

взаимные консультации и согласования, выясняют мнение работников и представляющих их органов и объединений.

На наш взгляд, при раскрытии проблемы упускается из виду одно весьма важное обстоятельство: различие в формах и объеме между ответственностью государственных органов и должностных лиц, с одной стороны, и работников с другой стороны. Если первая носит по преимуществу юридический характер, т.е. негативный, то вторая – позитивный. Это различие особо важно иметь в виду при анализе защиты прав работника как первыми, так и вторыми. Важно оно и при изучении специфики защиты прав работника в различных сферах и общественных отношениях.

В настоящее время в России действует разветвленная система правовых норм, посвященных различным сторонам жизнедеятельности работников.

Они нуждаются в кодификации и развитии. Первым шагом в этом направлении должно стать принятие закона о статусе работника. В законе нужно ввести положение об ответственности (административной, моральной, материальной и т.д.) руководителей органов управления за нарушение норм закона.

Следует ввести также положение устраняющее порочную юридическую практику, сложившуюся в стране, когда “незнание закона не освобождает от ответственности”, а “незнание закона о льготах освобождает от этих льгот”. Управленческие структуры, особенно финансовые должны быть заинтересованы не в “экономике на незнании”, а в максимально полном представлении работнику положенных ему льгот. Настало время закрепить в законе и гарантии социальной адаптации увольняемых работников, основу их переподготовки.

Следовало бы включить в закон положение о том, что труд составляет право и находится под защитой государства, которое заботится об условиях полной занятости.

В законе должны быть закреплены 1) ограничения произвола частного предпринимателя, так и 2) усиление влияния работника на ход дел предприятия, обеспечение гарантий личных прав на местах работы, право на информацию и проверку политики предприятия по вопросам перспектив его развития, организации смен и переводов, капиталовложений и возможной занятости и т.д.

Закон должен предусмотреть совокупность средств, которыми располагает работник для влияние на решения принимаемые предприятием “и должно быть зафиксировано, что экономическая инициатива не может развиваться в ущерб свободе или человеческому достоинству и т.д. В заключении необходимо подчеркнуть, что издание законов – не самоцель, а лишь одно из средств, гарантирующих права работников.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА РОССИИ

Горбунова Н.А.

В Российской Федерации нет правового акта, который регулировал бы весь комплекс основных вопросов государственной службы. Государственная служба осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации и конституции республик, иными правовыми актами Российской Федерации и ее субъектов. К ним относится Закон РФ “Об основах государственной службы”¹, Кодекс законов о труде РСФСР, правовые акты субъектов Российской Федерации и другие.

Специальными правовыми актами и нормами регулируются многие вопросы государственной службы военизированных и правоохранительных органов, а также органов, работники которых в силу служебных обязанностей осуществляют специальные контрольно-надзорные функции. Правового акта, регулирующего статус государственных служащих Федеральной службы лесного хозяйства России, порядок прохождения государственной службы, нет.

Специфическая концепция государственной службы положена в основу Закона Российской Федерации от 5 июля 1995 года “Об основах государственной службы Российской Федерации”. В трактовке Закона под государственной службой понимается профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов. К государственной службе относится исполнение должностных обязанностей лицами, замещающими государственные должности лишь определенных категорий, обозначенных в самом законе.

В Законе об основах государственной службы имеется неопределенность относительно того, в каких органах учреждаются государственные службы. В нем сказано: “в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, а также иных государственных органах, образуемых в соответствии с Конституцией Российской Федерации”. Нуждается в уточнении понятие “иных государственных органов” и, представляется, что ими являются территориальные органы, создаваемые федеральными органами исполнительной власти для осуществления своих полномочий (п.1 ст.78 Конституции РФ).

Несомненно, что аппарат Федеральной службы лесного хозяйства России является федеральным органом исполнительной власти по управлению лесным хозяйством и служащие, замещающие государственные должности в этом аппарате, являются государственными служащими. Особый интерес представляет статус служащего территориальных органов управления лесным хозяйством – управлений лесами краев, областей, автономных образований и их подразделений на местах (лесхозов, лесничеств).

В целях обеспечения реализации законодательства Российской Федерации о государственной службе и повышения эффективности кадровой политики в государственном аппарате Президент Российской Федерации Указом от 3 сентября 1997 года №981 “Об утверждении перечней государственных должностей федеральной государственной службы” постановил утвердить перечни государственных должностей федеральной государственной службы и считать их соответствующими разделами Реестра государственных должностей государственной службы Российской Федерации.

В соответствии с Указом Президента руководитель Федеральной службы лесного хозяйства России издал приказ от 19 сентября 1997 года №118 “Об утверждении перечней государственных должностей федеральной государственной службы”², которым обязал руководителей территориальных органов лесного хозяйства в субъектах Российской Федерации привести наименование должностей в аппарате этих органов в соответствие с Указом Президента и утвердить должностные инструкции для государственных служащих в соответствии с квалификационными требованиями, установленными Федеральным законом “Об основах государственной службы Российской Федерации” и Указом Президента от 30 января 1996 года №123 “О квалификационных требованиях по государственной должности федеральной государственной службы”³.

Согласно Перечню государственных должностей федеральной государственной службы категории “В”, учреждаемых для обеспечения деятельности территориального органа федерального органа исполнительной власти, главные должности в управлениях лесов субъектов федерации занимают руководители управлений, главные лесничие; ведущие должности – заместители руководителей и начальники отделов управлений лесом, старшие должностные консультанты, главные специалисты и ведущие специалисты; младшие должности – специалисты I и II категории и специалисты.

