Республики Беларусь или другими определенными им государственными органами;
- решает вопросы военного строительства, обеспечения Вооруженных Сил и других воинских формирований Республи-

ки Беларусь всем необходимым для надежной вооруженной защиты республики, а также строительства и размещения на территории Республики Беларусь оборонных объектов;

- осуществляет контроль за подготовкой граждан к военной службе и призывом их на военную службу, а также регламентирует воинский учет призывников и военнообязанных;
- руководит в пределах своей компетенции подготовкой народного хозяйства Республики Беларусь к работе в режиме и условиях военного времени, а также его мобилизационным развертыванием;
- вносит на утверждение Президенту Республики Беларусь мобилизационные планы Республики Беларусь, планы накопления материальных ценностей в мобилизационном резерве;
- осуществляет в соответствии со своей компетенцией руководство гражданской обороной Республики Беларусь.

В области внешней политики Правительство:

- осуществляет координацию деятельности в сфере отношений Республики Беларусь с другими государствами и международными организациями;
- принимает практические меры по реализации и защите внешнеполитических интересов Республики Беларусь;
- проводит переговоры и заключает международные договоры по вопросам, относящимся к его компетенции;
- принимает меры по обеспечению выполнения международных договоров Республики Беларусь.

Правительство осуществляет ряд других полномочий, в частности в кадровой сфере, руководит деятельностью республиканских органов государственного управления, местными исполнительными и распорядительными органами. Правительство активно взаимодействует по ряду вопросов, прежде всего в законодательной сфере, исполнении законов с Национальным собранием, а также местными Советами депутатов.

Органы местного управления

В современных странах централизованное управление делами государства сочетается с местным управлением и самоуправлением.

Согласно ст. 2 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» *местное самоуправление* в Республике Беларусь — форма организации и деятельности граждан для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые ими органы социальных, экономических, политических и культурных вопро-

сов местного значения исходя из интересов населения и особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств.

Местное управление обычно реализуется через органы, которые назначаются вышестоящими властными структурами.

В отличие от местного управления местное самоуправление представляет собой деятельность населения местной административной единицы для самостоятельного решения как непосредственно, так и через избираемые им органы вопросов местного значения (ст. 1 вышеуказанного Закона).

Систему местного самоуправления и управления определяют Конституция, Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» и некоторые другие нормативные акты.

Согласно ст. 117 Конституции местное управление и самоуправление осуществляется гражданами через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах.

Местное самоуправление осуществляется в границах административно-территориальных единиц: сельсовета, поселка, города, района, области.

Система местных органов управления состоит из областных, районных, городских, поселковых и сельских исполнительных и распорядительных органов.

Исполнительным и распорядительным органом на территории области, района, города, поселка, сельсовета является *исполнительный комитет*, обладающий правами юридического лица.

Взамен упраздненных районных в городах Советов депутатов и их органов указом Президента Республики Беларусь от 19 сентября 1995 г. № 383 образованы местные администрации, являющиеся правопреемниками исполнительных комитетов районных в городах Советов депутатов.

В соответствии с Законом «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» исполнительные комитеты первичного, базового и областного уровней входят в систему органов исполнительной власти, являются органами местного управления.

В состав исполнительного комитета помимо его председателя входят заместители (заместитель) председателя исполкома, управляющий делами (в сельских, поселковых, городских (городов районного подчинения), районных в городах исполнительных комитетов — секретарь) и члены исполнительного комитета.

Две ветви власти участвуют в формировании исполнительных комитетов. Так, председатель областного исполнительного комитета назначается Президентом Республики Беларусь и утверждается областным Советом. Кандидатура на эту должность считается утвержденной, если за нее проголосовало большинство депутатов от числа избранных. Если Совет депутатов не утвердил кандидатуру, Президент в том же порядке вносит другую кандидатуру. При повторном отказе областного, Минского городского Совета депутатов утвердить кандидатуру, назначенную на должность председателя исполнительного комитета, решение Президента, принятое по этой или иной кандидатуре, является окончательным. Законодательством предусматриваются основания для освобождения председателя исполнительного комитета от должности.

Назначение председателя исполнительного комитета на должность и освобождение его от должности оформляются указом Президента.

Кандидатуры заместителей председателя исполнительного комитета, управляющего делами и персональный состав исполнительного комитета председатель областного исполнительного комитета должен согласовать с Президентом, после чего он вправе произвести соответствующие назначения.

Назначение на должность и освобождение от должности председателей районных (*городских*) *исполнительных комитетов* и представление их кандидатур на утверждение районных (городских) Советов депутатов осуществляются председателем областного исполнительного комитета. Он же принимает окончательное решение о назначении председателей районных (городских) исполнительных комитетов в случае повторного отказа соответствующих Советов депутатов утвердить предложенные кандидатуры.

В соответствии с указом Президента Республики Беларусь от 18 марта 1996 г. № 105 *утверждение в должности заместителей, управляющего делами и персональный состав исполнительных комитетов* производится председателями районного, городского исполнительных комитетов по согласованию с областным исполнительным комитетом.

В *городе Минске руководители соответствующих местных администраций назначаются и освобождаются от должности* председателем Минского городского исполнительного комитета. Аналогично *руководители соответствующих местных администраций назначаются и освобождаются* от должности председателем городского исполнительного комитета.

Указом Президента утверждается *Примерная структура областного, Минского городского* (*городского областного подчинения*), *районного исполнительных комитетов*. Соответствующим указом предусмотрена примерная структура руководства областного, Минского городского исполнительного комитета, количество управлений и отделов, других служб этих исполнительных комитетом, а также городских (городов районного подчинения) и районных исполнительных комитетов.

Примерная структура местных администраций в районах городов также утверждается указом Президента. Примерной структурой предусмотрен численный состав руководства местных администраций, количество управлений и отделов в администрациях районов города Минска и районов других городов, где они образованы.

Исполнительный комитет осуществляет свои полномочия в соответствии с Законом «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» и иными актами законодательства Республики Беларусь.

Областные (Минский городской) исполнительные комитеты подотчетны и подконтрольны Президенту Республики Беларусь и Совету Министров Республики Беларусь по вопросам, входящим в компетенцию Правительства; исполнительные комитеты первичного и базового уровней — Президенту и вышестоящим исполнительным и распорядительным органам. Исполнительный комитет ответствен перед соответствующим Советом по вопросам, отнесенным к компетенции Совета.

Исполнительный комитет в пределах своих полномочий принимает решения. *Решения исполнительного комитета* принимаются простым большинством голосов установленного состава исполнительного комитета, подписываются председателем исполнительного комитета и управляющим делами (секретарем) исполнительного комитета.

Заседания исполнительного комитета созываются председателем исполнительного комитета по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц и считаются правомочными, если в них принимает участие не менее двух третей членов установленного состава исполнительного комитета.

Исполнительный комитет по мере необходимости, но не реже одного раза в год докладывает о своей деятельности Совету, а также информирует граждан на собраниях трудовых коллективов и по месту жительства.

Исполнительный комитет:

(1) разрабатывает и вносит для утверждения в Совет схему управления местным хозяйством и коммунальной собствен-

ностью, предложения по организации охраны общественного порядка и защиты прав граждан;

(2) разрабатывает и вносит для утверждения в Совет проекты программ экономического и социального развития, местного бюджета, принимает меры по осуществлению программ и исполнению местного бюджета, представляет Совету отчеты об их выполнении.

В процессе исполнения местного бюджета исполнительные комитеты вправе вносить в соответствующий Совет свои предложения об изменениях по доходам и расходам этого бюджета.

Областные и Минский городской исполнительные комитеты представляют в республиканский орган государственного управления в области финансов консолидированные бюджеты на очередной финансовый (бюджетный) год и отчеты об исполнении бюджетов за предыдущий финансовый (бюджетный) год в порядке и сроки, установленные этим органом;

(3) обеспечивает на соответствующей территории соблюдение Конституции Республики Беларусь, законов Республики Беларусь, актов Президента Республики Беларусь, выполнение решений Совета и решений вышестоящих государственных органов, принятых в пределах их компетенции;

(4) организует получение доходов местного бюджета и их использование по целевому назначению, принимает решения о выпуске местных ценных бумаг и проведении аукционов;

(5) распоряжается коммунальной собственностью административно-территориальной единицы в порядке, установленном Советом;

(6) принимает решения о создании, реорганизации и ликвидации предприятий, организаций, учреждений и объединений коммунальной собственности; в порядке, определенном соответствующим Советом, утверждает режим работы таких предприятий, организаций, учреждений и объединений, а также согласовывает режим работы других предприятий, организаций, учреждений и объединений независимо от форм собственности, расположенных на подведомственной ему территории, если иное не предусмотрено законодательством Республики Беларусь; дает согласие на размещение на подведомственной ему территории предприятий, организаций, учреждений и объединений, не находящихся в коммунальной собственности соответствующей административно-территориальной единицы;

(7) заключает договоры с юридическими и физическими лицами;
(8) кооперирует с согласия собственников средства предприятий, организаций, учреждений и объединений, организует их долевое участие в социальном и экономическом развитии территории;
(9) осуществляет в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, контроль на подведомственной ему территории за использованием коммунальной собственности;
(10) отменяет в пределах своей компетенции решения руководителей иных органов местного управления, принятые с нарушением законодательства Республики Беларусь или противоречащие решениям Совета и исполнительного комитета;
(11) образует по вопросам своей деятельности комиссии, определяет их полномочия и руководит их деятельностью;
(12) принимает меры по обеспечению и защите интересов территории, местного хозяйства в судебном порядке, а также в вышестоящих органах государственного управления и иных государственных органах;
(13) решает иные вопросы в соответствии с законодательством.

Исполнительным и распорядительным органом на территории района в городе является местная администрация с правами юридического лица. Местные администрации входят в систему органов исполнительной власти и являются органами местного управления.

В *состав местной администрации* входят глава местной администрации, его заместители и члены местной администрации.

Глава местной администрации назначается на должность и освобождается от должности Президентом Республики Беларусь или в установленном им порядке. Заместитель (заместители) главы местной администрации назначается на должность и освобождается от должности председателем городского исполнительного комитета. Другие члены местной администрации, а также сотрудники местной администрации назначаются на должность и освобождаются от должности главой местной администрации.

Заседания местной администрации проводятся ее главой по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц и считаются правомочными, если в них принимает участие не менее двух третей членов установленного состава местной администрации.

Решения местной администрации принимаются простым большинством голосов установленного состава местной администрации.

Структура и штатная численность местной администрации утверждаются городским исполнительным комитетом.

Местная администрация:

(1) обеспечивает на соответствующей территории соблюдение Конституции Республики Беларусь, законов Республики Бе-

ларусь, актов Президента Республики Беларусь и выполнение решений вышестоящих исполнительных комитетов и Советов, принятых в пределах их компетенции;
(2) разрабатывает и вносит на рассмотрение городского исполнительного комитета схему управления территорией и ее развития, предложения о структуре и штатной численности местной администрации;
(3) распоряжается коммунальной собственностью города в пределах полномочий, предоставленных соответствующим городским Советом;
(4) организует получение бюджетных и иных доходов и осуществляет контроль за их целевым использованием;
(5) кооперирует с согласия собственников средства предприятий, организаций, учреждений и объединений, организует их долевое участие в социальном и экономическом развитии территории;
(6) вносит на рассмотрение Советов и их органов, исполнительных комитетов предложения по всем вопросам местного значения и участвует в их рассмотрении;
(7) организует в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, контроль за охраной атмосферного воздуха, вод, лесов, недр, растительного и животного мира, а также за использованием коммунальной собственности;
(8) организует работу органов территориального общественного самоуправления, созывает собрания, в том числе собрания уполномоченных представителей граждан соответствующей территории (далее — собрание уполномоченных), обеспечивает выполнение их решений;
(9) рассматривает обращения граждан;
(10) решает иные вопросы в соответствии с законодательством.

12.5. Государственные служащие

Правовую основу государственной службы в Республике Беларусь составляют Конституция Республики Беларусь, Закон от 14 июня 2003 г. «О государственной службе в Республике Беларусь» и иные законодательные акты.

На отношения, связанные с государственной службой, не урегулированные названным Законом и иными актами законодательства, распространяется действие норм трудового, пенсионного и иного законодательства.

Под ***государственной службой*** понимается профессиональная деятельность лиц, занимающих государственные должности, осуще-

ствляемая в целях непосредственной реализации государственно-властных полномочий и (или) обеспечения выполнения функций государственных органов (ст. 2 Закона).

Государственным служащим является гражданин Республики Беларусь, занимающий в установленном законодательством порядке государственную должность, наделенный соответствующими полномочиями и выполняющий служебные обязанности за денежное вознаграждение из средств республиканского или местных бюджетов либо других предусмотренных законодательством источников финансирования.

Каждой государственной должности соответствуют определенные классы государственных служащих.

Для государственных служащих устанавливается высший класс и 12 классов, из которых 12-й класс является низшим.

Государственным должностям Премьер-министра Республики Беларусь, Председателя Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, Председателя Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, Главы Администрации Президента Республики Беларусь, Государственного секретаря Совета Безопасности Республики Беларусь, Председателя Комитета государственного контроля Республики Беларусь, Председателя Правления Национального банка Республики Беларусь, Управляющего делами Президента Республики Беларусь и их заместителей, а также председателей областных и Минского городского исполнительных комитетов соответствует высший класс государственного служащего.

Председателю Национального статистического комитета Республики Беларусь, министрам Республики Беларусь может быть присвоен высший класс государственного служащего в порядке и на условиях, предусмотренных законодательством.

Присвоение классов осуществляется:

- Президентом Республики Беларусь — в отношении руководящих работников республиканских органов государственного управления, председателей областных и Минского городского исполнительных комитетов и иных должностных лиц, назначение на должность которых осуществляется Президентом Республики Беларусь;
- Премьер-министром Республики Беларусь — в отношении государственных служащих республиканских органов государственного управления, назначаемых Правительством

Республики Беларусь, в том числе по согласованию с Президентом Республики Беларусь;

- председателями областных и Минского городского исполнительных комитетов — в отношении председателей городских, районных исполнительных комитетов, а также глав местных администраций.

Присвоение классов иным государственным служащим осуществляется на основании заявления государственного служащего или представления его руководителя комиссией по присвоению классов соответствующего государственного органа.

Соотнесение классов государственных служащих и государственных должностей устанавливается Президентом Республики Беларусь или уполномоченным им органом.

Отдельным категориям государственных служащих могут присваиваться квалификационные классы, классные чины, персональные звания, дипломатические ранги в порядке и на условиях, предусмотренных специальными законодательными актами, закрепляющими их правовой статус.

