

Фонд  
содействия науке и образованию в области правоохранительной деятельности  
«Университет»

---

Серия: «Учебники, учебно-методические и учебные пособия»

С.Ф. Мазурин  
К.Г. Прокофьев

# АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Учебное пособие

Под общей редакцией  
Виктора Петровича Сальникова,  
доктора юридических наук, профессора,  
Заслуженного деятеля науки Российской Федерации,  
Почетного работника высшего профессионального образования  
Российской Федерации



Санкт-Петербург  
2019

“UNIVERSITY”  
Foundation for Science and Education in the Field  
of Law Enforcement

---

Series: “Textbooks, teaching and learning aids”

S.F. Mazurin  
K.G. Prokofiev

# ADMINISTRATIVE LAW

Tutorial

Edited by  
**Victor Petrovich Sal'nikov,**  
Doctor of Law, Professor,  
Honored Worker of Science of the Russian Federation,  
Honorary worker of higher professional education  
Russian Federation



St. Petersburg  
2019

**УДК 342.92**

**ББК 67.301**

**М13**

Серия: «Учебники, учебно-методические и учебные пособия»

Автор и руководитель проекта – **Сальников Виктор Петрович**,  
доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации,  
Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации

**Мазурин С.Ф., Прокофьев К.Г.** Административное право: Учебное пособие / Под общ. ред. В.П. Сальникова. – СПб.: Фонд «Университет», 2019. – 312 с. (Серия: «Учебники, учебно-методические и учебные пособия»).

ISBN 978-5-6040481-6-0

Учебное пособие «Административное право» подготовлено в соответствии с государственным образовательным стандартом и рабочей программой учебных дисциплин «Административное право» и «Административно-правовая деятельность» для подготовки студентов высших учебных заведений. При подготовке учебного пособия были использованы действующие в сфере государственного управления правовые акты, а также актуальные труды и публикации авторов, исследующих вопросы деятельности органов исполнительной власти государства. В предлагаемом пособии в доступной форме, в кратком виде, логически последовательно изложены важнейшие вопросы по учебным дисциплинам «Административное право» и «Административно-правовая деятельность», преподаваемых среди обучающихся бакалавров, специалистов и магистров.

Учебное пособие может быть использовано в вузах гуманитарного образования и практикующими юристами.

Учебное пособие соответствует требованиям Федеральных государственных стандартов по направлениям подготовки бакалавриата, магистратуры и специалитета.

**Рецензенты:**

**Жильский Николай Николаевич**, профессор кафедры правового регулирования градостроительной деятельности Санкт-Петербургского государственного архитектурно-строительного университета, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации (г. Санкт-Петербург, Россия)

**Домбровский Владимир Васильевич**, заместитель декана юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета аэрокосмического приборостроения, кандидат юридических наук, профессор (г. Санкт-Петербург, Россия)

**УДК 342.92**

**ББК 67.301**

ISBN 978-5-6040481-6-0

© Фонд «Университет», 2019

© С.Ф.Мазурин, 2019

© К.Г. Прокофьев, 2019

© В.П.Сальников, 2019

**УДК 342.92**

**ББК 67.301**

**M13**

Series: «Textbooks, teaching and learning aids»

The author and the project manager – **Sal'nikov Viktor Petrovich**,  
Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation,  
Honored Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation,

**Mazurin S.F., Prokofiev K.G.** Administrative law: Tutorial / Edited by V.P. Sal'nikov. – SPb.: «University» Foundation, 2019. – 312 p. (Series: «Textbooks, teaching and learning aids»).

ISBN 978-5-6040481-6-0

The tutorial “Administrative law” has been prepared in accordance with the state educational standard and the work program of educational disciplines “Administrative law” and “Administrative and legal activity” for the preparation of students of higher educational institutions. In preparing the textbook, the legal acts in the field of public administration were used, as well as relevant works and publications of the authors investigating the activities of the state executive bodies. The proposed manual in an accessible form, in a brief form, logically consistently sets out the most important questions in the academic disciplines of “Administrative law” and “Administrative and legal activity” taught among students of bachelor, specialists and masters.

The tutorial can be used in high schools of humanitarian education and practicing lawyers.

The tutorial complies with the requirements of the Federal State Standards in the areas of training for undergraduate, graduate and specialist degrees.

**Reviewers:**

**Zhilsky Nikolay Nikolaevich**, Professor of the Department of Legal Regulation of Urban Planning of the St. Petersburg State University of Architecture and Civil Engineering, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation (St. Petersburg, Russia)

**Dombrovsky Vladimir Vasilevich**, Deputy Dean of the Law Faculty of St. Petersburg State University of Aerospace Instrumentation, PhD in Law, Professor (St. Petersburg, Russia)

**УДК 342.92**

**ББК 67.301**

ISBN 978-5-6040481-6-0

© «University» Foundation, 2019

© S.F. Mazurin, 2019

© K.G. Prokofiev, 2019

© V.P.Sal'nikov, 2019

# **СОДЕРЖАНИЕ**

Введение.....	9
---------------	---

## **Раздел 1.**

### **ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ**

#### **Тема № 1. Управление, государственное управление, исполнительная власть**

1.1. Социальное управление: понятие и содержание .....	10
1.2. Соотношение управления и административно-правовой деятельности .....	18
1.3. Основные характеристики государственной управленческой административно-правовой деятельности. ....	25
1.4. Основные черты государственной управленческой административно-правовой деятельности .....	32
1.5. Принципы государственной управленческой административно- правовой деятельности .....	36
1.6. Административно-правовая функциональная деятельность .....	43
1.7. Администрация Президента РФ и ее административная деятельность .....	55
Указ Президента РФ № 490 от 6 апреля 2004 года «Об утверждении положения об Администрации Президента РФ» (в ред. от 14.06.2018 № 335) .....	55
Положение Об Администрации Президента РФ .....	55

#### **Тема № 2. Физические лица как субъекты административной деятельности**

2.1. Граждане как субъекты административного права и административно-правовой деятельности .....	69
---	----

#### **Тема № 3. Органы исполнительной власти как субъекты административно-правовой деятельности**

3.1. Правительство Российской Федерации - высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации .....	74
3.2. Иные федеральные органы исполнительной власти. Министерства Российской Федерации. Федеральные службы России. Федеральные агентства. ....	82
3.3. Административно-правовая деятельность органов исполнительной власти в субъектах РФ .....	90

3.4. Административно-правовая деятельность органов исполнительной власти в Санкт-Петербурге .....	93
---	----

**Тема № 4. Органы местного самоуправления – субъекты административно-правовой деятельности**

4.1. Понятие местного самоуправления. Права граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления .....	105
---	-----