Государственная должность определяет круг служебных обязанностей государственных служащих лесного хозяйства, права и пределы ответственности, требования к его профессионально-квалификационной подготовке. Она отображает содержание выполняемой служащим работы, определяет его правовое положение. Государственные служащие федеральной службы лесного хозяйства сосредоточены на осуществлении задач и функций, стоящих перед лесным хозяйством России.

Административно-правовой статус государственных служащих органов лесного хозяйства характеризуется через общие признаки, свойства, проявляющиеся в государственной службе вообще. Их права и обязанности устанавливаются, как правило, в пределах компетенции органов, в которых они состоят на государственной службе. Служебные обязанности и права предоставляются государственным служащим органов лесного хозяйства для успешного осуществления служебной деятельности по занимаемой государственной должности. Служебные обязанности и служебные права часто объединяются одним понятием – полномочия, хотя, конечно, как указывает Д.Н. Бахрах, не всякое право является обязанностью⁴.

Служебные права и обязанности делятся на общие и специальные, обладание которыми связано с конкретными должностями.

Общие служебные права и обязанности относятся к существу служебной деятельности. Это добросовестное выполнение государственными служащими органов лесного хозяйства должностных обязанностей, обеспечения соблюдения и защиты прав и законных интересов граждан, исполнение приказов, распоряжений и указаний вышестоящих в порядке подчиненности руководителей, поддержание уровня квалификации, достаточного для исполнения служебных обязанностей.

Характер и объем специальных обязанностей и прав государственных служащих Федеральной службы лесного хозяйства зависит от правового положения данного органа, управлений лесами краев, областей, автономных образований, лесохозяйственных организаций и их подразделений.

Служебные права носят обеспечительный характер, государственный служащий обязан пользоваться ими. Должностные лица Федеральной службы лесного хозяйства, входящие в государственную лесную охрану, обязаны предотвращать и пресекать преступления и административные правонарушения в области лесного хозяйства; осуществлять в пределах своей компетенции производство по делам об административных проступках; обеспечивать в пределах своей компетенции правопорядок на территории лесного фонда и другие⁵. Осуществление государственными служащими органов лесного хозяйства служебных прав и обязанностей гарантируется законодательством.

По правовому положению государственная служба подразделяется на гражданскую и милитаризованную. О последней в Законе об основах государственной службы ничего не сказано. В

различных правовых актах предусматриваются особенности государственной службы военнослужащих, органов внутренних дел, таможенных органов, налоговой полиции и других.

Представляются необходимыми разработка и утверждение в установленном порядке положения о государственной службе в органах Федеральной службы лесного хозяйства России. До настоящего времени не урегулировано прохождение государственной службы в государственной лесной охране Российской Федерации. Служащие государственной лесной охраны лесхозов, лесничеств и других подразделений государственными служащими не являются. Без правового регулирования осуществляется и служба должностных лиц указанных подразделений территориальных органов Федеральной службы лесного хозяйства России.

1. Собрание законодательства Российской Федерации. 1995, п. 31, ст. 2290.
2. Материалы Томского управления лесами. Текущий архив за 1997 год.
3. Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №6. Ст. 533.
4. Бахрах Д.Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы. // Государство и право. 1996. №12. С. 11.
5. Ст. 77 Лесного кодекса РФ. Собрание законодательства РФ. 1997. П.5 ст.610.
6. См. Д.Н. Бахрах. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы // Государство и право. 1996. №12. С. 11.

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ СУБЪЕКТОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ОБЛАСТИ ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА

Горбунова Н.А.

Государственное управление лесным хозяйством России осуществляется в рамках системы государственной власти, базирующейся на началах разделения властей. Исполнительная власть как проявление единой государственной власти в данной области приобретает реальный характер в деятельности органов исполнительной власти, которые по существу и являются органами государственного управления. Государственное управление лесным хозяйством России, понимаемая нами ранее как исполнительно-распорядительная деятельность государственных органов управления лесным хозяйством, не противопоставляется реализации исполнительной власти, понимаемой как деятельность субъектов данной власти.

Можно полагать, что понятие государственного управления лесным хозяйством более объемное, чем реализация исполнительной власти в данной сфере, ибо при осуществлении государственного управления как вида государственной деятельности в его рамках реализуется исполнительная власть. Исполнительная власть в области лесного хозяйства производна от государственного управления им, она определяет объем и характер государственно-властных полномочий, реализуемых в процессе государственной управленческой деятельности. Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ст. 77 Конституции РФ).

Исполнительная власть в соответствии с Конституцией РФ организуется и осуществляется на началах федерализма. Законодательством РФ устанавливается разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами и органами субъектов Российской Федерации.

В лесном законодательстве указывается, что полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов устанавливаются Лесным кодексом РФ, а также заключенными в соответствии с Конституцией РФ договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации¹.

Исполнительная власть имеет определенное субъектное выражение. Она проявляется в деятельности специальных субъектов, наделенных исполнительной компетенцией и представлена в государственно-властном механизме Органами исполнительной власти.

Система исполнительной власти в области лесного хозяйства – это совокупность государственных органов, обозначенных в качестве ее субъектов.

Система Органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов закреплена Лесным кодексом РФ и состоит из: Правительства РФ, которое непосредственно или через уполномоченные им федеральные органы исполнительной власти осуществляет такое управление; органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые на своих территориях в соответствии со своими