Законом определены права государственного служащего. *Государственный служащий имеет право* на:

- письменное закрепление своих служебных обязанностей и создание надлежащих условий для их исполнения;
- принятие решений или участие в их подготовке в соответствии со служебными обязанностями;
- посещение в установленном порядке для исполнения служебных обязанностей государственных органов, иных организаций;
- получение в установленном порядке от граждан, государственных органов, иных организаций информации и других материалов, необходимых для исполнения служебных обязанностей;
- повышение квалификации и переподготовку за счет средств соответствующего бюджета или иных предусмотренных законодательством источников финансирования;
- повышение в должности, классе государственного служащего;
- заработную плату и дополнительное стимулирование труда в порядке, определяемом Законом о государственной службе, иными законодательными актами;
- участие в конкурсе на занятие вакантной государственной должности;
- публикации и выступления, связанные с исполнением служебных обязанностей, в порядке и на условиях, установленных настоящим Законом и иными актами законодательства;

- ознакомление с материалами своего личного дела и другими документами перед внесением их в личное дело, приобщение к делу своих письменных объяснений;
- проведение по его требованию служебного расследования для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство;
- уважение личного достоинства, справедливое и уважительное отношение к себе со стороны руководителей, иных должностных лиц и граждан;
- отказ от выполнения поручения, если оно противоречит законодательству;
- свободу объединений, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь;
- здоровые и безопасные условия труда;
- отставку по основаниям, предусмотренным настоящим Законом;
- государственное социальное страхование, пенсионное обеспечение.

Государственный служащий имеет и иные права, предусмотренные законодательством Республики Беларусь.

Государственный служащий вправе обратиться в вышестоящие государственные органы и (или) суд для разрешения споров, связанных с государственной службой, в том числе по вопросам поступления на государственную службу, ее прохождения, реализации прав государственного служащего, перевода на другую государственную должность, дисциплинарной или материальной ответственности, несоблюдения гарантий правовой и социальной защиты, освобождения от занимаемой должности (увольнения), в иных случаях, предусмотренных законодательством.

В свою очередь *государственный служащий обязан*:

- поддерживать конституционный строй Республики Беларусь, обеспечивать неукоснительное соблюдение норм Конституции Республики Беларусь и иных актов законодательства;
- исполнять служебные обязанности в пределах полномочий, предоставленных ему законодательством;
- соблюдать ограничения, связанные с государственной службой, установленные Конституцией Республики Беларусь, настоящим Законом и иными законодательными актами;
- обеспечивать соблюдение и защиту прав и законных интересов физических и юридических лиц;
- исполнять в установленном законодательством порядке приказы, распоряжения руководителей, изданные в пределах их компетенции;

- соблюдать культуру общения, другие нормы служебной этики;
- не допускать действий и поступков, порочащих государственную службу и несовместимых с занятием государственной должности;
- соблюдать установленные в государственном органе регламент, правила внутреннего трудового распорядка, должностные положения и инструкции, порядок работы со служебной информацией;
- в пределах своих должностных полномочий своевременно и объективно рассматривать обращения граждан и юридических лиц и разрешать их в порядке, установленном законодательством;
- сохранять, не распространять доверенные ему государственные секреты, в том числе после прекращения государственной службы, в течение срока, установленного законодательством;
- не разглашать полученные при исполнении служебных обязанностей сведения, затрагивающие личную жизнь, честь и достоинство граждан, и не требовать от них представления таких сведений, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами;
- поддерживать необходимый уровень квалификации для эффективного исполнения своих служебных обязанностей.

Законодательными актами могут быть установлены иные обязанности государственного служащего.

Конкретные обязанности государственных служащих определяются на основе соответствующих квалификационных характеристик и закрепляются в должностных положениях и инструкциях, утверждаемых руководителями государственных органов в пределах их компетенции, если иное не предусмотрено законодательными актами. Законодательством установлены ограничения, связанные с государственной службой.

Так, *государственный служащий не вправе*:

- заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, оказывать содействие близким родственникам в осуществлении предпринимательской деятельности, используя служебное положение, а также быть представителем третьих лиц по вопросам, связанным с деятельностью государственного органа, служащим которого он является либо подчиненного и (или) подконтрольного ему;
- принимать участие лично или через доверенных лиц в управлении коммерческой организацией, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами;

- занимать другие государственные должности, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь, иными законодательными актами;
- принимать участие в забастовках;
- заниматься в рабочее время другой оплачиваемой работой (деятельностью), кроме преподавательской, научной, культурной, творческой деятельности, медицинской практики, осуществляемых по согласованию с руководителем государственного органа, в котором государственный служащий занимает государственную должность, или уполномоченным им лицом;
- выполнять работу на условиях совместительства, кроме работы в государственных организациях, в порядке и на условиях, установленных законодательством о труде;
- использовать служебное положение в интересах политических партий, религиозных организаций, иных юридических лиц, а также граждан, если это расходится с интересами государственной службы;
- принимать имущество (подарки) или получать другую выгоду в виде услуги в связи с исполнением служебных обязанностей, за исключением сувениров, вручаемых при проведении протокольных и иных официальных мероприятий. Полученные государственными служащими при проведении протокольных и иных официальных мероприятий сувениры, стоимость которых превышает пять базовых величин, передаются в доход государства по решению комиссии, создаваемой руководителем государственного органа, в котором государственный служащий занимает государственную должность;
- использовать во внеслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое имущество государственного органа и служебную тайну;
- иметь счета в иностранных банках, за исключением случаев выполнения государственных функций в других странах и иных предусмотренных законодательством случаев;
- принимать без согласия Президента Республики Беларусь государственные награды иностранных государств.

Законодательными актами могут быть установлены *иные ограничения*, связанные с государственной службой.

Государственный служащий обязан передать в установленном законодательством порядке в доверительное управление под гарантию государства на время прохождения государственной службы

находящиеся в его собственности доли участия (акции, права) в уставном фонде коммерческих организаций, за исключением случаев, предусмотренных законодательством. Государственный служащий, нарушивший данные требования, подлежит освобождению от занимаемой должности.

Право на поступление на государственную службу имеют граждане Республики Беларусь, достигшие восемнадцатилетнего возраста, владеющие государственными языками Республики Беларусь и отвечающие иным требованиям, установленным настоящим Законом, иными законодательными актами о государственной службе.

При поступлении на государственную службу, а также при ее прохождении не допускаются какие-либо ограничения и (или) преимущества в зависимости от пола, расы, национальности, социального происхождения, имущественного положения, отношения к религии, убеждений, а также принадлежности к политическим партиям и иным общественным объединениям, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь.

С государственным служащим заключаются контракты на срок не менее одного года. Контракт является основанием для издания решения, приказа, распоряжения, иного акта соответствующего государственного органа, должностного лица.

С гражданами, назначаемыми на государственные должности и освобождаемыми от государственных должностей Президентом Республики Беларусь в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, законодательными актами, контракт заключается уполномоченными Президентом Республики Беларусь руководителями государственных органов и организаций. При этом установление (изменение) условий контракта, продление контракта на новый срок осуществляются по соглашению сторон и с предварительного согласия Президента Республики Беларусь.

С лицами, назначаемыми на высшие государственные должности, депутатами Палаты представителей, членами Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, осуществляющими свои полномочия на профессиональной основе, председателями местных Советов депутатов, а также судьями контракт не заключается.

Вступление в государственную должность, осуществление полномочий для отдельных категорий государственных служащих могут быть обусловлены принесением присяги.

Государственные должности, для осуществления полномочий по которым необходимо принесение присяги, а также текст соответствующей присяги определяются законодательными актами.

Государственная служба прекращается в случаях:

- достижения государственным служащим предельного возраста, установленного для пребывания на государственной службе;
- возникновения (установления) обстоятельств, предусмотренных Законом. Государственная служба также прекращается при невозможности перевода государственного служащего на должность, исключающую непосредственную подчиненность или подконтрольность государственных служащих, находящихся в отношениях близкого родства или свойства, либо отказе государственного служащего от такого перевода;
- истечения срока, досрочного прекращения полномочий на государственной должности;
- несоблюдения ограничений, связанных с государственной службой;
- разглашения сведений, составляющих государственные секреты;
- отказа от принесения присяги;
- нарушения требований законодательства при приеме на государственную службу;
- отставки;
- грубого нарушения должностных обязанностей, совершения проступка, несовместимого с нахождением на государственной службе;
- прекращения гражданства Республики Беларусь вследствие выхода из гражданства или его утраты;
- неудовлетворительного результата предварительного испытания;
- вступления в законную силу обвинительного приговора суда.

Государственная служба может быть прекращена и в иных случаях, предусмотренных законодательством о труде и иными законодательными актами.

Освобождение государственного служащего от занимаемой должности оформляется решением, приказом, распоряжением, иным актом руководителя соответствующего государственного органа, должностного лица с внесением в установленном порядке соответствующих записей в трудовую книжку.

Особенности прекращения государственной службы отдельными государственными служащими могут устанавливаться другими законодательными актами.

Установлен предельный возраст пребывания на государственной службе государственных служащих, который составляет шестьдесят пять лет.

В случаях, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь, иными законодательными актами, для отдельных категорий государственных служащих не устанавливается или может быть установлен иной предельный возраст пребывания на государственной службе.

Государственный служащий, достигший предельного возраста пребывания на государственной службе, освобождается от занимаемой должности по истечении того месяца, в котором он достиг указанного возраста.

Государственный служащий имеет право на отставку.

Отставкой является прекращение государственной службы по предусмотренным настоящей статьей основаниям по инициативе государственного служащего.

Основаниями для отставки государственного служащего являются: наличие соответствующего стажа работы для мужчин не менее 30 лет, для женщин — не менее 25 лет, в том числе стажа государственной службы — не менее 20 лет.

12.5. Ответственность по административному праву Республики Беларусь

В статье 1.1 Кодекса Республики Беларусь от 21 апреля 2003 г. об административных правонарушениях закреплено, что данный Кодекс определяет, какие деяния являются административными правонарушениями, закрепляет основания и условия административной ответственности, устанавливает административные взыскания, которые могут быть применены к физическим лицам, совершившим административные правонарушения, а также к юридическим лицам, признанным виновными и подлежащими административной ответственности в соответствии с настоящим Кодексом.

Кодекс является единственным Законом об административных правонарушениях, действующим на территории Республики Беларусь. Нормы других законодательных актов, предусматривающие административную ответственность, подлежат включению в настоящий Кодекс.

Административным правонарушением признается противоправное виновное, а также характеризующееся иными признаками, предусмотренными Кодексом, деяние (действие или бездействие), за которое установлена административная ответственность.

Административным правонарушением может быть деяние в виде:

(1) оконченного административного правонарушения;

(2) покушения на административное правонарушение.

Административная ответственность выражается в применении административного взыскания к физическому лицу, совершившему административное правонарушение, а также к юридическому лицу, признанному виновным и подлежащему административной ответственности в соответствии с настоящим Кодексом.

Кодекс устанавливает принципы административной ответственности.

Административная ответственность основывается на принципах законности, равенства перед законом, неотвратимости ответственности, виновной ответственности, справедливости и гуманизма.

Привлечение и освобождение от административной ответственности осуществляются не иначе как по постановлению (решению) компетентного органа (должностного лица) и на основании настоящего Кодекса.

Физические лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом и подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Юридические лица, привлекаемые к административной ответственности, равны перед законом и подлежат административной ответственности независимо от формы собственности, места нахождения, организационно-правовой формы и подчиненности, а также других обстоятельств.

Каждое физическое лицо, признанное виновным в совершении административного правонарушения, а также юридическое лицо, вина которого по отношению к совершенному административному правонарушению установлена, подлежат привлечению к административной ответственности.

Лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина.

Административная ответственность должна быть справедливой и гуманной, т.е. административное взыскание должно назначаться с учетом характера и вредных последствий совершенного административного правонарушения, обстоятельств его совершения, личности физического лица, совершившего административное правонарушение.

Физическому лицу, совершившему административное правонарушение, должно быть назначено административное взыскание, необходимое и достаточное для его воспитания. Административное

взыскание не имеет своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий.

Административное взыскание, налагаемое на юридическое лицо и индивидуального предпринимателя, не имеет целью причинение вреда их деловой репутации (ст. 4.2).

Административной ответственности подлежит физическое лицо, достигшее ко времени совершения правонарушения шестнадцатилетнего возраста, за исключением случаев, предусмотренных Кодексом.

Физическое лицо, совершившее запрещенное настоящим Кодексом деяние в возрасте от четырнадцати до шестнадцати лет, подлежит административной ответственности лишь за некоторые деяния, например:

- за умышленное причинение телесного повреждения;
- за мелкое хищение;
- за умышленные уничтожение либо повреждение имущества и др.

Не подлежит административной ответственности физическое лицо, которое во время совершения деяния находилось в состоянии невменяемости, т.е. не могло сознавать фактический характер и противоправность своего действия (бездействия) или руководить им вследствие хронического или временного психического расстройства, слабоумия или иного психического заболевания.

Предусмотрены деяния, влекущие административную ответственность по требованию, например за клевету, оскорбление.

К обстоятельствам, исключающим привлечение к ответственности, Кодекс отнес необходимую оборону, причинение вреда при задержании физического лица, совершившего преступление или административное правонарушение, крайнюю необходимость.

Не является административным правонарушением причинение вреда охраняемым настоящим Кодексом законным интересам при обоснованном риске для достижения общественно полезной цели.

Риск признается обоснованным, если совершенное деяние соответствует современным научно-техническим знаниям и опыту, а поставленная цель не могла быть достигнута не связанными с риском действиями и физическое или юридическое лицо, допустившее риск, предприняло все возможные меры для предотвращения вредных последствий.

В статье 6.2 Кодекса виды административных взысканий определены так, что за совершение административных правонарушений применяются следующие *виды административных взысканий*:

(1) предупреждение;
(2) штраф;
(3) исправительные работы;
(4) административный арест;
(5) лишение специального права;
(6) лишение права заниматься определенной деятельностью;
(7) конфискация;
(8) депортация;
(9) взыскание стоимости предмета административного правонарушения.

В отношении юридических лиц применяются административные взыскания, указанные в п. 2, 6, 7, 9 части первой указанной статьи.

Административные взыскания, указанные в п. 3, 4, 6, 7, 9 части первой изложенной выше статьи, налагаются только судом.

Согласно ст. 6.3 КоАП предупреждение, штраф, исправительные работы и административный арест применяются в качестве основного административного взыскания. Лишение специального права, лишение права заниматься определенной деятельностью, а также депортация могут применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного взыскания. Конфискация, взыскание стоимости предмета административного правонарушения применяются в качестве дополнительного административного взыскания. За одно административное правонарушение могут быть наложены основное либо основное и дополнительные административные взыскания из числа указанных в санкции статьи Особенной части настоящего Кодекса.

Дополнительные административные взыскания применяются в случаях, предусмотренных статьями Особенной части настоящего Кодекса.

Административное взыскание за совершенное административное правонарушение налагается с учетом положений Общей части Кодекса в пределах, установленных санкцией статьи Особенной части настоящего Кодекса, предусматривающей ответственность за данное административное правонарушение. Специальная конфискация применяется независимо от того, указана ли она в санкции статьи Особенной части настоящего Кодекса.

При наложении административного взыскания на физическое лицо учитываются характер совершенного административного правонарушения, обстоятельства его совершения и личность физического лица, совершившего административное правонарушение, степень его вины, характер и размер причиненного им вреда, имущественное положение, а также обстоятельства, смягчающие или отягчающие административную ответственность.