**Тема № 5. Государственная служба. Государственные служащие как субъекты административного права и административной деятельности**

5.1. Понятие государственной службы и ее виды.....	116
5.2. Основные принципы построения и функционирования системы государственной службы .....	124
5.3. Правовые основы административной деятельности государственных служащих .....	128
5.4. Понятие государственной гражданской службы Российской Федерации и административно-правовой статус государственных гражданских служащих.....	133
5.5. Основы административно-правового статуса военнослужащих .....	143
5.6. Основы административно-правового статуса служащих правоохранительных органов.....	147

**Тема № 6. Предприятия, учреждения, организации как субъекты административной деятельности**

6.1. Понятие и виды предприятия.....	156
6.2. Административно-правовой статус предприятий, учреждений и организаций.....	159

**Раздел 2.**

**ФОРМЫ И МЕТОДЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

**Тема № 7. Формы и методы административного управления**

7.1. Понятие и сущность методов административного управления.....	165
7.2. Понятие и виды административного принуждения .....	178
7.3. Формы административной деятельности .....	227

**Тема № 8. Административная ответственность как элемент административного принуждения**

8.1. Понятие и содержание административного правонарушения.....	232
---	-----

8.2. Административная ответственность .....	240
8.3. Дисциплинарная, административная и материальная ответственность государственных служащих.....	254

### **Раздел 3.**

## **ЗАКОННОСТЬ И ДИСЦИПЛИНА В ГОСУДАРСТВЕННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ**

### **Тема № 9. Законность и дисциплина в сфере государственного управления**

9.1. Понятие служебной дисциплины и законности в сфере государственного управления и способы их обеспечения.....	270
9.2. Государственный контроль и надзор как способы обеспечения законности и служебной дисциплины.....	276
9.3. Контроль представительной власти в сфере государственного управления .....	279
9.4. Президентский контроль за деятельностью органов исполнительной власти.....	281
9.5. Государственный контроль и надзор исполнительных органов государственной власти .....	289
9.6. Обжалование гражданами действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц .....	302

### **Используемые и рекомендуемые правовые акты и учебная литература**

Нормативные правовые акты .....	306
Используемая учебная литература.....	307

# **CONTENTS**

Introduction .....	7
<b>Section 1.</b>	
<b>LEGAL FRAMEWORK FOR THE REGULATION OF MANAGEMENT RELATIONS</b>	
Topic 1. Management, government, executive power .....	10
Topic 2. Individuals as subjects of administrative activity.....	69
Topic 3. Executive authorities as subjects of administrative legal activity .....	74
Topic 4. Local governments - subjects of administrative legal activity .....	105
Topic 5. Public service. Civil servants as subjects of administrative law and administrative activities .....	116
Topic 6. Enterprises, institutions, organizations as subjects of administrative activity.....	156
<b>Section 2.</b>	
<b>FORMS AND METHODS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL ACTIVITIES</b>	
Topic 7. Forms and methods of administrative management .....	165
Topic 8. Administrative responsibility as an element of administrative coercion .....	232
<b>Section 3.</b>	
<b>LEGALITY AND DISCIPLINE IN STATE AND MUNICIPAL GOVERNMENT</b>	
Topic 9. Legality and discipline in public administration.....	270
Used and recommended legal acts and educational literature .....	308

## **ВВЕДЕНИЕ**

Одной из важнейших и многочисленных функций (деятельного проявления) любого государства является его административная деятельность, связанная с обеспечением органами исполнительной и муниципальной власти значительного числа государственных функций.

Административно-правовая деятельность буквально представляет собою центральную часть государственной управленческой деятельности органов исполнительной власти, направленную на реализацию внутренней и внешней политики Российского государства, а также функциональную деятельность органов местного самоуправления, в процессе решения ими своих задач и достижения определенных целей по совершенствованию различных видов общественных отношений, находящихся в их организационном ведении.

Повседневная жизнь людей, государства и общества немыслима без управления. В широком смысле оно означает целенаправленное организационное воздействие управляющих субъектов (полномочных юрисдикционных органов государства и должностных лиц) на управляемые объекты - различные группы общественных отношений, на перевод этих отношений в новое состояние. В любых системах и процессах, происходящих в природе и обществе, обнаруживаются те или иные проявления управленческого воздействия прямых и обратных связей. Без этого невозможно существование каких-либо организованных систем. Основной целью любого цивилизованного государства и аппарата его управления должна являться забота об удовлетворении жизненно необходимых потребностей народа населения и обеспечение его национальной безопасности.

Представленное учебное пособие «Административное право» предназначено для изучения в гуманитарных вузах наиболее важных вопросов, связанных с правовым регулированием государственной управленческой деятельности в России, а так же для ознакомления студентов с основными проблемами, лежащими в основе возникновения экономических кризисов государства в современный период.

# **Раздел 1.**

## **ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ**

### **Тема № 1. УПРАВЛЕНИЕ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ, ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ**

#### **1.1. Социальное управление: понятие и содержание**

Понятие «управление», как специальный вид функциональной деятельности, особой категории лиц, получило задолго до появления первого государства, в родоплеменных отношениях. В широком смысле под управлением следует понимать совершение определенных правовых организационных действий, направленных на упорядочивание каких-либо процессов, происходящих в социальной среде общества. В подобном понимании оно трактуется и в наши дни.

В общественной науке понятие управления в наиболее обобщенном виде, выработано Н. Винером, основывающем свои заключения на кибернетике — науке о закономерностях всякого управления, происходящего в механизмах, в живой природе, в том числе, в человеческом обществе.

Социальное управление осуществляется там, где есть совместная деятельность людей.

Главным назначением социального управления является воздействие на общественные отношения, регулирование поведения отдельных людей, или групп, для достижения поставленных социально полезных целей. В социальном управлении выражен властно-волевой характер государственных органов власти, органов местного самоуправления и содействующих им различных общественных организаций. Социальное управление представлено особым управленческим механизмом воздействия на человека, или определенные социальные группы, который предполагает наличие таких обязательных элементов, как:

- специальные субъекты управления,
- объекты управления,
- наличие прямых связей между субъектом и объектом управления (выражено в приказах и распоряжениях, обязательных для исполнения) и наличия обратных связей (получение информации о выполнении приказов и распоряжений).