При наложении административного взыскания на юридическое лицо учитываются характер административного правонарушения, характер и размер причиненного вреда, обстоятельства, смягчающие или отягчающие административную ответственность, а также финансово-экономическое положение юридического лица.

Наложение административного взыскания не освобождает физическое или юридическое лицо от исполнения обязанности, за неисполнение которой было наложено указанное взыскание.

Предусмотрены *обстоятельства, смягчающие административную ответственность.* Или признаются:

(1) чистосердечное раскаяние физического лица, совершившего административное правонарушение;
(2) предотвращение лицом, совершившим административное правонарушение, вредных последствий такого правонарушения;
(3) добровольное возмещение или устранение причиненного вреда либо исполнение возложенной на лицо обязанности, за неисполнение которой налагается административное взыскание;
(4) наличие на иждивении у физического лица, совершившего административное правонарушение, малолетнего ребенка;
(5) совершение административного правонарушения вследствие стечения тяжелых личных, семейных или иных обстоятельств;
(6) совершение административного правонарушения под влиянием угрозы или принуждения либо в силу материальной, служебной или иной зависимости;
(7) совершение административного правонарушения несовершеннолетним или лицом, достигшим семидесяти лет;
(8) совершение административного правонарушения беременной женщиной.

Суд, орган, ведущий административный процесс, могут признать смягчающими административную ответственность и иные обстоятельства.

Смягчающее административную ответственность обстоятельство, предусмотренное статьей Особенной части Кодекса в качестве признака административного правонарушения, не может учитываться при определении меры ответственности физического лица, совершившего административное правонарушение.

В свою очередь, *обстоятельствами, отягчающими административную ответственность*, признаются:

(1) продолжение противоправного деяния, несмотря на требование прекратить его;

(2) совершение административного правонарушения повторно;
(3) вовлечение несовершеннолетнего в административное правонарушение;
(4) совершение административного правонарушения группой лиц, т.е. хотя бы двумя физическими лицами, совместно участвовавшими в его совершении в качестве исполнителей;
(5) совершение административного правонарушения в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах;
(6) совершение административного правонарушения по мотивам расовой, национальной либо религиозной розни;
(7) совершение административного правонарушения в отношении женщины, беременность которой заведомо известна физическому лицу, совершившему административное правонарушение;
(8) совершение административного правонарушения с использованием лица, заведомо для физического лица совершившего административное правонарушение, страдающего психическим заболеванием или слабоумием;
(9) совершение административного правонарушения в состоянии алкогольного опьянения либо в состоянии, вызванном потреблением наркотических средств, психотропных, токсических или других одурманивающих веществ;
(10) совершение административного правонарушения должностным лицом в связи с исполнением служебных обязанностей.

Суд, орган, ведущий административный процесс, в зависимости от характера административного правонарушения могут не признать отягчающим административную ответственность указанное обстоятельство.

Административное взыскание может быть наложено:
(1) за совершение административного правонарушения — не позднее двух месяцев со дня его совершения;
(2) за совершение длящегося административного правонарушения — не позднее двух месяцев со дня его обнаружения;
(3) за совершение административного правонарушения против экологической безопасности, окружающей среды и порядка природопользования — не позднее шести месяцев со дня его совершения;
(4) за совершение административного правонарушения в области финансов, рынка ценных бумаг, банковской и предпринимательской деятельности, против порядка налогообложения и таможенного регулирования, а также иных администт-

ративных правонарушений, выразившихся в неисполнении или ненадлежащем исполнении актов законодательства, регулирующих экономические отношения, — не позднее трех лет со дня его совершения и шести месяцев со дня его обнаружения, за исключением некоторых административных правонарушений.

Физическое лицо, совершившее административное правонарушение, или юридическое лицо, признанное виновным и подлежащее административной ответственности, обязано возместить вред, причиненный административным правонарушением.

В Особенной части Кодекса предусмотрены конкретные санкции за административные правонарушения против здоровья, чести и достоинства человека, прав и свобод человека и гражданина, административные правонарушения против собственности, административные правонарушения в области финансов, рынка ценных бумаг и банковской деятельности, административные правонарушения в области предпринимательской деятельности, административные правонарушения против порядка налогообложения, административные таможенные правонарушения, административные правонарушения против экологической безопасности, окружающей среды и порядка природопользования, административные правонарушения против здоровья населения, административные правонарушения против общественного порядка и нравственности, административные правонарушения против безопасности движения и эксплуатации транспорта, административные правонарушения в области охраны историко-культурного наследия и др.

Глава 13

Административное право Грузии

- Понятие и источники административного права Грузии
- Система органов исполнительной власти
- Публичная служба
- Регулирование административной деятельности
- Контроль за деятельностью административных органов

13.1. Понятие и источники административного права Грузии

Административное право Грузии связано с деятельностью органов государственного управления, а государственное управление, в свою очередь, связано с механизмами исполнительной власти.

Административное право Грузии есть совокупность правовых норм, нацеленных на упорядочение административно-общественных отношений в сфере государственного управления. Административное право регулирует создание и упразднение органов государственного управления, а также определяет правила и принципы их организации и деятельности.

Административно-правовыми нормами определены полномочия граждан, государственных чиновников и должностных лиц, а также предусмотрены обязательные правила поведения и меры ответственности за нарушение данных правил[1].

В современных условиях государственное управление связано с исполнительной властью, с которой каждый из нас в той или иной форме устанавливает контакт. Начиная с рождения, в процессе получения образования и прохождения военной или иной службы участие в общественной деятельности и тому подобные вопросы регулируются административно-правовыми нормами, которые являются обязательным атрибутом повседневной жизни. Поскольку государственное управление ежедневно влияет на жизненные интересы граждан, появилась необходимость дать цивилизованный характер такому влиянию и необходимость предоставления юридической формы управленческой деятельности. Такой юридической формой является административное право, призванное регулиро-

---

[1] *Уридия С.* и др. Настольный лексикон Чиновника / Под ред. В. Гургенидзе. Тбилиси, 2004. С. 483.

вать общественные отношения, возникшие в сфере исполнительной власти.

Административное право определяет правила рассмотрения административными органами административных заявлений и жалоб, правила подготовки, заключения и исполнения административных договоров.

Позитивное административное право отображается в конституции Грузии, формальном законодательстве и т.д., в системе органов правления и судебной практики, где происходит интерпретация позитивного административного права.

Система административного права Грузии состоит из двух частей — общей и особенной. Общая часть административного права включает в себя общие нормы регулирования в сфере правления. Общее административное право устанавливает основные правила деятельности органов правления и распространяется на структуры государственного правления.

Особенная часть административного права включает в себя конкретные части общественного права. Деление административного права на общую и особенную части характерно не только для административного права Грузии, но и для административного прав стран Западной Европы.

Административно-правовые акты даны и учтены в многочисленных правовых актах. Это правовые акты, принятые органами государственного управления, государственной власти. Самыми важными среди этих актов являются законы. Среди *источников административного права* в первую очередь можно выделить основной закон страны — *Конституцию.* Конституцией Грузии определены такие кардинальные административно-правовые вопросы, как: принципы государственного управления, система органов власти и ее компетенция, основные административные права и т.д.

Среди других источников административного права можно выделить *Закон Грузии «О структуре, полномочиях и деятельности правительства Грузии»* от 11 февраля 2004 г.; *Закон «О нормативных актах»* от 29 декабря 1996 г.; *Закон «О публичной службе»* от 31 октября 1997 г. и т.д.

В Конституции Грузии сказано, что административное законодательство относится к сфере высших государственных органов Грузии (ст. 3 Конституции Грузии 1995 г.), чем подчеркнуто значение, которое имеет административное право. Административное законодательство имеет прямое влияние на внешнюю и внутреннюю политику страны.

В Грузии правовые акты, которыми регулируется административная деятельность, существуют во множественном числе, коди-

фикация данных правовых актов в одном правовом акте невозможна, поскольку они касаются разных сфер общественной жизнедеятельности и их регулирование происходит по-разному.

Кодекс — это особая форма законодательного акта, обеспечивающая единое регулирование той или иной сферы общественной деятельности. Разновидность управленческой деятельности, которая регулируется административным правом, делает невозможной его полную кодификацию. Исходя из этого кодификация административного права традиционно происходит в отдельных сферах государственной жизнедеятельности, создаются отдельные кодексы и законодательные акты для разных правовых интересов, среди них следует отметить *таможенный, налоговый, избирательный кодексы, Закон о публичной службе, Закон о структуре, полномочиях и правилах деятельности правительства* и т.д.

Среди источников административного права Грузии необходимо выделить *Общеадминистративный кодекс* (25 июня 1999 г.), который определяет правила принятия, аннулирования, исполнения административных актов. Проблема Общеадминистративного кодекса Грузии заключается в том, что в нем присутствуют как материальные, так и процессуальные нормы. Нет четкого разделения между материальными и процессуальными нормами. *Административно-процессуальный кодекс Грузии* (23 июля 1999 г.) регулирует правила принятия, обжалования и исполнения административных актов. Административно-процессуальным кодексом регулируется только административное судопроизводство. Также важнейшее место среди источников административного права занимает *Кодекс административных правонарушений* (21 декабря 1984 г.), которым регулируются вопросы, касающиеся административных правонарушений, а также ответственности за такие нарушения[1]. В данном Кодексе также присутствуют материальные и процессуальные нормы, не говоря о том, что он был принят во времена Советского Союза.

13.2. Система органов исполнительной власти

Государственная власть, которая разделена на три ветви — законодательную, исполнительную и судебную, исходит от народа. *Источник* государственной власти — народ. Государственная власть осуществляется при помощи государственных органов, среди которых решающая роль принадлежит административным органам. Общеадминистративный кодекс Грузии определяет понятие ***администт-***

[1] *Валери Лория.* Административное право Грузии. Тбилиси, 2005. С. 65.

ративного органа как любого государственного учреждения, органа местного самоуправления, юридического лица публичного права и любого другого лица, осуществляющего публично-правовые полномочия.

Исполнительная власть — основной носитель административной власти. Административное право в основном изучает исполнительную деятельность. Согласно ст. 78 Конституции Грузии Правительство Грузии обеспечивает осуществление исполнительной деятельности при помощи министерств и государственных субагентств. Полномочия правительства в сфере исполнительной деятельности определяются Конституцией, Законом о структуре, полномочиях и правилах деятельности Правительства, другими законодательными актами, а также нормативными актами Президента Грузии.

Правительство состоит из Премьер-министра, министров и государственных министров. Правительством руководит Премьер-министр. Нормативные условия функционирования Правительства создает Конституция Грузии (гл. IV «Правительство Грузии») и Закон о структуре, полномочиях и правилах деятельности Правительства (11 февраля 2004 г.)[1].

Структура исполнительной власти состоит из органов исполнительной власти. Грузинское законодательство признает два вида исполнительной власти — министерства и государственные субагентства.

Общая функция министерства определена ст. 81 Конституции Грузии, согласно которой министерство создается в определенной сфере государственной и общественной жизнедеятельности для обеспечения государственного управления. Министерство отчитывается перед Правительством и исполняет задачи, определенные законом или поставленные Премьер-министром и Правительством на основе закона.

Деятельность министерства основывается на принципе единоличного правления. Министерством руководит министр, который единолично принимает решения, касающиеся конкретно этого министерства. В процессе принятия решении министр не нуждается в согласии заместителей и других сотрудников. Во многих министерствах функционирует коллегия, но это всего лишь консультативный орган, который не имеет права на принятие независимых решений. Министр также единолично отвечает за работу министерства, полномочия министра расписаны в ст. 2 Закона о структуре, полномо-

---

[1] *Адеишвили З.* и др. Учебник по общеадминистративному праву. Тбилиси, 2005. С. 69.

чиях и правилах деятельности правительства. Министр наблюдает и контролирует работу тех учреждений, которые находятся под его подчинением. Министр во время исполнения своих обязанностей вправе отменить или аннулировать любое решение нижестоящего должностного лица, поручить принять новые решения или принять их сам.

Министр назначает на должность и освобождает от нее начальников структурных единиц министерства, советников и других служащих. Заместителей министра назначает на должность и освобождает Премьер-министр по представлению министра. Несмотря на то что министр единолично принимает все решения по вопросам, касающимся компетенции министерства, нередки случаи, когда решения по тем или иным вопросам принимают полномочные должностные лица исходя из закона, но и в таких случаях министр имеет право аннулировать решения таких полномочных лиц. Во время своей деятельности министр издает административно-правовые акты — приказы, которые могут быть как индивидуально-правового, так и нормативно-правового характера[1].

Закон о структуре, полномочиях и правилах деятельности правительства в точности определяет число и виды министерств. На сегодняшний день в Грузии существуют следующие министерства:

- науки и образования;
- по защите окружающей среды и природным ресурсам;
- экономики и устойчивого развития;
- энергетики;
- обороны;
- юстиции;
- культуры и охраны памятников;
- насильно перемещенных с оккупированных территорий и расселения беженцев;
- расселения и беженцев;
- иностранных дел;
- внутренних дел;
- сельского хозяйства;
- труда, здоровья и социальной защиты;
- по пенитенциарным вопросам, пробации и юридической помощи;
- инфраструктуры и регионального развития;
- спорта и молодежных дел.

[1] *Адеишвили З.* и др. Указ. соч. С. 53.

Государственные субагентства

Государственные субагентства — это учреждения исполнительной власти, находящиеся в распоряжении министерства. Они создаются для осуществления государственных задач в социально-экономической, культурной и иных сферах.

Государственные субагентства создаются, перестраиваются и прекращают существование (аннулируются) по закону или постановлению Правительства. Сфера деятельности такого агентства определяется правилами министерства, которые утверждает министр. Премьер-министр по рекомендации и представлению министра назначает на должность и освобождает от должности руководителей государственных субагентств.

Субагентства могут иметь территориальные органы, которые представляют данные агентства в соответствующих административно-территориальных единицах.

Руководители тех субагентств, которые входят в состав Министерства внутренних дел и обороны, назначаются на должность Премьер-министром по представлению министра и с согласия Президента Грузии, а освобождаются от должности Президентом по своей инициативе либо по представлению Премьер-министра.

Руководителей тех государственных субагентств, которые входят в сферу правления Министерства юстиции, а также руководителей прокуратуры на должность представляет министр юстиции, а назначает Президент. Также по представлению министра юстиции Президент освобождает их от должности.

Руководителей тех субагентств, которые входят в сферу правления Министерства финансов, а также руководителей следственных служб Министерства финансов назначает на должность и освобождает от нее Президент по представлению министра финансов.

Руководителей территориальных органов государственных субагентств назначает на должность и освобождает от нее министр.

Государственный поверенный – губернатор

Государственный поверенный — губернатор является представителем Президента и Правительства в отдельной административно-территориальной единице. Государственный поверенный — губернатор назначается на должность и освобождается от нее Президентом после консультации с Премьер-министром. Губернатор осуществляет свою деятельность с помощью администрации губернатора. Служащие администрации губернатора назначаются и освобождаются от должности губернатором. Деятельность Государст-

венного поверенного — губернатора финансируется бюджетом. Штатный персонал и заработная плата утверждаются Президентом. Государственный поверенный — губернатор в рамках своих полномочий издает правовые акты, а также индивидуально-правовые акты — указы, которые могут быть обжалованы в суде[1].

Консультативные органы исполнительной власти

Премьер-министр, Правительство, члены Правительства могут создавать консультативные органы: советы и комиссии для изучения отдельных вопросов. *Консультативные органы* создаются для подготовки тех или иных вопросов, относящихся к компетенции исполнительной власти. Задачи и приоритеты консультативного органа определяются при его создании лицом, создавшим его.

Независимый орган регулирования — это учреждение, созданное на основе Закона о независимом органе регулирования от 13 сентября 2002 г. Независимыми органами регулирования являются национальная комиссия коммуникации, агентства регулирования ресурсов нефти и газа.

Несмотря на разную правовую природу, у органов регулирования есть одна общая деталь — в их создании не участвует парламент, который также лишен функции надзора за этими органами.

Одним из отличительных знаков независимых органов регулирования является их *независимость*. Все решения они принимают независимо от любого государственного органа. Аннулирование решений, принятых независимым регулировщиком, возможно только в суде, при этом ни один государственный орган не обладает таким полномочием. Один из элементов независимости органов регулирования — финансовая независимость, поскольку они не финансируются бюджетом. Основным источником бюджета подобных учреждений является оплата за регулирование.

Также гарантии независимости созданы для руководителей таких органов — комиссионеров. Условия увольнения комиссионера с занимаемой должности строго расписаны в законе и только по этим условиям возможно его увольнение. Такими условиями являются нарушение норм этики, вступление в законную силу приговора, признание судом недееспособным и т.д.

13.3. Публичная служба

Государственную службу обычно называют публичной службой. *Публичная служба* — это деятельность, направленная на удовлетво-

[1] *Адеишвили З.* и др. Указ. соч. С. 58.

рение общественно полезных запросов. Публичную службу можно разъяснить как деятельность государственного аппарата по осуществлению задач, поставленных перед этим аппаратом. Публичную службу характеризуют два момента:

(1) беспрерывность государственной службы;

(2) равноправие всех граждан перед этой службой.

Равноправие перед публичной службой выражается в том, что граждане имеют право потребовать защиты своих прав и законных интересов. В случае игнорирования таких требований граждане имеют право обжаловать решения органов публичной власти в вышестоящих инстанциях и в суде[1].

Публичная служба в Грузии, как правило, осуществляется государственными служащими, но законодательство Грузии признает случаи, когда такой деятельностью могут заниматься частные лица на основе договора (заинтересованное правление), или по заданию государственных органов такая деятельность осуществляется концессионером. Разница между ними заключается в том, что в первом случае частное лицо берет на себя обязанность выполнять определенную публичную деятельность за соответственное премиальное вознаграждение, а концессионером может быть как частное, так и юридическое лицо[2].

Публичная деятельность касается как государственного аппарата, так и правоохранительных и других органов. Это, в свою очередь, означает, что публичная деятельность носит всеобъемлющий характер и осуществляется там, где работают государственные служащие. Поскольку государственная деятельность — это организационное руководство, то оно регулируется административным правом. Исходя из вышесказанного можно сделать вывод, что публичная служба осуществляется как в сфере управления, так и вне ее пределов. Несмотря на то что этот институт административно-правовой, некоторые его стороны регулируются нормами трудового, гражданского и финансового права.

Общими демократическими принципами кроме беспрерывности и равенства граждан перед администрацией являются: комплектация правящего аппарата квалифицированными кадрами, прохождение государственной службы без дискриминации личности, деполитизация и политический нейтралитет публичной службы, независимость и авторитетность публичной службы.

---

[1] *Валери Лория.* Указ. соч. С. 205.

[2] *Адеишвили З.* и др. Указ. соч. С. 69.

В Законе о публичной службе определены особенности государственной службы в Грузии. В соответствии с указанным Законом «государственная должность — это первичная структурная единица государственного управления, которая определяет место и социально трудовую роль граждан в системе публичной службы, их права и возложенные на них обязанности».

Законом выделена государственно-политическая должность, которая подразумевает выборную и/или назначаемую должность, которая определена Конституцией Грузии. Государственно-политическими должностями являются:

(1) Президент Грузии;
(2) члены Парламента;
(3) члены Правительства;
(4) члены высших представительных органов автономных республик и т.д.

Служащий публичной службы — это гражданин Грузии, который по правилам, установленным законом, осуществляет оплачиваемую работу в органах местного самоуправления или в государственных органах[1].

Публичные служащие Грузии делятся на две категории: государственные служащие и служащие местного самоуправления.

Служба является публичной только в том случае, если публичное учреждение было создано за счет бюджетных средств и находится на бюджетном финансировании, а также выполняет публичные функции. Закон дает исчерпывающий перечень тех публичных учреждений, служба в которых является публичной:

(1) Парламент Грузии;
(2) правительственные учреждения и государственные субагентства;
(3) Конституционный суд Грузии;
(4) общие суды;
(5) Национальный банк;
(6) Контрольная палата Грузии;
(7) Защитник прав человека (омбудсмен) и его аппарат;
(8) органы местного самоуправления и правления (сакребуло, гамгеоба и др.);
(9) Государственный поверенный Президента и его аппарат.

В Грузии Законом о публичной службе выделены четыре категории публичных служащих:

(1) государственно-политическое должностное лицо;

---

[1] *Валери Лория*. Указ. соч. С. 206.

(2) служащий (чиновник);
(3) вспомогательное лицо;
(4) внештатный служащий.

Исключительно из-за политической деятельности политического должностного лица на него не распространяются многие из требований Закона о публичной деятельности, в частности правила принятия на службу и увольнения с нее, а также положения о дисциплинарной ответственности.

Служащий (*чиновник*) — главная категория публичного служащего, к которому в основном относится Закон о публичной службе Грузии. *Публичный служащий* — это должностное лицо, которое работает в бюджетном учреждении на штатной должности, при этом в его функции должно входить осуществление публичной власти. Публичный служащий назначается на должность на основании административного акта.

Вспомогательный персонал — персонал, выполняющий технические функции и осуществляющий деятельность на основании трудового контракта. Он находится на штатной должности, но в отличие от служащего не участвует в осуществлении публичной власти.

Внештатные служащие — граждане, занимающие должности, не предусмотренные штатом. В некоторых случаях перед тем или иным учреждением появляется временная задача, для решения которой возникает необходимость во временных публичных служащих. Внештатный служащий выполняет временную непостоянную задачу. На внештатного рабочего запрещается возлагать те функции, которые являются рутинными для данного органа публичной власти. Внештатный рабочий может быть назначен на должность приказом или же с ним могут оформить трудовое соглашение[1].

Для обеспечения качественного управления публичной службой законом предусмотрено создание бюро государственной службы, являющееся структурной единицей государственной канцелярии. В основные функции бюро входят координация и помощь в сфере разработки единой государственной политики. Для этой цели бюро изучает и анализирует существующую обстановку в государственной службе, координирует и осуществляет помощь в подготовке, переподготовке и повышении квалификации государственных служащих. Бюро предоставляет отчет о своей деятельности Президенту Грузии.

Одним из важнейших *источников публичной службы* является Закон о коррупции и несовместимости интересов в публичной

[1] *Адеишвили З.* и др. Указ. соч. С. 73.

службе от 17 октября 1997 г. Этот Закон определил принципы, способствующие снижению уровня коррупции и конфликтов интересов в публичной службе. Также указанный Закон установил круг лиц, которые являются должностными лицами:

(1) Президент Грузии;
(2) члены Парламента;
(3) члены высшего представительного органа Аджарской автономной Республики;
(4) руководители исполнительной власти Аджарской автономной республики и их заместители;
(5) министр и его заместитель;
(6) Глава государственной канцелярии и его заместитель;
(7) Председатель госдепартамента Грузии, руководитель госинспекции и их заместители;
(8) руководители структурных единиц министерств;
(9) руководители структурной единицы государственной канцелярии;
(10) руководитель государственного субагентства;
(11) начальники департаментов, управлений и бюро Министерства внутренних дел и Министерства обороны и их заместители;
(12) руководители таможенной и налоговой службы Министерства финансов;
(13) Председатель центральной призывной комиссии;
(14) Председатель контрольной палаты и его заместители;
(15) Президент национального банка и члены совета;
(16) члены совещательного органа Президента Грузии;
(17) члены Высшего совета юстиции;
(18) члены комиссии по регулированию в сфере энергетики и водоснабжения;
(19) Председатель избирательной комиссии, его заместитель и секретарь комиссии;
(20) Государственный поверенный — губернатор, его заместители;
(21) руководители органов местного самоуправления;
(22) руководители местных органов исполнительной власти и их заместители;
(23) судьи;
(24) Главный прокурор Грузии, его заместители, руководители департаментов прокуратуры Грузии.

Как известно, существует *две системы принятия на публичную службу*. Первая — так называемая система заслуг, когда назначение на должность происходит исходя из знаний, опыта и личных

качеств претендента. Назначение производится по итогам проведения конкурса и сдачи квалификационных экзаменов. Вторая система — это патронажная система, когда победившая на выборах партия или кандидат сами назначают на должность своих сторонников. В Грузии в основном функционирует система заслуг, но также присутствует и система патронажа, когда у должностного лица есть возможность привести свою команду. Одним из важнейших принципов публичной службы является доступность публичной службы. *Принцип доступности публичной службы* не противоречит существованию специальных требований для принятия на публичную службу. Закон предусматривает ряд требований к кандидатам, претендующим на занятие той или иной должности:

- на публичную службу принимаются только граждане Грузии;
- возрастной барьер (согласно Закону Грузии о публичной службе на государственную публичную службу принимаются лица, достигшие 21 года, а в органы муниципальной власти — с 18 лет);
- вменяемость и дееспособность гражданина;
- обязанность служащего владеть государственным языком (грузинским).

Законом или законодательным актом могут быть установлены дополнительные условия и требования. Также Закон о публичной службе определил круг лиц, не имеющих права занимать должности на государственной публичной службе:

- лица, имеющие судимость;
- заключенные;
- лица, в отношении которых ведется предварительное следствие;
- недееспособные лица;
- лица с ограниченной дееспособностью;
- лица, которым судебным постановлением запрещено занимать соответствующие должности.

Кроме предусмотренных законом отдельных случаев на должность государственной публичной службы принимаются бессрочно. Исключениями являются должности, относящиеся к политическим, а также лица, в прямую обязанность которых входит непосредственная помощь политическому должностному лицу. Законом предусмотрен испытательный срок для новобранцев — не более шести месяцев.

Закон о публичной службе Грузии классифицирует публичных служащих по рангам. В соответствии с гл. 5 рассматриваемого Закона и исходя из пределов распространения компетенции и уровня полномочий должности публичной службы делятся на следующие ранги:

(1) главная публичная должность;
(2) ведущая публичная должность;
(3) старшая публичная должность;
(4) младшая публичная должность.

Также законом установлены классные чины, присваиваемые сотрудникам публичной службы. Каждый из рангов имеет свой состав чинов:

(1) главная публичная должность:
а) действительный государственный советник;
б) государственный советник первого класса;
в) государственный советник;
(2) ведущая публичная должность:
а) советник первого класса;
б) советник второго класса;
в) советник третьего класса;
(3) старшая публичная должность:
а) советник публичной службы первого класса;
б) советник публичной службы второго класса;
в) советник публичной службы третьего класса;
(4) младшая публичная должность:
а) референт публичной службы первого класса;
б) референт публичной службы второго класса;
в) референт публичной службы третьего класса.

13.4. Регулирование административной деятельности

Административная деятельность в Грузии регулируется конституцией, законами, законодательными актами и т.д. Конституция определяет основные принципы административной деятельности. Административная деятельность в Грузии осуществляется посредством издания административных актов. Издание административных актов, в свою очередь, регулируется Общеадминистративным кодексом Грузии. В первой же статье Общеадминистративного кодекса сказано, что настоящий Кодекс определяет правила издания, аннулирования и исполнения административного акта административными органами.

Такое понятие, как ***«регулирование административной деятельности»***, имеет два значения. В первом случае под регулированием подразумевается *сама деятельность административных органов* (акты, издаваемые административным органом в сфере своей деятельности). Во втором случае — *источники административной деятель-*

ности (законы и законодательные акты, на основании которых административный орган осуществляет свою деятельность).

Общеадминистративный кодекс Грузии признает два вида административного акта: индивидуально-правовой и нормативный правовой.

Индивидуально-правовой акт — это правовой акт, принятый административным органом на основе административного законодательства, а также устанавливающий, меняющий, прекращающий или подтверждающий права и обязанности ограниченного числа лиц. В отличие от индивидуального акта *нормативный правовой акт* представляет собой правило поведения, постоянно или многократно применяемого полномочным административным органом на основе закона. Данное правило является правилом общего поведения и касается неограниченного числа лиц.

Административная деятельность невозможна без принятия административных актов, среди которых наиболее часто принимаемый — это индивидуально-правовой административный акт. Понятие индивидуально-правового акта состоит из четырех элементов:

(1) административный орган;
(2) административное законодательство;
(3) индивидуальный акт;
(4) установление, изменение, прекращение или подтверждение прав.

Согласно ст. 2 Общеадминистративного кодекса Грузии индивидуально-правовой акт — это не только удовлетворение того или иного требования, но и отказ в удовлетворении требования. Таким образом, ежедневная деятельность административных органов регулируется законом и принятыми на его основе административными актами.

Общеадминистративный кодекс Грузии дает детальное описание структуры административного акта. В статье 52 указанного Кодекса перечислены требования, предъявляемые к административному индивидуально-правовому акту:

- лицо административного индивидуально-правового акта;
- орган, издавший административный акт;
- название индивидуально-правового акта;
- имя, фамилия и подпись полномочного должностного лица;
- место и время издания акта;
- регистрационный номер, присвоенный органом издавшим акт.

В статье 52.1 указаны требования, предъявляемые к нормативному правовому административному акту:

- лицо административного нормативно-правового акта;
- название нормативного правового акта;
- место и время принятия (издания) акта;
- дата вступления в силу нормативного акта, а также время действия в том случае, если акт издан на определенное время;
- подпись полномочного должностного лица;
- регистрационный номер, присвоенный органом, издавшим акт, после регистрации нормативного акта в государственном реестре нормативных актов, а также государственный регистрационный код.

Закон о нормативных актах от 22 октября 2009 г. установил перечень правовых актов, которые в Грузии признаются нормативными:

(1) Конституция;
(2) конституционные законы;
(3) конституционные соглашения;
(4) международные соглашения и договоры Грузии;
(5) законы;
(6) регламент Парламента;
(7) декрет Президента Грузии;
(8) указ Президента Грузии;
(9) постановление Парламента Грузии;
(10) постановление Правительства Грузии;
(11) постановление Национального банка Грузии и т.п.