По мнению некоторых ученых, существует четыре вида социального управления:

- государственное управление (управление в области организации и функционирования государства, государственной исполнительной власти);
- местное управление (муниципальное управление, местное самоуправление, коммунальное управление);
- общественное управление (управление в общественных объединениях и некоммерческих организациях);
- коммерческое управление (управление в коммерческих организациях, созданных с целью извлечения прибыли и распределяющих полученную прибыль между их участниками).<sup>1</sup>

#### **Признаки социального управления:**

- 1). Наличие волевого, основанного на законах, властного характера воздействия субъекта управления на объекты управления. Волевой властный характер находит свое выражение в различных формах и методах воздействия на определенную группу общественных отношений, в зависимости от различных факторов и условий возникающих в социальной среде общества.
- 2). Социального управления имеет прямое воздействие на объект управления, с целью устранения возникшей социальной проблемы, негативно влияющей на социальную среду общества и отражает интересы определенных социальных групп, или же большинства населения государства.
- 3). Наличие субъектов и объектов управленческого воздействия.

Субъектами управления (управляющими субъектами), являются как физические лица, так и определенные организации, наделенные властными полномочиями. Объектами управления так же являются физические лица и организации, не имеющие властных полномочий, потому их условно принято называть управляемыми субъектами. Компетенция и полномочия властных, управляющих субъектов находят свое отражение в их правовом статусе закрепленном в законах Российской Федерации, в Положении о конкретном органе управления,

---

<sup>1</sup> См.: Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М.: Норма, 2002. С. 145.

утверждаемом указом Президента Российской Федерации, или постановлением Правительства РФ, в зависимости от соподчиненности субъекта управления, либо находящих свое отражение в законах субъектов Российской Федерации (например, для государственных гражданских служащих субъекта РФ).

Значительное многообразие управленческих отношений, охватывающих не только государственные сферы деятельности, но и сферы деятельности муниципальных и общественных организаций.

В современных условиях, развития рыночных отношений в России и непомерного увеличения дисбаланса между самыми богатыми и самыми бедными слоями общества, возникает острая необходимость в совершенствовании всей системы социального управления государства. Резкое социально-экономическое расслоение общества, существенно повышает риски возникновения социальных и межнациональных конфликтов, негативно влияющих на гражданскую правопослушность и национальную безопасность государства.

5) Множественный характер правовых актов и правовых норм, регулирующих различные виды социальной деятельности, а также закрепляющих права и обязанности участников социального управления.

Наиболее важное место в социальном управлении занимает государственное управление, связанное с непосредственной реализацией государственных функций органами исполнительной власти и их должностными лицами.

Сущностью государственного управления заключается в достижение положительного, социально полезного результата, путем целенаправленного воздействия управляющего субъекта, государственного органа или должностного лица исполнительной власти на конкретный объект.

Государственное управление, представляет главную функцию государства и характеризует самую широкую область практической деятельности специальных, исполнительно-распорядительных органов государства. Без государственного управления невозможно реализовать не одну функцию государства, невозможно реализовать и не одну правовую норму. В государственном управлении наиболее полно реализуется и процессуальная деятельность всего государственно-правового механизма. В своей докторской диссертации А.С. Сенин, отмечает, что «данная деятельность, определяется не только властью и политикой, а раскрывается через механизм практической реализации процессуально-правового статуса полномочных субъектов, при помощи которого решаются задачи государства и его органов различного

уровня. Государственное управление связано непосредственно с организационным, регулятивным воздействием на все общественные процессы и явления. При этом различают следующие виды управления:

- научное, опирающееся на объективно познанные законы развития природы и общества и стихийное, связанное с многообразными, природными или техногенными процессами, не подвластными человеку, но требующими особого внимания и принятия мер, направленных на устранение неблагоприятных последствий для государства, общества, личности.»<sup>2</sup>

Вместе с тем, следует отметить, что поврежденная природа человеческого мировоззрения, связанная с атеистическими убеждениями, не всегда верно представляет объективное развитие природы и общества, что, безусловно, негативно отражается на выработке истинно научных знаний, относительно управления, как главной функции государства. В отличие от управления научного, стихийное управление может проявляться, например, при возникновении чрезвычайных ситуаций. Его необходимость связана со спасением людей, их имущества, объектов природного мира. Чрезвычайных ситуаций природного, или техногенного характера (землетрясений, извержений вулканов, цунами, наводнений, или аварий на предприятиях, объектах).

Научное управление в свою очередь подразделяется на: техническое, биологическое, социальное. Наука административного права в большей степени имеет прямую связь с социальным управлением, в основном осуществляемым органами исполнительной власти. Вместе с тем социальное управление включает в себя так же деятельность муниципальных органов власти и общественных организаций, которые, участвуя в управлении различными общественными процессами, оказывают содействие государству в решении большого количества различных социальных вопросов, без которых государство не может обходиться (здравоохранение, образование, экология, промышленность, наука, культура, управление имуществом и др.).

По мнению В.Г. Афанасьева, «управление общественными процессами выступает как целенаправленное воздействие людей на общественную систему в целом и на ее отдельные звенья на основе познания и использования присущих ей объективных закономерностей в интересах обеспечения ее оптимального функционирования и

<sup>2</sup> См.: Сенин А.С. Докторская диссертация. «Инновационные технологии управления развитием предпринимательства в РФ. – СПб.: Академия управления и экономики, 2005. – С.68.

развития, достижения поставленных целей»<sup>3</sup>. Профессор Атаманчук Г.В. определяет управление как «целеполагающее, организующее и регулирующее воздействие людей на собственную общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные структуры (государство, общественные объединения, партии, фирмы, кооперативы, предприятия, ассоциации, союзы и т.д.)»<sup>4</sup>.

Государственное управление непосредственно связано с повседневной деятельностью органов исполнительной власти и представляющих их государственных служащих и направлено на обеспечение всех функций государства. Государственное управление всегда регламентируется нормами административного права, потому имеет с ним неразрывную связь. Государственное управление в Российской Федерации и за рубежом представляют основные объекты, изучаемые наукой административного права наряду с административно-правовыми нормами и механизмами государственного управления (государственными управленческими отношениями).

В юридической науке существуют различные точки зрения на понятие государственного управления. Например, Волков Н.А. представляет государственное управление как «исполнительскую деятельность по непосредственной практической организации общественных процессов в обществе.»<sup>5</sup>

Профессор И.Л. Бачило представляет государственное управление как целенаправленное организующее воздействие органов государственной власти на развитие различных сфер общественной жизни с учетом экономических, политических и социальных характеристик государства на определенных этапах его исторического развития.<sup>6</sup> Профессор Б.Н. Габричидзе определяет государственное управление как «осуществляемую от имени, по поручению и уполномочию государства управленческую деятельность, то есть исполнительную и распорядительную деятельность, в сферах и областях (отраслях) экономического и социального развития

<sup>3</sup> См.: Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. - М.: Политиздат, 1968. С. 110.

<sup>4</sup> См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. - М.: Омега-Л, 2004. С. 50, 552.