Административно-правовые нормы в отличие от других правовых норм имеют собственные средства исполнения, которые заключаются в том, что за конкретное административное правонарушение наступление ответственности возможно посредством административного делопроизводства, не прибегая при этом к судебному разбирательству.

Вопросы принятия и вступления в силу административного акта регулируются гл. 4 Общеадминистративного кодекса. Кодекс устанавливает письменную форму акта, поскольку административный акт влечет за собой правовые последствия. При этом заинтересованное лицо при обжаловании данного акта должно иметь письменный документ для защиты своих прав. Однако ст. 51 Кодекса допускает в исключительных случаях принятие устных административных актов.

Регулирование административной деятельности с помощью административных актов определено самой природой административных отношений. Внутренняя работа административных органов, отношения между вышестоящими и подчиненными администра-

тивными органами и отношения между иными административными органами также регулируются административными актами.

Деятельность административных органов регулируется Общеадминистративным кодексом Грузии, который дает определения административного органа, административного акта и т.д. Этим же Кодексом регулируются принятие, изменение, аннулирование административных актов, отношения граждан с административными органами.

Административно-процессуальным кодексом регулируется административное судопроизводство, в котором административный орган участвует как истец либо ответчик, а также деятельность административного органа во время административного делопроизводства.

Деятельность административных органов регулируется также и другими законодательными актами: Законом о публичной службе, Законом о коррупции и несовместимости интересов в публичной службе, Законом о структуре, полномочиях и деятельности Правительства Грузии, Законом о нормативных актах и т.д.

Одним из важнейших механизмов регулирования административной деятельности является *контроль*, при котором происходит проверка законности действий административных органов.

13.5. Контроль за деятельностью административных органов

Обеспечение законности в государственном управлении достигается как осуществлением контроля внутри управленческого аппарата, так и вне аппарата при помощи специальных органов путем рассмотрения административных споров, административных и дисциплинарных правонарушений. В первом случае речь идет об осуществлении *государственного контроля*, во втором — *административного правосудия*. Оба вида деятельности являются принудительными. Каждый из них представляет большое значение с точки зрения обеспечения законности в государственном управлении[1].

Внутренний контроль аппарата управления является административно-юрисдикционным, а внешний — административной юстицией[2].

---

[1] *Валери Лория.* Указ. соч. С. 352.

[2] Там же. С. 360.

Цель административной юстиции и административного контроля — выявление и ликвидация споров и правонарушений, возникающих в сфере административного управления.

Административная юстиция в широком смысле представляет собой судебное разрешение административных дел (административное правосудие) и относится к системе управления судебными органами, а также административно-процессуальному делопроизводству[1].

Отдельных органов административной юстиции в Грузии нет. Административное правосудие осуществляется общими судами. Решение административного дела в органах административной юстиции носит административно-юридический характер.

Административная юрисдикция в органах административной юстиции носит характер борьбы с негативными явлениями. В позитивную административную деятельность она не вмешивается, если это не обусловлено конкретным делом, находящимся на рассмотрении. Органы административной юстиции рассматривают исключительно административные споры и административные правонарушения и не вмешиваются в исполнительную деятельность административных органов.

Что касается внутреннего контроля, то такой контроль происходит в рамках одного учреждения и проводится вышестоящим органом. Контроль обязателен для всех органов государственного управления и государственных организаций. Внутренний контроль осуществляется не только центральным аппаратом того или иного министерства, но и структурными подразделениями этих министерств.

Цель служебного надзора состоит в обеспечении законности и целесообразности деятельности государственных органов и субагентств[2]. Служебный надзор — один из важнейших элементов административно-правовой деятельности, подразумевающий осуществление контроля вышестоящими органами, в обязанности которых входит проверка решений подчиненных органов вплоть до аннулирования таких решений. При этом необходимо отметить, что аннулированию подлежат не только незаконные административные акты, но и нецелесообразные. Таким образом, контроль административных актов происходит на основании двух критериев: законности и целесообразности.

---

[1] *Валери Лория.* Указ. соч. С. 365.
[2] Там же. С. 367.

Проверка законности административного акта подразумевает выявление его соответствия с законом: не противоречит ли административный акт закону, не была ли нарушена установленная законом процедура принятия административного акта. В случае обнаружения нарушений административный акт будет аннулирован вышестоящим органом.

Проверка целесообразности подразумевает выявление решений, которые противоречат государственной политике в конкретной сфере либо влекут нерациональную трату государственных средств.

Целью надзора и проверки является также решение споров между нижестоящими административными органами.

Внешний контроль в отличие от внутреннего, который производится ежедневно, не носит ежедневного характера и проводится специальными органами, которым контролируемый объект организационно не подчиняется, однако в некоторых вопросах все же находится под контролем. Например, полномочиями внешнего контроля обладает Министерство финансов.

При внешнем контроле соответствующая структура имеет право лишь на частичный контроль (только по вопросам, находящимся в ее компетенции) и не вправе вмешиваться в общие функции административной деятельности.

Законом предусмотрены органы общего контроля, полномочия которых расширены, обладающие правом вмешательства в деятельность административных органов. Органы местного самоуправления имеют право контролировать не только подчиненные им учреждения, но и другие организации, расположенные на административной территории конкретного органа местного самоуправления и правления (сакребуло, гамгеоба). Органы местного самоуправления и правления осуществляют контроль за законностью деятельности в сфере строительства, защиты природы и т.д.[1]

Во время государственного контроля применяются общие и специальные формы контроля. *Общие формы* подразумевают полный, объемный контроль деятельности того или иного учреждения или организации. Осуществление общего контроля возможно при помощи внутреннего контроля, когда вышестоящий орган контролирует подчиненное ему учреждение. Органы местного самоуправления и правления имеют право осуществления общего контроля. Такими же правами пользуются государственные органы.

---

[1] *Адеишвили З.* и др. Указ. соч. С. 78.

В отличие от общего *специальный контроль* проводится по отдельному, конкретному вопросу деятельности административного органа (например, делопроизводство административных органов в связи с рассмотрением заявлений граждан и т.п.).

Зачастую контроль носит характер проверки исполнения административным органом законов, указов, инструкций, актов вышестоящих административных органов.

После каждой проверки органы, проводившие ее, обязаны составлять отчеты, в которых должны быть отражены итоги проверки. В Грузии существует несколько этапов проверки и контроля: предварительная проверка, текущий контроль и заключительный контроль[1].

Одним из важнейших требований осуществления контроля является *постоянство его проведения*. Для этих целей создаются специальные органы, основная деятельность которых заключается в непрерывном контроле за деятельностью административных органов, а также определении законности тех или иных действий. При этом осуществление такого контроля не должно препятствовать нормальному функционированию административного органа.

[1] *Валери Лория*. Указ. соч. С. 372.

Глава 14

Административное право Азербайджана

- Административное право Азербайджана: понятие и источники
- Система органов исполнительной власти
- Регулирование административной деятельности
- Контроль за деятельностью административных органов

14.1. Административное право Азербайджана: понятие и источники

В юридической науке общепризнанным является мнение о том, что отрасли права отличаются друг о друга, прежде всего, предметом и методом правового регулирования. По поводу содержания и структуры предмета административного права имеются самые различные мнения.

Предмет административного права — совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе организации и деятельности исполнительной власти.

Предметом административного права являются отношения, возникающие при организации исполнительно-распорядительных органов и в процессе их административной деятельности при осуществлении внутриорганизационной деятельности руководителями других государственных и муниципальных органов, а также в ходе реализации административной власти судьями и общественными организациями.

Хотя предмет административного права довольно разнообразен, но в принципе охватывает однотиповые общественные отношения, управленческие по своей природе, а именно:

- управленческие отношения в рамках, в которых непосредственно реализуются задачи, функции и полномочия исполнительной власти;
- управленческие отношения, возникающие с субъектом местного самоуправления;
- отдельные управленческие отношения организационного характера, возникающие в сфере внутренней жизни общественных объединений и других негосударственных формирований, а также в связи с осуществлением общественными объединениями внешневластных функций и полномочий.

Как отмечалось, глубочайшие реформы в Азербайджане объективно обусловливают нюансы азербайджанского административного права. Теоретические штампы соответствуют новым политическим и социально-экономическим реалиям, сложившимся в Азербайджане. Конечно, процесс глубокой реформы этой отрасли — это не кратковременная и динамичная кампания. Он требует определенных времени, этапов, стадий.

Административное право функционирует по наработанным в течение семидесяти лет схемам и стандартам. Этот вывод относится и к определению предмета административного права. Полагаем, что его содержание и структура должны быть (хотя бы частично) видоизменены в следующих направлениях:

- административное право регулирует общественные отношения в сфере исполнительной власти. Но в этом процессе принимают участие и другие отрасли права — конституционное, финансовое, гражданское, налоговое, таможенное и ряд других;
- развитие взаимосвязей между гражданином и административным правом;
- усиление контроля судов за деятельностью органов исполнительной власти и административных учреждений и должностных лиц;
- регулирование административно-правовой части статуса гражданина и общественных объединений.

Наряду с предметом большое значение имеет метод разграничения отраслей права, правда, иногда высказывают мнение о том, что решающим является предмет, т.е. круг общественных отношений, которые регулируются той или иной отраслью права.

Метод правового регулирования общественных отношений, в том числе отношений в сфере исполнительной власти, — это совокупность правовых судов или способов, применяемых в ходе правового регулирования названных отношений.

В регулировании административного права выделим два момента, имеющих фундаментальное значение для исследования рассматриваемой нами проблемы.

1. *Первичные методы*, которые представляют собой выделенные логическим путем приемы регулирования, определяющие главное в правовом статусе субъектов и их исходных юридических позициях. К ним относятся:

- централизованное, императивное регулирование (метод субординации), при котором регулирование сверху донизу осуществляется на властно-императивных началах. Юриди-

ческое обоснование поступает на данный участок правовой действительности только сверху, от государственных органов, и сообразно этому положение субъектов характеризуется отношением субординации, прямого подчинения;

- децентрализованное, диспозитивное регулирование (метод координации), при котором правовое регулирование определяется также снизу, на его ход и процесс влияет активность участников регулируемых общественных отношений; их правоохранные действия здесь тоже являются индивидуальным, автономным источником юридической энергии. Сообразно этому положение субъектов характеризуется отношениями координации, приданием конститутивного юридического значения их правомерному поведению.

В отраслях права эти первичные методы в зависимости от характера регулируемых отношений и других социальных факторов выступают в разных вариациях, хотя, как правило, и с преобладанием одного из них. В наиболее чистом виде указанные первичные методы выражаются в публичном (прежде всего, административном) праве (централизованное регулирование — метод субординации) и в частном, гражданском праве (централизованное регулирование — метод координации).

2. Под *способами правового регулирования* следует понимать те пути юридического воздействия, которые выражены в юридических нормах, в других элементах правовой системы.

Основанными способами правового регулирования являются:

- дозволение — представление лицам права на свои собственные активные действия;
- запрещение — возложение на лиц обязанности воздерживаться от совершения действий определенного рода;
- позитивное обязывание — возложение на лиц обязанностей к активному поведению (что-то сделать, передать и т.д.).

Административно-правовой метод предполагает неравенство сторон — участников административно-правовых отношений, т.е. отношения власти — подчинения, субординационные по характеру. Сравнение административно-правового метода и гражданско-правового метода позволяет выявить особенности каждого из них. *Гражданско-правовой метод* предполагает равенство субъектов отношения, в то время как административно-правовой метод исходит из неравенства субъектов управленческих отношений, что связано с подчинением одной стороны другой.

Механизму административно-правового регулирования присущи правовые средства, т.е. предписания одной стороне регулируемых

отношений. Последнее обязано подчиниться предписаниям, исходящим от носителя распорядительных прав.

Административно-правовое регулирование предполагает односторонность волеизъявлений одного из участников отношений.

Установление определенного порядка действий — предписание к действию в соответствующих условиях и надлежащим образом предусмотренных административно-правовой нормой.

Функция, т.е. назначение, роль, направление деятельности, — категория, непосредственно относящаяся к общей характеристике административного права как отрасли права, дающая возможность определить его внешние свойства в данной правовой системе.

Возможно выделение определенных групп общественных отношений управленческого характера, специфика которых оказывает воздействие на функции административного права. В их числе отношения, для которых характерно следующее:

(1) государство в лице исполнительной власти сохраняет свои монопольные позиции (например, армия, транспорт и связь, атомная энергетика и космос, естественные монополии);
(2) наблюдается сочетание государственной инициативы и самодеятельности тех или иных объектов управления (например, в сфере здравоохранения, культуры, образования);
(3) преобладают не публично-правовые, а частные интересы (например, коммерческие структуры негосударственного характера).

Цели административно-правового регулирования достигаются при этом различными способами, многие из которых получают все большее развитие именно в наши дни. В их числе:

(1) разработка и реализация государственной политики, находящей свое выражение в программах государственного и регионального масштабов (например, приватизации, демонополизации, инвестиций, энергосбережения);
(2) установление и эффективное проведение в жизнь правовых и организационных основ всестороннего развития личности, удовлетворения ее запросов, охраны жизни и здоровья, должных условий для развития ее творческой инициативы и активности (например, в области малого предпринимательства);
(3) создание прочной правовой базы хозяйственной, социально-культурной и иной деятельности в условиях оперативной самостоятельности объектов и ограничения вмешательства в их работу «сверху» (например, государственное стимулирование коллективного предпринимательства, обеспечение

равноправия всех форм собственности, защита прав собственника, охрана прав потребителей, пресечение монополизма и недобросовестной конкуренции);

(4) укрепление управленческих связей на базе эффективного взаимодействия органов исполнительной власти, а также органов местного самоуправления; стимулирование межрегиональных управленческих отношений и т.п.;

(5) координация функционирования национализированного и денационализированного секторов хозяйственного, социально-культурного строительства;

(6) обеспечение реализации прав и обязанностей, а также защиты законных интересов юридических лиц в сфере государственного управления и т.п.;

(7) определение основ организации управления организациями государственного сектора;

(8) формирование общих начал функционирования различных объектов негосударственного сектора;

(9) установление системы государственного контроля и надзора за работой управляемой и регулируемой сфер деятельности.

Имеются достаточные основания для выделения обобщенно выраженных и имеющих различную целевую нагрузку подобных форм, в которых, по существу, обнаруживается содержание регулятивной функции административного права.

1. Правоисполнительная функция, предопределяемая тем, что административное право есть юридическая форма реализации исполнительной власти.

2. Правотворческая функция, являющаяся выражением наделения субъектов исполнительной власти полномочиями по административному нормотворчеству.

3. Организационная функция, проистекающая из организационного характера государственно-управленческой деятельности, который постоянно «поддерживается» нормами административного права.

4. Координационная функция, имеющая своей целью обеспечение разумного и эффективного взаимодействия всех элементов регулируемой административным правом сферы государственного управления.

5. Правоохранительная функция, обеспечивающая как соблюдение установленного в сфере государственного управления правового режима, так и защиту законных прав и интересов всех участников регулируемых управленческих отношений.

Административное право, выполняя свои функции, руководствуется основными принципами, общими с теми, на базе которых

происходит реализация исполнительной власти. При этом основополагающее значение имеют те из них, которые закреплены в Конституции Азербайджанской Республики.

Важнейшее значение в указанном смысле имеет Конституция Азербайджанской Республики, утвердившая, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. Административное право базируется на *принципе приоритета личности и ее интересов в жизни общества.*

Административно-правовое регулирование осуществляется с учетом *принципа разделения властей.* Соответственно процесс административного нормотворчества тесно увязывается с законотворческой деятельностью. Необходимо отметить, например, предоставление Президенту Азербайджанской Республики права законодательной инициативы, используемого, в частности, для внесения в Милли Меджлис законопроектов, поправок к находящимся на рассмотрении Милли Меджлиса законопроектам, а также письменных заключений по ним и т.п.

Принцип законности предполагает, что исполнительные органы (должностные лица) при применении административно-правовых норм обязаны строго соблюдать Конституцию и законы Азербайджанской Республики.

Принцип гласности (*прозрачности*) означает, что применяемые в процессе административно-правового регулирования нормативные акты, затрагивающие права и свободы граждан, не применяются, если они официально не опубликованы для всеобщего сведения.

Принцип ответственности применительно к административно-правовому регулированию означает не только реальное наступление административной ответственности за нарушения требований общеобязательных административно-правовых норм, но и дисциплинарную ответственность должностных лиц как за неправомерное применение норм административного права, так и за недобросовестное исполнение своих функций и иные нарушения процедуры подготовки и вступления в законную силу и реализации административно-правовых норм.

Под *источником административного права* обычно понимают внешние формы выражения административно-правовых форм. Такого рода нормы (административно-правовые) содержатся не только в части административно-правовых актов, в положениях о министерствах и других органах исполнительной власти, но и в издаваемых ими нормативных актах, в Конституции Азербайджанской Республики, Конституции Нахичеванской Автономной Республики, конституционных законах и нормативных указах Президента Азербайджанской Республики.

Последовательно рассмотрим основные *источники административного права и их основные особенности.*

1. Конституция Азербайджанской Республики в широком смысле — основной источник азербайджанского права в целом и во многом — его отдельных отраслей. Значительная часть правовых норм, содержащихся в Конституции, имеет административно-правовую направленность, является по характеру источником административного права. Нормы, содержащиеся в Конституции, — прежде всего, нормы конституционного и одновременно административного права.

2. Нормативные указы Президента Азербайджанской Республики, касающиеся изменений политического, социально-экономического и государственно-правового развития. Президент Азербайджанской Республики довольно активно использует в своей работе издание нормативных указов, относящихся к разным отраслям азербайджанского права, в том числе административного.

3. Нормативные постановления правительства. Здесь нельзя не отметить, что не все постановления Правительства являются нормативными, речь идет только о правовых постановлениях и распоряжениях Правительства, поэтому они отнесены к источникам административного права. Правительство Азербайджанской Республики ведет активную деятельность в области административно-правового нормотворчества, утверждает акты об органах исполнительной власти, издает правила, положения и иные акты, содержащие административно-правовые нормы либо целиком посвященные административно-правовым вопросам.

Помимо перечисленных источниками административного права являются общие правила, типовые положения и другие акты, издаваемые Правительством (например, Положение по применению контрольно-кассовых аппаратов бытового обслуживания населения Азербайджанской Республики).

4. Приказы, инструкции, распоряжения, указания, методические рекомендации, издаваемые республиканскими министерствами и другими органами исполнительной власти, при непременном условии, что в названных актах содержатся административно-правовые нормы, которые распространяют свое действие на соответствующие отрасли и сферы государственного управления либо имеют общеобязательный (надведомственный) характер. Такие акты, содержащие административно-правовые нормы надведомственного характера, содержат нормы, например, по применению мер таможенно-тарифного регулирования и запретов и ограничений, установленных в соответствии с законодательством Азербайджан-

ской Республики о государственном регулировании внешнеторговой деятельности, а также актов законодательства о налогах и сборах в таможенном деле.

Среди источников административного права важную роль играют комплексные законы — кодексы, являющиеся фундаментом трудового законодательства и трудового права, содержащие административно-правовые нормы, коллективный договор, трудовой договор (контракт) и ряд других. Являясь нормами трудового права, названные нормы теснейшим образом связаны с одним из основных институтов административного права — государственной службой, статусом служащих, отношениями, возникающими в процессе служебной деятельности.

14.2. Система органов исполнительной власти

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

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

К органам исполнительной власти относятся высший орган исполнительной власти (Президент Азербайджанской Республики), верховный орган исполнительной власти (Кабинет министров Азербайджанской Республики), центральные органы исполнительной власти (министерства, государственные комитеты, комитеты, государственные службы) и местные органы исполнительной власти.

Органу исполнительной власти присущи несколько *признаков*.

1. Орган является органичной частью единой системы органов исполнительной власти.

2. Исполнительный орган обладает своим статусом. Речь идет о конституционных элементах статуса (если они определены в конституциях, уставах), о законодательных основах статуса, о регулировании статуса в подзаконных положениях. Положение о конкретном органе — ввиду множественности органов — должно строго соответствовать базовым статутным законам.

3. Орган исполнительной власти действует от имени государства и выражает его обязательные повеления. Применение мер воздейст-

вия, включая и меры принуждении, является обязанностью не только данного органа, но и всей системы исполнительной власти, всех иных государственных органов. Таков смысл государственного обеспечения.

4. Исполнительный орган наделен компетенцией и властными полномочиями, необходимыми для выполнения возложенных на него задач.

5. Орган исполнительной власти является подзаконным органом, ориентированным на деятельность на основе и во исполнение закона.

6. Орган исполнительной власти действует на основе профессионализма и принципов государственной службы. Его персонал составляют государственные служащие, занимающие должности и выполняющие свои функции в соответствии с законодательством о государственной службе.

7. Орган исполнительной власти является структурно организованным, в нем есть штатное расписание. Имеется необходимое материальное, финансовое и иное обеспечение органа (помещения, оргтехника, связь, транспорт и т.п.).

Под системой органов исполнительной власти понимаются их совокупность и система взаимоотношений на основе разграничения компетенции между ними. Система органов отражает разделение предметов ведения и полномочий в организации самой исполнительной власти; в осуществлении ее функций принимают участие множество субъектов.

Система органов исполнительной власти построена на основе их структурной и функциональной соподчиненности. Взаимодействие всех звеньев является важнейшей системной характеристикой.

Другим системным средством решения публичных задач служит введение законодательных основ всей административной деятельности. Речь идет о законодательном установлении типичных административных процедур для государственных и муниципальных органов, учреждений и организаций, должностных лиц и служащих. Их можно назвать позитивными процедурами, систематизированными процессуальными правилами осуществления компетенции субъектов права. Эти правила опосредуют наиболее важные формы административной деятельности, отнюдь не ограничивая самостоятельности руководителей и служащих. Их достоинство — обеспечение простоты, доступности и эффективности управления публичными делами.

Орган исполнительной власти является учреждением, обособленным:

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

(2) *функционально*. Его главное назначение — осуществление управленческой, исполнительно-распорядительной деятельности по руководству в хозяйственной, социально-культурной, административно-политической сферах жизни общества в соответствии с установленным для него профилем функций;
(3) *юридически*. Данный орган имеет свою компетенцию, закрепленную правовыми актами, не производную от компетенции какого-либо иного органа.

Орган исполнительной власти — всегда орган государственного управления, в то время как не всякий орган государственного управления признается органом исполнительной власти. Эта власть имеет разветвленный организационный механизм, в том числе управленческие органы, действующие лишь в качестве звеньев этого механизма иного (второго) порядка, чем органы исполнительной власти.

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

Взаимодействие органов исполнительной власти с представительными (законодательными) и судебными органами является необходимым условием нормального функционирования государства.

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

Однако органы исполнительной власти самостоятельны, осуществляя специфический вид государственной деятельности, которая по своему юридическому содержанию является, как уже отмечалось, исполнительной и распорядительной. В соответствии с законодательством эти органы обладают государственно-властными полномочиями, в том числе по изданию правовых актов и их реализации. В целом они наделены широкими полномочиями самостоятельного правотворчества, правоприменения и правоохраны. Каждый орган исполнительной власти действует в пределах уста-

новленной ему компетенции, в определенном порядке и в установленных правовых формах.

Наука административного права всегда уделяла большое внимание вопросу о полномочиях государственных органов. За прошедшие годы наметились два подхода к его решению. Один из них трактует полномочия органов как властные — это их непременный и важнейший атрибут. Каждый орган действует от имени государства, наделен властными полномочиями, осуществляемыми на основе законов и иных правовых актов, и издает обязательные для исполнения правовые акты. Властные полномочия обеспечиваются разными методами, включая и государственное принуждение.

Для другого подхода к решению данной проблемы характерно то или иное признание полномочий органов в качестве составного элемента их компетенции либо функций. Компетенция органов определяется путем указания на управленческие функции (использование информации, прогнозирование, организация, регулирование, руководство, координация, стимулирование, планирование, контроль), которые возложены на орган в той или иной сфере общественной жизни и применительно к определенным управляемым объектам.

При этом компетенцией органа государственного управления понимается система полномочий этого органа по осуществлению государственной власти.

Административная правосубъектность органов исполнительной власти возникает одновременно с их образованием, а прекращается в связи с их упразднением. Объем компетенции органов исполнительной власти (задачи, функции, права и обязанности, формы и методы деятельности) находит свое выражение и закрепление в законах, положениях, уставах и других нормативных правовых актах.

Выделим наиболее типичные полномочия с обусловленным операциональным делением — видовые и более конкретные полномочия:

(1) руководит — полнообъемное решение вопросов и выполнение всех нижеследующих полномочий;
(2) управляет — императивные указания, распоряжения, включает часть нижеследующих полномочий;
(3) решает — устанавливает, определяет, утверждает, создает, оформляет, представляет. Членение возможно по степени самостоятельности принятия решений:
   - независимо (самостоятельно);
   - по согласованию;

- совместно;
- предварительно;
- рекомендательно;

(4) участвует — формирование, разработка, согласование, порядок использования (имущества и т.п.), содействие;
(5) нормирует — введение правил, принятие правовых актов, установление нормативно-технических и иных документов;
(6) организует — создает условия, стимулирует, поддерживает, выполняет, осуществляет, инструктирует;
(7) разрабатывает — предложения, проекты, программы, прогнозы, аналитическую информацию;
(8) указывает — отмена актов, приостановление действий, создание организаций, предписание по совершению действий;
(9) координирует — объединение планов и программ, согласование актов, действий и позиций, целевые установки, информационное обеспечение;
(10) контролирует — проверка, ревизии, отчеты, информации. Эти полномочия неодинаковым образом комбинируются у различных субъектов компетенции. Причем здесь особенно важна точная мера дробления полномочия, т.е. легальная операционализация;
(11) запрещает — отменяет, признает недействительным, приостанавливает.

В юридической литературе рекомендован следующий механизм реализации полномочий органов исполнительной власти:

(1) применение комплекса средств — организационных, кадровых, экономических, юридических, психологических, материально-технических;
(2) постоянный учет благоприятных и неблагоприятных факторов, влияющих на масштабы и результаты реализации полномочий органов, их прогнозирование как в пределах своей и смежных систем органов, так и в разных сферах общественной жизни. Особое внимание следует удалять каналам прямой и обратной связи с населением, гражданами, приобретению их поддержки;
(3) введение процедур деятельности органов, которые формируют режим реализации полномочий. Таковы положения, правила, регламенты подготовки и принятия актов, рассмотрения вопросов, взаимоотношений органов.

По *организационно-правовым формам* различаются в административном праве:

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

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

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

Органы общей компетенции руководят на подведомственной территории всеми или большинством отраслей и сфер управления, обеспечивают там комплексное экономическое, социально-культурное развитие.

Органы отраслевой компетенции осуществляют руководство подведомственными им отраслями.

Органы межотраслевой компетенции выполняют общие специализированные функции для всех или большинства отраслей и сфер управления.

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

По ***порядку разрешения подведомственных вопросов*** различаются коллегиальные и единоначальные органы. *Коллегиальные органы* — организационно и юридически объединенные группы лиц, которым принадлежит приоритет в принятии решений по всем вопросом компетенции этих органов. В коллегиальных органах решения принимаются большинством их членов в сочетании с персональной ответственностью за их исполнение, за руководство порученными участками работы. *Единоначальными* являются органы, в которых решающая власть по всем вопросам их компетенции принадлежит возглавляющему данный орган руководителю.

В настоящее время в Азербайджанской Республике существует несколько организационно-правовых форм центральных органов исполнительной власти:

- Министерство Азербайджанской Республики;
- Государственный комитет Азербайджанской Республики, служба, комиссия.

Как правило, центральные органы наделены специальной компетенцией и являются отраслевыми или межотраслевыми (функциональными). Они подчинены непосредственно Кабинету министров (некоторые подчинены непосредственно Президенту) и действуют на основании законов, актов Президента и Кабинета министров. Правовой основной их деятельности служат также специальные положения.

Положения о каждом из центральных органов утверждаются Президентом или Кабинетом министров. Последний устанавливает предельную численность работников центральных аппаратов министерств и других центральных органов исполнительной власти, размеры ассигнований на их содержание.

Каждый центральный орган исполнительной власти возглавляет определенное ведомство, выполняет функции его центра, штаба, обеспечивает выполнение всех производственных и наряду с ними экономико-экологических, социальных задач, стоящих перед ведомством.

Обычно центральный орган построен по такой схеме:

(1) руководство (руководитель, его заместители, коллегия, комитет, ведомственные научные и иные советы);
(2) производственные структурные подразделения, которые руководят службами, непосредственно выполняющими те задачи, ради которых ведомство и создано;
(3) штабные подразделения, занимающиеся внутриорганизационной деятельностью в рамках ведомства (управления бухгалтерского учета, кадров и др.).

Выше речь шла о признаках, общих для всех организационно-правовых форм центральных органов исполнительной власти. Но между ними есть и определенные различия.

Министерства являются центральными единоначальными органами. Министерством единолично руководит министр, который по должности входит в Кабинет министров, издает приказы, распределяет обязанности между своими заместителями. В министерствах имеются совещательные органы — коллегии. Они, как правило, состоят из руководящих работников министерства, обсуждают важнейшие вопросы. Председатель коллегии — министр. Решения коллегии проводятся в жизнь его приказами.

Юридические особенности функций и полномочий министерств определяются:

(1) прежде всего тем, является ли министерство органом отраслевого или межотраслевого управления;
(2) спецификой порученных ему сфер и отраслей.

Министерства межотраслевой компетенции осуществляют преимущественно функции координации и регулирования, а также решают конкретные вопросы в порядке реализации данной функции.

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

Министерства образуются, реорганизуются, ликвидируются Президентом, который назначает министров и освобождает их от должности.