<sup>5</sup> См.: Волков Н.А. О понятии исполнительной и распорядительной деятельности органов Советского государства // Вопросы государства и права. - Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1959.

<sup>6</sup> См.: Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. ред. д.ю.н. И.Л. Бачило. - М., 1998. С. 28.

гражданского общества, охраны прав и свобод человека и гражданина, укрепления демократического и правового государства.<sup>7</sup>

По нашему мнению, управление следует определять как главную, регламентированную правовыми нормами, рациональную деятельность специальных, наделенных властными полномочиями субъектов (людей и организаций), оказывающих организационное, регулятивное воздействие на различные общественные процессы, с целью решения стоящих перед государством социально полезных задач в различных сферах общественной жизни государства.

Исходя из представленного определения государственного управления, можно выделить следующие его характерные черты:

- оно является главной функцией государства;
- оно служит интересам государства;
- оно представляет социальную полезную деятельность специальных, наделенных государственно-властными полномочиями субъектов;
- оно осуществляется в строгом соответствии с нормами административного права;
- оно направлено на обеспечение большинства государственных функций и определенных ими целей и задач.

Государственное управление отличается от других видов государственной деятельности спецификой своих функций, правовых принципов, методов и многообразных форм.

Одной из разновидностей социального управления является местное самоуправление. В Конституцией РФ (ст. 3) определено, что единственным источником власти в стране является ее народ, осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Основной задачей современного российского государства является создание наиболее благоприятных условий для реализации прав и свобод его граждан.. Реализация данной задачи, осуществляется в конкретных территориальных образованиях компактного проживания граждан - муниципальных образованиях. Именно здесь должны быть, созданы условия для реализации гарантированных государством прав и свобод, а также обеспечена возможность благоустроенного проживания.

Эффективность местного самоуправления определяется, прежде всего, материально-финансовыми ресурсами, имеющимися в распоряжении муниципальных образований и составляющих в

<sup>7</sup> См.: Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г., Ким-Кимэн А.Н. Административное право: Учебник. - М.: ТК Велби; Проспект, 2004. С. 12.

своей совокупности финансово-экономические основы местного самоуправления.

Органы местного самоуправления по закону обособлены от органов государственной власти Федерации и ее субъекта, на территории которого реализуется самоуправление. Власти субъекта не вправе вмешиваться в дела самоуправления, могут устанавливать лишь общие принципы его организации. Жители вправе сами, без предписаний, определять структуру органов местного самоуправления, принимать положения (уставы) муниципального образования и другие нормативные акты.

Местное самоуправление, как разновидность социального управления, выражает интересы абсолютного большинства населения и регулируется самостоятельными правовыми актами, его составной частью является муниципальное управление.

Правовую основу муниципального управления, как и всего местного самоуправления составляют:

1. Конституция РФ и федеральные законы.
2. Конституции, уставы и законы субъектов РФ.
3. Уставы муниципальных образований.

Муниципальное управление выступает в виде местного самоуправления, действующего в качестве публичной власти, наиболее приближенной к населению и обеспечивающей защиту интересов граждан, основанных на совместном их проживании на определенной территории.

Суть местного самоуправления состоит в признании права гражданина быть источником местной власти, самому принимать решения по повседневным вопросам своей жизни и самому отвечать за их последствия..

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в дальнейшем -- Федеральный закон 2003 г. № 131-ФЗ) говорится следующее: Местное самоуправление в Российской Федерации -- форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами -- законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций.

Эффективное функционирование системы местного самоуправления во многом определяется уровнем развития его правовой базы.

Правовая база местного самоуправления -- это система законодательных и иных нормативных актов, на основе которых оно функционирует. Формирование правовой базы местного самоуправления основано на разграничении полномочий между уровнями власти и соподчиненное правовых норм. Поскольку установление общих принципов организации местного самоуправления является, согласно Конституции, предметом совместного ведения РФ и ее субъектов, оно предполагает издание федеральных законов и принятие в соответствии с ними законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ. Региональные законы позволяют конкретизировать положения федеральных законов применительно к местным условиям, однако они не могут противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Муниципальные правовые акты не могут противоречить федеральным правовым актам и правовым актам субъектов РФ.

Федеральные законодательные акты, касающиеся местного самоуправления, могут быть разделены на две группы. Первая включает в себя федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, постановления и определения Конституционного Суда РФ, специально посвященные вопросам местного самоуправления. Ко второй относятся федеральные отраслевые законы и иные нормативные правовые акты, содержащие отдельные нормы муниципального права.

По вопросам местного значения населению муниципальных образований непосредственно, органами и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты.

Нормативные правовые акты представительного органа регулируют важнейшие процессы жизнедеятельности муниципального образования. Наиболее типичные из них:

- положение о местных референдумах и местных выборах; » положение об организации территориального общественного самоуправления на территории муниципального образования;
- положение о порядке управления собственностью муниципального образования;
- правила землепользования и застройки;
- правила торговли;
- положение о муниципальном заказе; » положение о муниципальной службе и т. д.

Устав - это учредительный документ муниципального образования, имеющий для данного образования всеобъемлющий характер,

являющийся основой муниципального нормотворчества и характеризующийся особым (усложненным) порядком принятия и изменения. Устав муниципального образования -- своеобразная местная конституция, основной нормативный акт муниципального образования.

Устав муниципального образования и решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан на местном референдуме (сходе), обладают высшей юридической силой на территории муниципального образования. Муниципальное образование разрабатывает устав самостоятельно. Согласно Федеральному закону 2003 г., устав муниципального образования принимается соответствующим представительным органом. Однако для привлечения населения к принятию столь важного документа должны в обязательном порядке проводиться публичные слушания по проекту устава и внесению изменений в него. Возможно также предварительное вынесение некоторых основных положений устава на местный референдум. После принятия решения по этим вопросам остальные положения и устав в целом принимаются представительным органом. Представительный орган муниципального образования принимает устав тайным голосованием. За принятие устава или внесение изменений и дополнений в него должно проголосовать не менее 2/3 установленного числа депутатов. В поселениях с численностью избирателей менее 100 человек принятие устава должно осуществляться населением непосредственно на сходе граждан. Устав муниципального образования, внесенные в него изменения и дополнения подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их государственной регистрации в органах юстиции.

Таким образом, социальное управление включает в себя не только государственное управление, как центральный институт регулирования общественных отношений, но и общественное самоуправление, выраженное в деятельности муниципальных образований. Указанные два вида управления по существу представляют административно-правовую деятельность, которую можно также называть административным управлением.

## **1.2. Соотношение управления и административно-правовой деятельности**

В учебной юридической литературе нет обобщающего понятия «Административно-правовая деятельность», есть лишь понятие административная деятельность органов внутренних дел, под

которой понимается основанная на нормах административного права исполнительно-распорядительная деятельность служб и подразделений органов внутренних дел по обеспечению охраны общественного порядка, обеспечению общественной безопасности, и борьбе с преступностью.