На министерства возложена координация деятельности смежных по характеру работы центральных органов (не министерств).

Следует подчеркнуть, что все особенности правового статуса министерств обусловлены особой значимостью тех сфер государственной деятельности, которые они возглавляют.

Центральные органы исполнительной власти функционируют в сфере:

- *экономики.* Это министерства энергетики и промышленности, экономического развития, сельского хозяйства и др.;
- *социально-культурной деятельности.* Министерства образования, здравоохранения, культуры и др.;
- *административно-политической деятельности.* Министерства обороны, юстиции, внутренних дел, иностранных дел и др.; Государственная пограничная служба.

Иные центральные органы (не министерства) — органы функциональной или смешанной компетенции, наделенные властными межотраслевыми полномочиями, занимающиеся межотраслевой координацией, контролем и иными межотраслевыми функциями.

Государственный комитет Азербайджанской Республики, служба или комиссия — центральные органы исполнительной власти, призванные осуществлять на коллегиальной основе межотраслевую координацию по вопросам, отнесенным к их ведению; функциональное регулирование в определенной сфере деятельности.

Государственные комитеты и комиссии основные решения — межведомственного значения — принимают коллегиально. А в рамках такого ведомства их руководитель — председатель — осуществляет единоначалие.

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

- они представляют собой в организационно-правовом отношении самостоятельные, обособленные звенья, пользуются самостоятельностью во взаимоотношениях с соответствующими органами других ветвей власти, а также с Кабинетом министров, между собой и с однопрофильными нижестоящими органами;
- выполняют специализированные задачи и функции федерального значения в пределах компетенции, установленной нормативными правовыми актами;
- в своей деятельности руководствуются Конституцией Азербайджанской Республики, законами, правовыми актами Президента и Кабинета министров Азербайджанской Республики. Права каждого из них индивидуализируются положением о данном органе, в концентрированном виде выражающем его задачи, функции, компетенцию, основы организации;
- руководители центральных органов (министерств и др.) обладают рядом однородных полномочий в решении определенных вопросов. Они утверждают структуры и штатное расписание центрального аппарата данного органа; в пределах предоставленной компетенции назначают и освобождают работников; утверждают положения о структурных подразделениях органа и решают другие вопросы. Руководители этих органов несут персональную ответственность за выполнение возложенных на возглавляемые ими органы задач и осуществление своих функций;
- имеется совпадение основных правовых форм их деятельности. Ими являются приказы, распоряжения, инструкции. В положениях о конкретных органах исполнительной власти называются также указания, положения, наставления, правила, уставы. Но такой подход не связан с тем или иным их видом.

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

- органы, осуществляющие руководство *отраслями* либо их однородными комплексами;
- органы, осуществляющие *межотраслевое регулирование и координацию*;

- *органы контроля и надзора,* осуществляющие в пределах предоставленной им компетенции *специализированные функции вневедомственного значения*;
- органы *по определенным* общегосударственным социально-экономическим и иным *проблемам*;
- иные органы, выполняющие *специфические* по своему характеру функции.

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

Центральные, в том числе отраслевые, органы лишены права непосредственного распорядительства в отношении предприятий, учреждений и организаций. Свои функции они выполняют путем подготовки проектов решений, принимаемых Президентом или Кабинетом министров, а также издания собственных нормативных правовых актов. По строго определенным вопросам, требующим безотлагательного решения, отдельные министерства наделяются распорядительными полномочиями.

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

Министерства, государственные комитеты, службы, замкнутые на *административно-политической деятельности,* в большинстве своем наделены более широкими полномочиями в области *оперативного распорядительства.* Это объясняется тем, что их функционирование подчинено задаче обеспечения обороны страны, государственной и общественной безопасности, правоохранительной деятельности. Своеобразие функций Министерства иностранных дел, Министерства юстиции предопределило общий характер их деятельности.

Межотраслевые органы центральной исполнительной власти имеют *неодинаковый статус.* Одни из них осуществляют функции нормативно-координационного характера, разрабатывают и часто самостоятельно принимают нормативные правовые акты, направленные на обеспечение исполнения законов, указов Президента и Кабинета министров Азербайджанской Республики. При этом они

не обладают правом применения административных принудительных мер, связанных с осуществлением возложенных на них функций.

Другая группа органов *наряду с аналогичными полномочиями* в области нормотворчества наделена широкими административными *полномочиями* по применению *мер административного принуждения*. В большинстве своем это органы, на которые возложены контрольно-надзорные функции. К ним следует отнести, прежде всего, Государственный таможенный комитет Азербайджанской Республики.

Исполнительную власть на местах осуществляют главы исполнительной власти, которые назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Азербайджанской Республики. Полномочия исполнительной власти на местах определяются Президентом Азербайджанской Республики.

Местные органы исполнительной власти обеспечивают осуществление общих для данной территории задач социально-экономического развития, исполнение законов Азербайджанской Республики, актов Президента и Кабинета министров Азербайджанской Республики, связь между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

14.3. Регулирование административной деятельности

Правовые акты — важное средство практической реализации целей и функций административной власти, основная форма ее исполнительно-распорядительной деятельности. Они являются решениями, которые субъекты исполнительной власти принимают в процессе повседневного и непосредственного руководства в хозяйственной, социально-культурной, административно-политической жизни страны.

Огромное число и разнообразие общественных отношений, которыми государственная администрация призвана руководить, требует от нее издания многих миллионов правоприменительных актов о приеме (на работу, в вузы и т.д.), о призыве на воинскую службу, о выделении (жилой площади, ресурсов и т.д.), о назначении (пенсий, пособий), награждении, разрешении, возложении обязанностей, запрещении, регистрации, приватизации и т.д.

Правовые акты являются основной юридической (административно-правовой) формой реализации задач и функций исполнительной власти. Им свойствен ряд особенностей, позволяющих отгра-

ничить их от иных юридических актов — законов, актов правосудия, протестов и представлений прокуроров, гражданских и иных договоров:

(1) правовые акты принимаются при осуществлении государственной административной власти, являются правовой формой исполнительно-распорядительной деятельности. Как известно, существует четыре типа администрации: государственная, муниципальная, частная, международных организаций. Каждая из них издает административные акты. Без этого любая администрация функционировать на может. Соответственно существуют акты:
   - государственной администрации;
   - муниципальной администрации;
   - частной администрации;
   - международных организаций;

(2) акты государственной администрации вправе принимать:
   - исполнительные органы государственной власти;
   - администрации государственных учреждений, предприятий, строевых формирований;
   - структурные подразделения органов исполнительной власти и администраций;
   - должностные лица государственных организаций;
   - руководители судебных учреждений, органов прокуратуры, аппаратов представительных органов;
   - должностные лица Администрации Президента;
   - руководство Национального банка и входящих в его систему организаций, руководство Центральной и других избирательных комиссий;
   - судьи, единолично рассматривающие дела об административных правонарушениях, в порядке, установленном нормами административного права;

(3) подзаконность актов прежде всего означает их соответствие действующим законам. Но кроме того, это свойство включает в себя их соответствие актам вышестоящих органов, приговорам и решениям судов, заключенным договорам;

(4) официальный характер правового акта состоит в том, что он издается от имени определенной структурной единицы государственного аппарата, выражает волю государства, влечет служебные последствия. Он издается уполномоченным лицом при исполнении служебных обязанностей;

(5) опирается на властные полномочия его автора и является односторонним властным волеизъявлением;

(6) решение субъекта власти становится правовым актом, когда оно принято в установленном порядке, надлежащим образом оформлено. Это заключается в соблюдении процедуры принятия (согласование, обсуждение, голосование), необходимых требований делопроизводства (указание даты, номера, автора), подписании, а иногда и утверждении, регистрации, опубликовании акта;

(7) правовые акты исполнительной власти влекут юридические последствия, с этой точки зрения их можно объединить в две группы:
- устанавливают, изменяют, отменяют нормы права;
- влекут возникновение, изменение, прекращение правоотношений, служат юридическими фактами.

Наиболее значимые качества, определяющие юридическую природу правового акта, следующие:
- правовой акт представляет собой юридический вариант управленческого решения. Путем его издания исполнительный орган (должностное лицо) решает тот или иной вопрос (общий или индивидуальной), возникающий в процессе его деятельности, в интересах реализации задач функций исполнительной власти;
- правовой акт издается только полномочным субъектом исполнительной власти или государственно-управленческой деятельности в пределах его компетенции, определенной действующим законодательством либо административно-правовыми нормами;
- правовой акт — юридически-властное волеизъявление соответствующего субъекта исполнительной власти, в котором находит свое выражение властная природа государственно-управленческой деятельности;
- правовой акт — одностороннее волеизъявление указанного субъекта, предопределенное началами, характеризующими исполнительную власть в целом;
- правовой акт содержит в себе юридически-властное предписание субъекта исполнительной власти, обязательное для адресата; он императивен;
- правовой акт определяет правила должного поведения в сфере государственного управления;
- правовой акт может либо создавать юридическую основу для возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений (административно-правовые нормы), либо служит юридическим фактическим фактом,

непосредственно порождающим, изменяющим или прекращающим конкретные правовые отношения подобного типа;

- правовой акт подзаконен, т.е. он может быть издан полномочным субъектом исполнительной власти в соответствии с Конституцией Азербайджанской Республики, другими законодательными актами в интересах обеспечения их исполнения;
- правовой акт занимает определенное место в иерархической системе такого рода актов, что означает соответствие акта данного органа исполнительной власти (должностного лица) актам вышестоящих звеньев системы исполнительной власти;
- правовой акт представляет собой юридическую разновидность служебных документов, постоянно используемых в процессе деятельности исполнительных органов (должностных лиц). Эти документы (различного рода справки, отчетные материалы, докладные записки, удостоверения, протоколы, акты ревизий и проверок и т.п.) выражают определенные обстоятельства, имеющие юридическое значение, но не превращаются тем самым в правовые акты управления со всеми присущими им юридическими качествами;
- правовой акт, как правило, издается в качестве письменного юридического документа, но может быть выражен и устно (например, в системе военного управления, в рамках служебных отношений между руководителем и непосредственно подчиненными ему работниками аппарата управления);
- правовой акт с учетом ранее изложенных его качеств издается с соблюдением определенных, официально установленных правил (процедур), предусматривающих порядок подготовки проекта, его обсуждения, экспертизы, утверждения и пр.;
- правовой акт может быть в установленном действующим законодательством или подзаконными административно-правовыми нормами порядке опротестован или обжалован;
- правовой акт в случае несоблюдения содержащихся в нем юридически-властных предписаний вызывает особое юридическое последствие правоохранительного характера, а именно наступление ответственности виновной стороны (как правило, наступает дисциплинарная или административная ответственность).

Таким образом, ***правовой акт управления*** — основанное на законе одностороннее юридически-властное волеизъявление полномоч-

ного субъекта исполнительной власти, направленное на установление административно-правовых норм или возникновение, изменение и прекращение административно-правовых отношений в целях реализации задач и функций государственно-управленческой деятельности.

В правовых актах управления решаются многие вопросы детализации и конкретизации общих правовых норм, содержащихся в правовых актах законодательных (представительных) органов государственной власти. В ряде случаев с их помощью регламентируются отдельные стороны общественных отношений, составляющих предмет не административного, а иных отраслей права. В наибольшей степени это касается финансовых отношений, частично трудовых, земельных и др.

Правовые акты управления отличаются от актов судебных органов государственной власти своим преимущественно позитивным характером, выражающимся в том, что с их помощью организуется процесс функционирования механизма исполнительной власти в целях упорядочивающего воздействия на различные стороны государственной и общественной жизни. Судебные акты имеют ярко выраженный юрисдикционный характер; для управления не могут отменить либо изменить судебные акты, в то время как последние такую возможность в отношении их имеют. Наконец, правовые акты нередко играют роль доказательств в судебном процессе (например, по жилищным, трудовым, административным делам).

Цели, задачи и функции исполнительной власти практически реализуются в правовых управленческих актах различного характера и содержания. Соответственно имеются условия, необходимые для классификации этого вида юридических актов по различным критериям. Основной критерий их классификации — юридические свойства актов. В соответствии с ним правовые акты управления подразделяют на нормативные и индивидуальные.

Нормативные акты непосредственно выражают регулятивную функцию административного права. В них содержатся административно-правовые нормы, регулирующие однотипные управленческие общественные отношения путем установления определенных правил должного поведения в сфере государственного управления, рассчитанных на длительное применение (исполнение) и не имеющих конкретного, т.е. персонифицированного, адресата (например, нормы, содержащиеся в правилах дорожного движения, в санитарно-гигиенических правилах и т.п., распространяются на

всех, кто так или иначе совершает определенные действия в названных областях).

Нормативные акты государственной администрации являются важнейшими источниками права. В зависимости от отраслевой принадлежности содержащихся в них норм они могут быть моноотраслевыми (административно-правовыми, гражданско-правовыми, источниками трудового, земельного права и т.д.), полиотраслевыми, в которых имеются нормы различных правовых отраслей. Но в них не может быть норм уголовного, уголовно-процессуального, конституционного права. По кругу лиц, на которых распространяются нормы, их источники можно поделить на:

- акты общего значения;
- межведомственные акты;
- внутриведомственные (в том числе локальные) акты.

Нормативные акты управления являются наиболее емким выражением процесса реализации исполнительной власти. Это юридические акты подзаконного административного нормотворчества, или провоустановительные акты. Их подзаконность — свидетельство вторичности такого нормотворчества. Тем не менее роль управленческих нормативных актов существенна, что находит свое выражение в их содержании.

Нормативные акты управления являются одним из источников административного права. Они служат правовой основной для возникновения, изменения и прекращения конкретных административно-правовых отношений, но сами их не создают.

Полномочия исполнительных органов (должностных лиц) по изданию нормативных административно-правовых актов определяются закрепленной за ними в официальном порядке компетенцией.

Нормативные акты могут издаваться исполнительными органами различного уровня, наделенными отраслевой (ведомственной) или межотраслевой компетенцией. В специально предусмотренных административно-правовыми нормами случаях нормативные акты отраслевого характера могут быть юридически-обязательными и за пределами данной отраслевой системы.

Индивидуальные акты в отличие от нормативных носят ярко выраженный правоисполнительный (правоприменительный) характер. По своему юридическому содержанию это распорядительные правовые акты. В них всегда получают свое прямое выражение конкретные юридически-властные волеизъявления соответствующих субъектов исполнительной власти.

Конкретность таких волеизъявлений (предписаний) проявляется в том, что:

- с их помощью решаются индивидуальные административные дела или вопросы, возникающие в сфере государственного управления;
- они персонифицированы, т.е. их адресатом является определенное лицо (лица);
- они являются юридическими фактами, вызывающими возникновение конкретных административно-правовых отношений.

Будучи в своей основной массе правоприменительными актами, они порождают, изменяют, прекращают правоотношения. Среди них больше всего правонаделительных, оперативно-распорядительных, а другой разновидностью индивидуальных актов являются правоохранительные, юрисдикционные решения (по спорам, жалобам, использованию принудительных средств). По юридическим последствиям индивидуальные акты могут быть обязывающими, запрещающими, управомочивающими, поощряющими, содержащими отказы.

В качестве наиболее показательного примера индивидуального административно-правового акта может служить приказ о назначении того или иного лица на ту или иную должность в аппарате управления, постановление полномочного органа (должностного лица) о наложении на виновного в совершении административного правонарушения административного наказания.

Иногда по юридическим последствиям издание индивидуальных правовых актов связывают с установлением обязанностей, запретов, разрешений и дозволений. Тем самым создается впечатление, что юридическое содержание нормативных актов свободно от них, что не соответствует действительности. В нормативных актах, прежде всего, формулируются административно-правовые дозволения, предписания и запреты, а также условия их использования, в то время как в индивидуальных актах они непосредственно применяются к конкретным лицам.

По *форме* различают акты письменные, устные, конклюдентные. *Письменные* являются разновидностью служебных документов. *Устные* акты широко используются при непосредственном руководстве производственной деятельностью, для обеспечения общественной безопасности, на транспорте, в воинских частях. *Конклюдентные* акты находят внешнее выражение в жестах полиции, регулирующей уличное движение, в световых и звуковых сигналах, знаках.

По *функциональной роли* можно различать акты плановые, по финансовым вопросам, методического характера, по кадровым делам, по учету, снабжению и иным общим функциям административной деятельности. Довольно часто решения исполнительной власти связаны сразу с несколькими функциями администрации, они полифункциональны.

В *зависимости от даты начала действия* нужно различать акты, вступающие в силу:

- немедленно (по общему правилу), с даты подписания, принятия;
- с даты, указанной в самом акте;
- в срок, указанный в другом акте;
- после государственной регистрации и официального опубликования.

Интерес представляет классификация административно-правовых актов по их *наименованию***.** Каждый вид исполнительных органов вправе издавать правовые акты определенного наименования, установленного либо конституционными и законодательными нормами, либо подзаконными нормами административного права. Последние, как правило, содержатся в положениях о соответствующих органах (например, в положениях о министерствах).

Прежде всего, правовые акты по вопросам организации исполнительной власти издает Президент Азербайджанской Республики. Например, он назначает на должность и освобождает от должности министров, формирует Администрацию Президента. Его действия оформляются указами, а по некоторым вопросам — распоряжениями.

В соответствии с Конституцией Азербайджанской Республики Кабинет министров на основании и во исполнение Конституции, законов, нормативных указов Президента издает постановления и распоряжения.

Как правило, ведомственные акты имеют обязательную силу для всех подразделений соответствующей системы. Иногда такого рода правовые акты обязательны для физических и юридических лиц независимо от ведомственной подчиненности и форм собственности.

В зависимости от *способа охраны правовых актов управления* от нарушений (например, неисполнение, недобросовестное исполнение и т.п.) можно выделить акты, охраняемые мерами дисциплинарной либо административной ответственности.

К числу первых относятся правовые акты, адресуемые нижестоящим исполнительным органам, а также подчиненным управ-

ленческим работникам, на которых распространяется дисциплинарная власть руководителя.

Ко второй группе относятся правовые акты, содержащие общеобязательные правила поведения в сфере государственного управления, действие которых распространяется на лиц и организации независимо от их служебной или ведомственной подчиненности, т.е. на третьих лиц. Это правовые акты управления с административной санкцией.

Правовые акты (нормативные и индивидуальные) издаются исполнительными органами (должностными лицами) в соответствии и закрепленной за ними компетенцией. В этом смысле такого рода акты индивидуализированы. Практика государственно-управленческой деятельности не исключает возможности издания совместных правовых актов двух (или более) органов или должностных лиц.

Правовые акты управления только тогда выполняют служебную роль, когда они действуют, т.е. вызывают те юридические последствия, ради достижения которых они издаются (принимаются) исполнительными органами (должностными лицами). Имеется в виду либо нормативное регулирование общественных отношений в сфере государственного управления, либо создание системы административно-правовых отношений.

Действующим в указанном смысле является акт, обладающий определенным правовым свойством, а именно *юридической силой*, под которой понимается его способность выступать в роли административно-правовой формы реализации исполнительной власти (государственного управления), т.е. полностью соответствовать ее задачам и функциям. Данное условие в принципе считается соблюденным в любом случае издания правового акта, ибо на него, по общему правилу, распространяется презумпция действительности (правильности).

Не подлежат официальному опубликованию акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Изложенные выше правила вступления в силу правовых актов применяются, если в самом акте не установлен иной порядок вступления его в силу.

Важнейшим условием юридической силы правового акта является его соответствие установленным требованиям, предъявляемым как к его юридическому содержанию, так и к порядку его принятия (издания).

Административный акт должен быть законным. Это означает соблюдение ряда условий:

- наличие компетенции у его автора;
- соответствие акта закону по существу;
- соответствие цели закона;
- принятие его в установленный законом срок;
- соблюдение процессуальных правил издания акта.

Соответствие закону по существу означает, что акт в целом и все его части не выходят за рамки установленных действующими правовыми нормами требований. Он должен не противоречить не только закону, но и решениям вышестоящих органов исполнительной власти.

При подготовке нормативного правового акта должны быть соблюдены следующие реквизиты:

- наименование органа, издавшего акт;
- наименование вида акта и его название;
- дата подписи акта и его номер;
- наименование должности, фамилия, имя, отчество должностного лица, подписавшего акт.

Государственная регистрация и опубликование нормативного правового акта, затрагивающего права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающего его правовой статус, имеющего межведомственный характер, обязательны.

14.4. Контроль за деятельностью административных органов

Цели работы высшего контрольного органа — законность, правильность, эффективность и экономичность управления денежными и материальными средствами — в основном одинаково важны. Делом высшего контрольного органа является определение относительной важности той или другой из них.

Высшие контрольные органы могут выполнять возложенные на них задачи объективно и эффективно только в том случае, когда независимы от проверяемых ими организаций и защищены от постороннего влияния, хотя государственные органы не могут быть абсолютно независимы, так как они являются частью государства в целом. Высший контрольный орган должен иметь функциональную и организационную самостоятельность.

Независимость высшего контрольного органа, гарантированная конституцией и законом, позволяет ему работать с высокой степенью инициативы и автономии.

Высший контрольный орган проверяет деятельность правительства, его административного руководства и любого другого подчиненного ему органа. Однако это вовсе не означает, что правительство подчиняется высшему контрольному органу. В частности, правительство целиком и полностью отвечает за свои действия и ошибки и не может освобождать себя от ответственности, ссылаясь на проведенные проверки и мнения экспертов высшего контрольного органа, если такое экспертное мнение не было представлено в качестве юридически обоснованного и оформленного заключения.

Основные контрольные полномочия высшего контрольного органа должны быть определены конституцией, детали могут быть установлены законом.

Конкретные контрольные полномочия должны определяться в зависимости от условий и потребности соответствующих стран.

Все управление государственными финансами независимо от того, отражены они в общем национальном бюджете или нет, должно быть объектом контроля высшего контрольного органа. Управление теми частями государственных финансов, которые исключены из национального бюджета, не должно выводиться из-под контроля высшего контрольного органа.

Путем проведения проверок высший контрольный орган должен стремиться к становлению четкой и ясной бюджетной классификации и как можно более простой и точной системы учета и отчетности в использовании государственных средств.

Общий принцип — государственные органы и другие организации, созданные за границей, должны контролироваться высшим контрольным органом.

Высший контрольный орган должен быть уполномочен проверять уплату налогов до максимально возможной степени, в ходе проверки просматривать личные досье об уплате налогов.

Контроль за уплатой налогов в основном связан с проверкой ее законности и правильности. Однако, проверяя соблюдение закона о налогах, высший контрольный орган должен также изучать экономическую эффективность и организацию работы налоговых служб, исполнение плана поступления доходов и, если это необходимо, должен внести предложения по совершенствованию соответствующего законодательства.

Значительные средства, расходуемые государственными органами на контракты и общественные работы, оправдывают особую тщательность проверки использования этих средств. При проведе-

нии проверки общественных работ высший контрольный орган должен содействовать установлению подходящих стандартов для осуществления руководства такими работами. Проверка общественных работ должна включать не только анализ правильности платежей, но и изучение эффективности управления строительством и качеством строительных работ.

Расширение экономической деятельности правительства часто происходит в форме использования частных предприятий. Эти предприятия должны быть объектом контроля высшего контрольного органа, если правительство принимает существенное участие в них, особенно когда имеет место преобладающее участие, или оказывает доминирующее влияние на их деятельность. Для нашей практики весьма полезен такой совет: отчеты о проверке таких предприятий, направленные в парламент и публикуемые в печати, должные быть составлены с учетом требований необходимости соблюдения производственных и торговых секретов.

Высший контрольный орган должен быть уполномочен проверять использование субсидий, предоставляемых из государственных фондов. Если того требует цель проверки, проверка может охватывать все вопросы управления финансами на этом предприятии. В случае обнаружения неправильного использования субсидий следует требовать возмещения потерь.

Оглавление

От авторов **3**

Вводный раздел. Введение в административное право зарубежных стран **5**
Глава 1. Административное право как отрасль права и наука **6**
1.1. Понятие и характерные черты административного права зарубежных стран 6
Наука административного права 10
1.2. Возникновение административного права зарубежных стран 12
1.3. Соотношение исполнительной власти и государственного управления, публичной администрации и административной деятельности 15
Исполнительная власть и государственное управление 15
Публичная администрация и административная деятельность 19
1.4. Государственная служба в зарубежных странах 22
1.5. Административные реформы в зарубежных странах 28
1.6. Полиция как правоохранительный орган механизма реализации государственного управления 34
1.7. Контроль над законностью управленческой деятельности. Административная юстиция 43
1.8. Источники административного права 50

Раздел I. Административное право западноевропейских стран **57**
Глава 2. Административное право ФРГ **58**
2.1. Основы организации государственного управления в ФРГ 58
2.2. Понятие, виды и развитие публичного управления 66
2.3. Конституционные принципы и их значение в деятельности органов публичной власти Германии 70
2.4. Основные положения общего административного права ФРГ 74
Понятие и система источников общего административного права 74
Система административного права 76
Формы управленческой деятельности органов публичного управления 77
Способы административно-правовой защиты 83
Основы общего административного судопроизводства 88

2.5. Общий судебный надзор в сфере государственного управления ФРГ 90
2.6. Организация публичной (государственной) службы в Германии 96
Глава 3. Административное право Франции 107
3.1. Разделение властей в соответствии с Конституцией Франции 107
3.2. Местное самоуправление 111
3.3. Государственная служба 115
3.4. Суды административной юстиции 117
3.5. Местная административная юстиция 121
3.6. Административная роль Государственного Совета 125
3.7. Апелляционные суды административной юстиции и суды системы административной юстиции 131
3.8. Судебный процесс 133
Приостановка исполнения решения 151
Глава 4. Административное право Великобритании 155
4.1. Административное право Великобритании: понятие, сущность, источники 155
4.2. Центральные органы публичной администрации 158
4.3. Органы местного самоуправления 164
4.4. Гражданская служба 168
4.5. Полиция 175
4.6. Контроль за деятельностью публичной администрации 177
Глава 5. Административное право Италии 183
5.1. Государственное устройство и государственное управление 183
5.2. Исполнительная власть 185
5.3. Государственная служба 190
5.4. Административные реформы 196
5.5. Полиция 198
5.6. Административная юстиция 200

Раздел II. Административное право американского континента 207
Глава 6. Административное право Соединенных Штатов Америки 208
6.1. Государственное устройство и правовая система 208
6.2. Исполнительная власть 210
6.3. Государственная служба 214
Гражданская государственная служба 215
6.4. Административные реформы 217

6.5. Полиция 221
Организация службы местной полиции США 222
Организация административных служб 224
6.6. Административная юстиция 225
Глава 7. Административное право Канады 229
7.1. Система органов исполнительной власти 229
7.2. Гражданская (публичная) служба 233
7.3. Регулирование административной деятельности 237
7.4. Контроль за деятельностью административных органов 242

Раздел III. Административное право Азии и Дальнего Востока 245
Глава 8. Административное право Японии 246
8.1. Конституционные основы административного права Японии 247
8.2. Административная реформа 250
Закон о процедуре рассмотрения административных дел 258
Административное руководство: принципы, особенности, процессуальный контроль 261
Административное управление: формы и методы 265
Глава 9. Административное право Китая 268
9.1. Государственное устройство 268
9.2. Исполнительная власть 271
9.3. Государственная служба 274
9.4. Административные реформы 283
9.5. Полиция и административная юстиция 288

Раздел IV. Административное право стран Африки и Арабского Востока 297
Глава 10. Административное право Федеративной Республики Нигерия 298
10.1. Становление Нигерии как правового государства 298
10.2. Понятие и сущность административного права Нигерии 302
10.3. Разделение ветвей власти в соответствии с Конституцией Нигерии 304
10.4. Административные трибуналы 307
10.5. Судебный контроль за деятельностью административных органов 311
10.6. Органы местного самоуправления 315

Глава 11. Административное право Королевства Саудовская Аравия **320**
11.1. Государственное устройство и административная реформа в Саудовской Аравии 320
Рабочая группа 327
Подготовительная комиссия 327
Министерский подготовительный комитет ГМКАР 328
Генеральный министерский комитет по проведению административной реформы (ГМКАР) 328
11.2. Финансово-экономический сектор 329
Сектор жилищно-строительного хозяйства 329
Сектор образования 330
Сектор связи и информационных технологий 330
Сектор транспорта 330
Сектор культуры, средств массовой информации и молодежной политики 331
Сектор развития муниципалитетов 331
Сектор гражданской авиации 332
Технические комитеты 332
«Электронное правительство» 333

Раздел V. Административное право стран ближнего зарубежья **337**
Глава 12. Административное право Республики Беларусь **338**
12.1. Понятие и источники административного права 338
12.2. Субъекты административного права 343
12.3. Органы исполнительной власти 345
Виды органов исполнительной власти 345
Президент Республики Беларусь — Глава государства, гарант Конституции, прав и свобод человека и гражданина 346
Правительство Республики Беларусь, состав и порядок его формирования 348
Срок полномочий и отставка Правительства Республики Беларусь 351
Компетенция Правительства Республики Беларусь 352
Органы местного управления 358
12.5. Государственные служащие 364
12.5. Ответственность по административному праву Республики Беларусь 372
Глава 13. Административное право Грузии **379**
13.1. Понятие и источники административного права Грузии 379

13.2. Система органов исполнительной власти 381
Государственные субагентства 384
Государственный поверенный — губернатор 384
Консультативные органы исполнительной власти 385
13.3. Публичная служба 385
13.4. Регулирование административной деятельности 391
13.5. Контроль за деятельностью административных органов 394
Глава 14. Административное право Азербайджана 398
14.1. Административное право Азербайджана: понятие и источники 398
14.2. Система органов исполнительной власти 405
14.3. Регулирование административной деятельности 415
14.4. Контроль за деятельностью административных органов 424