Если принять за основу данное определение и интерпретировать его в более широком смысле, то, по нашему мнению, под административно-правовой деятельностью следует понимать, основанную на нормах административного права исполнительно-распорядительную деятельность всех исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, реализующих через свои институты (службы), многообразные функции государства в пределах своих компетенций. Исходя из этого определения, следует сделать однозначный вывод о том, что административно-правовая деятельность является центральной частью социального управления – административным управлением, в котором главное место отведено государственному управлению, иначе говоря, она является государственной управленческой деятельностью.

Таким образом, в теории административного права под административно-правовой деятельностью, следует понимать «административное управление», которое определяется как деятельность работников аппарата органов исполнительной, или муниципальной власти, осуществляющей в пределах компетенции определенной административной должности.

Первичной структурно-функциональной единицей в системе управленческого труда является должностная деятельность индивида, то есть административное управление рассматривается в сочетании с исследованием системы «должность-работник». Отправным пунктом исследования должности как управленческой категории является выявление ее основных системных характеристик: структуры, связей, функций, организации.<sup>8</sup> Но приведенное определение является достаточно узким и не раскрывает самой природы административного управления, так как системе «должность-работник» не исчерпывается содержание указанной деятельности.

Ряд ученых определяют административно-государственную деятельность как процесс достижения национальных целей и задач через государственные организации. В сферу административно-государственного управления они относят:

- во-первых, поиск рациональных способов организации

<sup>8</sup> Глазунова Н. И. Государственное управление: учеб. для вузов / Н.И. Глазунова. – М.: Муницип. мир, 2006. – С. 24.

государственного менеджмента на трех уровнях управления: национальном, региональном и местном;

- во-вторых, особой сферой исследования остаются проблемы, связанные с подготовкой и рекрутингом управленческих кадров (определение оптимальной структуры штатного состава чиновников государственного аппарата, требования к менталитету и стиль работы профессиональных государственных служащих, борьба с бюрократизмом и проблемы лидерства и т.д.);
- в-третьих, это совершенствование функционирования механизма государственного администрирования, а именно: разработка теории принятия государственных решений и политического лидерства; методов административно-государственного управления в кризисных и конфликтных ситуациях и т.д.<sup>9</sup>

В научном познании теории административно-государственного управления правильным должен быть не только окончательный результат, но и способ, ведущий к нему, то есть метод, который представляет собой систему правил и приемов исследования субъектов и объектов администрирования с целью получения истины.<sup>10</sup> Но приведенная дефиниция административно-государственного управления является ничем иным, как государственным управлением. Тогда и административно-государственная деятельность есть не что иное, как административная деятельность органов или должностных лиц в сфере государственного управления. Использование в качестве синонима термина «Административно-государственная деятельность» термина «администрирования» является не совсем целесообразным, поскольку административная деятельность является более широким понятием и включает в себя администрирование как один из методов ее осуществления.<sup>11</sup>

Таким образом, можно трактовать «административное управление» как исполнительно-распорядительную деятельность органов государственной власти, которая урегулирована нормами административного права и направлена на осуществление государственной политики через систему административных учреждений, при которой ответственность за выполнение

<sup>9</sup> Войтович В.Ю. Государственное (административное) управление / В.Ю. Войтович.–Ижевск: Изд-во ИЭиУ ФГБОУ ВПО «Удмуртский государственный университет», 2012. - С. 45.

<sup>10</sup> Глазунова Н.И. Государственное управление: учеб. для вузов / Н.И. Глазунова. – М. : Муницип. мир, 2006. – С. 60-61.

<sup>11</sup> Политико-административное управление: учебник / общ. ред. В. С. Комаровский, Л. В. Сморгунов. – М. : РАГС, 2004. – С. 82.

государственных решений спускается сверху вниз.

Таким образом, под административно-правовой деятельностью следует понимают процесс профессионального оперативного ежедневного организующих-регулирующего воздействия на общественные отношения, решения общих, групповых и частных дел на основе и для выполнения управленческих решений. То есть делается отождествление государственно-административного управления с процессом осуществления этой деятельности, с узким толкованием государственного управления как особого и самостоятельного вида деятельности государственных органов, органов исполнительной власти.

Также следует представить следующий перечень характерных черт административного управления:

- административное управление является прежде всего социальным, политическим явлением;
- административное управление выступает как процесс реализации государственной власти, ее внешнее, материализованное выражение и вне ее не существует. Содержание власти наиболее полно проявляется в государственном управлении;
- административное управление - это деятельность исполнительно-распорядительного характера, чем подчеркивается его исполнительное назначения - организаторская исполнительно-распорядительная деятельность государственных органов;
- деятельность органов административного управления осуществляется на основании и во исполнение законов, то есть административное управление - подзаконная деятельность, хотя и обладает властно-распорядительными полномочиями.<sup>12</sup>

Административной деятельности в сфере государственного управления как одному из видов управленческой деятельности также присущи все ее свойства, адаптированные к условиям государственного управления.

Элементы управленческой деятельности, присущие административной деятельности, имеют логическую связь с управленческой категорией, определяющей такие ее характеристики: 1) с какой целью осуществляется административная деятельность; 2) что повлекло ее осуществления; 3) на что направлены действия; 4) вид воздействия, который она использует.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Демократия и государственное управление: теория, методология, практика / В.В. Цветков. – К. : Юридическая мысль, 2007. – С. 107.

<sup>13</sup> Чиркин В.Е. Публичное управление: учебник / В. Е. Чиркин. – М.: Юристъ, 2007. – С. 83.

Административное управление в современном мире играет определяющую роль в решении, во-первых, социальных проблем; во-вторых, в реализации технических задач (осуществление многих фундаментальных дорогих научно-технических, экономических проектов зависит не только от усилий частного капитала); в-третьих, в решении многих актуальных вопросов международной политики.<sup>14</sup>

По мнению А.Ф. Мельник, административный аспект государственного управления заключается в исполнительной и распорядительной деятельности государства, он реализуется в виде исполнительной власти, а также в практической организации выполнения законов, других нормативных актов, юридических предписаний. Исполнительный характер деятельности органов исполнительной власти заключается в практическом воплощении в жизнь законодательных актов, оперативном и динамичном управлении экономической и социальной сферами, а также государственно-политической деятельностью (оборона, безопасность, таможенное дело). Распорядительный характер государственно-управленческой деятельности заключается в издании органами исполнительной власти постановлений, распоряжений, приказов, инструкций, правил и других подзаконных актов. Это позволяет обеспечить выполнение норм и принципов Конституции Российской Федерации, законов, иных нормативных актов и эффективно управлять отраслями экономики и социально-культурной сферы.<sup>15</sup>

Административное управление в своей структуре содержит различные виды управления. Во-первых, это управление административным персоналом, сущность которого заключается в установлении нормативных актов, регулирующих статус государственного служащего, и создание системы отбора и набора административных кадров. Во-вторых, это управление общественными сферами социума, которое охватывает экономическую, социальную, духовно-культурную сферы жизнедеятельности государства, оборону, национальную безопасность и международные отношения.

Субъектами административного управления являются руководители высокого, среднего и низшего звеньев, элита и организации, а объектами - определенные личности, группы, организации, институты, сферы и отрасли общественной жизни, на которые направлено организующее воздействие государства.

<sup>14</sup> Основы социального управления: учеб. пособие / А. Г. Гладышев, В. Н. Иванов, В. И. Патрушев. – М.: Вышш. шк., 2001. – С. 43.

<sup>15</sup> Кабушкин Н.И. Основы менеджмента: учеб. пособие / Н.И. Кабушкин. – Мн.: Новое знание, 2009. – С. 76-77.

Англо-американские ученые в системе административно-государственного управления выделяют две группы служащих:

- а) правительенную службу (government service), к ней относятся высшие государственные чиновники, которые занимают должности за политические заслуги и срок их пребывания в должности зависит от времени пребывания у власти политического лидера, которого они поддерживают;
- б) общественную службу (public service), в состав которой входят профессиональные служащие, работающие на постоянной основе, и которые не могут быть отстранены от должностей в случае изменения государственного руководства.

В сферу влияния административного управления относятся объекты как государственного сектора - государственная собственность, государственные органы и организации, так и общественного, в том числе касающиеся общественно-экономического, духовно-культурного развития, обеспечения защиты прав и свобод граждан и др.

В научных трудах административное управление рассматривают в широком смысле, как систему, охватывающую три ветви власти - законодательную, исполнительную и судебную, и узком, где влияние распространяется только на исполнительную власть. Впрочем, следует отметить, что ни одна ветвь власти не может действовать без управленческого процесса.<sup>16</sup>

Суть управленческого механизма в системе судебной власти заключается в подборе кадров для судебных органов, организации судебного процесса, процедур рассмотрения апелляционных и кассационных жалоб, контроля за исполнением судебных решений и приговоров. Создавая эффективный и надежный механизм защиты прав граждан, судебная власть этим заставляет органы исполнительной власти заботиться об общественных интересах через организацию функционирования современного цивилизованного государственной управленческой системы.

Реализация концепции административного управления осуществляется в следующих направлениях:

- а) уменьшение функций, выполняемых государством, передача этих функций частным структурам или общественным организациям (так называемом третьему сектору), концентрация усилий государственных служб на решении наиболее значимых и важных задач;
- б) стремление к демократизации, наделение граждан возможностями участвовать в процессе принятия решений органами управления;

---

<sup>16</sup> Административное управление. – Режим доступа: <http://edu.dvgups.ru/>

- в) снижение степени бюрократизации органов управления, уменьшения потока распоряжений и регулирующих указаний;
- г) реорганизация государственных органов посредством создания организационных структур с более четкими полномочиями, придания ряду органов самостоятельности (создание так называемых агентств), децентрализация, рационализация самого административного процесса;
- д) улучшение финансового регулирования благодаря выделению средств под конкретные результативные программы, стремлению к гибкой бюджетной политике, внутреннего учета, использованию рыночных механизмов.<sup>17</sup>

Вопросы совершенствования системы административного управления, включающей правовые базы и правовые государственные институты, являющиеся предметом изучения не только юридических, но и многих взаимосвязанных с юриспруденцией наук: социологии, экономики, политологии, психологии и других. Все названные науки уделяли большое внимание вопросам совершенствования государственного управления. Вместе с тем, законодательные органы государства не всегда активно используют результаты научных исследований в оптимизации системы государственного управления.

Ст. 1 Конституции РФ, провозгласившая Россию как правовое государство, предъявляет ко всем органам государственной власти, всем правовым, административным и экономическим институтам требования соответствия идеи формирования правового государства. При этом, как предполагалось в начале переходного этапа от административно-командной формы управления к развитию рыночных отношений, основная цель проведения в России экономической, правовой и административной реформ, была ориентирована на повышение качества жизни населения, улучшение экономического благосостояния общества, обеспечение внутренней и внешней безопасности государства. К числу основных потребностей общества всегда относились девять главных приоритетов: обеспечение внешней и внутренней безопасности государства; обеспечение качественного питания; обеспечение населения жильем; развитие здравоохранения; забота о внешней среде обитания людей (экология); трудоустройство населения; повышение уровня образования населения; развитие фундаментальной науки; и создание технологически совершенной промышленной базы. Все названные приоритеты, в своей совокупности, составляют систему национальной безопасности, которую невозможно

---

<sup>17</sup> Стадник В.В. Менеджмент / В. В. Стадник, М.А. Йохна. – К.: Академвидав, 2007. – С. 102.

обеспечить в современных условиях развития научно-технического прогресса без создания надежного механизма государственного управления, способного эффективно управлять всеми общественными процессами, направляя их по пути цивилизованного развития. Кроме того, для осуществления целенаправленной управлеченческой деятельности, связанной с реализацией всех своих функций, государство должно иметь и надежную правовую основу, при помощи которой достигается эффективный процесс государственного управления, осуществляются цели и решаются задачи, стоящие перед государством. Такой правовой базы в современном российском государстве нет, как нет и надежного механизма государственного управления

### **1.3. Основные характеристики государственной управлеченческой административно-правовой деятельности.**

Свое историческое начало институт государственного управления и управлеченческих отношений заимствовал из материальных отношений, возникших в сфере трудовой деятельности.

Единого понимания природы и форм государственных управлеченческих отношений в общественной науке, включая юриспруденцию, нет. Это обусловлено многообразием функций государственного управления. В действующем законодательстве общего понятия «государственно-управлеченческие отношения», так же нет, потому разные авторы учебников по административному праву и монографической литературе, определяют понятие, сущность и назначение институтов государственного управления и управлеченческих отношений в зависимости от своего мировоззрения. Одни ученые придерживаются мнения о том, что эти отношения являются базисными, другие полагают, что они - надстроечные. Однако, данные субъективные мнения не коим образом не влияют на существование рассматриваемых общественных отношений и не вносят в общественную науку каких-либо полезных знаний. Важно знать, что управлеченческие отношения составляют фундаментальную основу всей государственной деятельности и неразрывно взаимосвязаны со всеми иными общественными отношениями в социальной среде общества, без этих отношений государство, как социально обусловленная общность людей, вообще существовать не может. Безусловным является тот факт, что никакие государственные управлеченческие отношения не мыслимы без реализации государством его функций, ибо субъекты этой деятельности находятся в постоянных взаимоотношениях как внутри

самых управленческих структур, так и с населением. Для реализации всех своих функций государство всегда создавало и создает свои специальные правовые институты – органы исполнительной власти, наделенные государственно-властными полномочиями. В современный период, такими институтами государства являются государственные службы. В зависимости от исторических особенностей развития государства, эти службы могут иметь различное наименование, но при этом, осуществлять сходные виды деятельности, не теряя своего институционального значения. В современном российском государстве существует три основных института государственного управления: государственная гражданская служба, государственная правоохранительная служба и государственная военная служба. Все эти институты управления разделены по особому характеру осуществляемых ими функциональных полномочий. Именно на государственные службы и их персонал государство возлагает основные обязанности по регулированию общественных отношений, управлению делами государства в социально-экономической, социально-политической, социально-культурной и иных сферах деятельности. Указанные институты призваны реализовать внутреннюю и внешнюю политику государства, а потому вступают в многообразные управленческие отношения и связи.

Началом возникновения государственных управленческих отношений является постановка государством в законах и подзаконных правовых актах конкретных целей и задач, которые обязаны обеспечивать указанные институты. Для обеспечения поставленных перед ними целей и задач они наделены государством специальными полномочиями - административно-правовым статусом. Постановка целей и задач государственного управления зависит от конкретного направления и вида деятельности, присущей тому или иному государственному институту управления. Результат управленческих отношений, как правило, выражается в принятии управленческих решений, большинство из которых обличено в письменную форму. Решения институтов управления являются обязательным для тех лиц, кому они адресованы, за неисполнение управленческого решения, должностным лицам институтов государственного управления государством предоставлено право наложения административных санкций – административных наказаний. Для того, чтобы со стороны должностных лиц институтов государственного управления не допускался административный произвол и для снижения среди них уровня должностных преступлений, связанных с получением взяток, государство устанавливает минимум правовых санкций, которые могут

применять эти должностные лица. При этом, большинство видов административных наказаний, за административные правонарушения в сфере государственного управления, государство передает органам правосудия.

Как уже было отмечено, началом государственных управленческих отношений является нормативно-правовое закрепление за институтами государственного управления специальных, свойственных им целей и задач, которые они должны решать в процессе своей повседневной деятельности. При достижении поставленных целей и повседневном решении стоящих перед персоналом институтов государственного управления задач, возникают многообразные управленческие общественные отношения. В учебнике административного права под редакцией Ю.М. Козлова виды административно-правовых отношений разделены на две самостоятельные группы.

Первую группу представляют отношения, непосредственно выраждающие сущность исполнительной власти. В рамках такого рода отношений соответствующий субъект исполнительной власти осуществляет непосредственное управляющее (упорядочивающее) воздействие на поведение управляемых участников этих отношений. Естественно, что именно им принадлежит главенствующая роль в общей системе административно-правовых отношений. Это, прежде всего, отношения между вышестоящими и нижестоящими звенями механизма исполнительной власти, между руководителями и подчиненными им по службе работниками административно-управленческого аппарата, между исполнительными органами (должностными лицами) и гражданами, общественными объединениями, государственными и негосударственными предприятиями и учреждениями, на которых действующим правом возлагаются определенные административно-правовые обязанности.

Вторую группу представляют отношения, которые складываются за рамками непосредственного управляющего воздействия, но связаны с его осуществлением. Они имеют вспомогательное значение по отношению к первому – основному виду административно-правовых отношений, что, однако, не уменьшает их значимости. Так, исполнительные органы часто вступают в отношения друг с другом по поводу согласования различных вопросов либо для подготовки совместных управленческих действий и т.п. Такого рода управленческие связи служат организационно-правовой предпосылкой собственно властеотношений (первый вид). В соответствии с известной формулой управления они выражают отношения типа «субъект – субъект» в отличие от первого вида отношений, которые полностью

соответствуют управленческим связям типа «субъект – объект».

Фактически речь идет об основных и неосновных управленческих связях. Они получили в научной и учебной литературе по административному праву специфическое наименование, а именно: вертикальные и горизонтальные отношения. В основу такого их подразделения положен юридический характер взаимодействия их участников.<sup>18</sup>

В других правовых источниках эти отношения классифицируют более широко по таким основаниям как:

Зависимость от целей административно-правового регулирования:

- внутриорганизационные
- внешние

В зависимость от иерархической структуры:

- вертикальные (субординационные)
- горизонтальные

Зависимость от характера юридических факторов:

- порождаемые правомерными действиями
- порождаемые неправомерными действиями
- порождаемые событиями

Зависимость от содержания:

- материальные
- процессуальные

Зависимость от целей:

- охранительные
- регулятивные

По способу защиты:

- защищаемые в административном порядке
- защищаемые в судебном порядке

По направлениям деятельности:

- по вопросам жизнедеятельности на соответствующей территории
- по решению специальных вопросов, осуществлению контрольно-надзорных и координационных полномочий
- по решению вопросов отраслевой компетенции<sup>19</sup>:

Наиболее важными на наш взгляд представляются две группы управленческих отношений, представленных профессором Козловым Ю.М. – внутриорганизационные отношения и внешнеорганизационные

<sup>18</sup> Козлов Ю.М. «Административное право». Учебник. Издат. М.: «Юристъ», 1999. С. 25.

<sup>19</sup> См.: Административные и государственные управленческие отношения/grandars.ru college/pravovedenie...otnosheniya.html, а так же center-uf.ru>Административное право

отношения.

Первую группу управленческих внутриорганизационных отношений составляют:

- субординационные отношения, основанные на власти и подчинении между структурами институтов государственного управления и их персоналом (государственными служащими). Эти отношения возникают, изменяются и прекращаются в процессе возникновения соответствующего органа исполнительной власти и обеспечения им своей деятельности. Целью этих отношений является строгая и четкая регламентация управленческих действий, основанных на приказах указаниях и распоряжениях;
- координационные отношения – направленные на взаимодействие между равными по своему правовому статусу органами управления и их персоналом, осуществляемые в целях объединения усилий для более эффективного решения поставленных целей и решения сложных задач.

Во вторую группу управленческих отношений входят внешнеорганизационные отношения. Эти отношения, возникают между органами государственного управления, представленными своими служащими и основной частью населения – физическими лицами и различными негосударственными организациями. Цель этих отношений связана с обеспечение конституционных прав, свобод и законных интересов гражданского общества, а так же достижения социально полезных результатов деятельности институтов государственного управления.

Государственные управленческие отношения реализуются практически во всех сферах государственной деятельности и по своей сути являются организационно-правовыми.

Управленческие отношения осуществляются в процессе реализации деятельности всех ветвей государственной власти: президентской, органов законодательной, исполнительной, судебной власти, их обслуживающих аппаратов, органов прокуратуры, контрольных органов, органов военного управления, негосударственных учреждений, уполномоченных осуществлять часть государственных функций и задач в сфере правоохранительной деятельности;

Основным объектом воздействия в сфере государственного управления выступает поведение участников, сторон, которое обусловлено сознанием и волей каждой из сторон. В этом правиле есть и исключение. Объектом управленческих правоотношений может быть и предмет, в виде конкретного права, или обязанности

юридического или физического лица, например, право и/или обязанность регистрации, получение паспорта и т.п.

Государственные управленческие отношения могут возникать как по инициативе уполномоченных субъектов управления (органов исполнительной власти, по поводу осуществлении функций правового регулирования), а также по инициативе управляемых субъектов, в результате неудовлетворительной реализации управленческих отношений управляющим субъектом (в форме заявлений, предложений, жалоб физических и юридических лиц);

К числу отличительных особенностей государственных управленческих отношений, так же относят: подзаконность, подконтрольность, и властность.

Подзаконность означает, что государственное управление опирается и осуществляется на действующее российское законодательство.

Подконтрольность возникает только между соподчиненными субъектами управления и означает проверку исполнительности предписаний вышестоящими инстанциями системы государственного управления нижестоящих. При этом государство устанавливает возможность применения вышестоящими субъектами управления по отношению к нижестоящим, правовой дисциплинарной ответственности за ненадлежащее выполнение контролируемых действий. Властность обязывает участников управленческой деятельности лояльно, на законных началах строить отношения, не превышая установленных государством правомочий.

Процесс осуществления всех названных общественных отношений, неизменно связан с реализацией институтами государственного управления различных волеизъявлений государства, закрепляемых в предписаниях законов.

Как представляется, одной из главных целей государственного управления и стоящих перед ним задач, должно являться создание органами государственного управления благоприятных условий, отвечающих за прогрессивное развитие всех общественных отношений по всем жизненно важным направлениям государственной деятельности.

### **Возникновения и прекращения государственно-управленческих отношений и их особенности**

В управленческих отношениях, возникающих при реализации целей и задач, стоящих перед институтами государственного управления, могут принимать участие как ограниченное, так и неограниченное число различных субъектов. При этом, все управленческие отношения могут иметь как длительный, так и краткосрочный характер своего

существования. Вместе с тем, возникновение, изменение и прекращение административно-правовых отношений требует наличия определенных условий, предусмотренных в административных правовых нормах. Это - юридические факты-обстоятельства, при которых в соответствии с требованиями данной нормы между сторонами должны (или могут) возникнуть конкретные правоотношения. В качестве юридических фактов выступают, как правило, действия, а в некоторых случаях - события.

Действия являются результатом активного волеизъявления субъекта. По характеру различаются правомерные и неправомерные действия. Правомерные действия всегда соответствуют требованиям административно-правовых норм. В качестве юридических фактов выступают правомерные действия граждан и других возможных участников административно-правовых отношений.

Особенностью юридических фактов по административному праву является то, что основным видом правомерных действий служат правовые акты субъектов исполнительной власти, имеющие индивидуальный, т.е. относящийся к конкретному адресату и делу, характер. Прямое их юридическое последствие - возникновение, изменение или прекращение административно-правового отношения.

Неправомерные действия не соответствуют требованиям административно-правовых норм, нарушают их. Это - дисциплинарные и административные проступки. Они влекут за собой юрисдикционные правоотношения. К числу неправомерных относится также бездействие (например, непринятие службой внутренних дел необходимых мер по обеспечению общественного порядка).<sup>20</sup>

Юридические факты - это обстоятельства, при которых между сторонами, в соответствии с требованием соответствующей правовой нормы может возникнуть определенное правоотношение. В основе юридического факта лежат определенные действия людей, либо не зависимые от их воли события.

События – факты реальной действительности, независимые от волеизъявления людей (например, смерть, наступление определенного возраста, возникновение чрезвычайной ситуации и др.).

Юридические факты в виде действий, могут быть порождены как в процессе активной правомерной деятельности людей, например издание Указа Президентом Российской Федерации, так и в процессе противоправного поведения, выраженного в виде неправомерного действия, либо невыполнения предусмотренной правовой нормой

<sup>20</sup> См.: Основания возникновения, изменения и прекращения административно-правовых отношений // studbooks.net>969461/pravo/osnovaniya...otnosheniy

обязанности (бездействия) отдельного субъекта.

Неправомерные действия, либо бездействие всегда направлены против воли государства, выраженной в правовых нормах и могут порождать как административные, так и дисциплинарные правонарушения, влекущие за собой принятие управлеченческих решений по применению мер юридической ответственности

### **Основания прекращения государственного управлеченческого отношения**

Государственно-управлеченческие отношения напрямую связаны с практической реализацией государственных функций, направленных на достижение определенных целей и решение стоящих перед государством задач.

Прекращение государственных управлеченческих правоотношений может быть обусловлено одним юридическим фактом или совокупностью юридических фактов (юридическим составом).

Так, основаниями прекращения государственных управлеченческих отношений являются следующие юридические факты:

- полное исполнение правового предписания, рассчитанного на однократное исполнение, субъектом управлеченческих отношений;
- отмена управлеченческих правоотношений в результате издания правового акта высшей, или равной юридической силы, отменяющих основание возникновения этого правоотношения;
- упразднение органа, или организации, являющейся непосредственным участником управлеченческого правоотношения, если правопреемник выбывшей из правоотношения стороны правовым актом не предусмотрен;
- изменение ситуации - прекращение действия события, явившегося основанием возникновения правоотношения, либо изменение государственной политики в определенной сфере деятельности.

## **1.4. Основные черты государственной управлеченческой административно-правовой деятельности**

Исходя из общетеоретических позиций, М.А.Лапина выделяет следующие основные признаки управления (характерные черты):

- является функцией любой организованной системы (технической - управление техникой, машинами, технологическими процессами, биологической - управление процессами жизнедеятельности живых организмов, социальной - управление общественными процессами, людьми и организациями),

- обеспечивающей ее целостность и должный режим деятельности в целях достижения определенных задач;
- служит интересам взаимодействия элементов, составляющих ту или иную систему и представляющих единое целое с общими для всех элементов задачами;
  - является внутренним качеством целостной системы, основными элементами которой являются субъект управления (управляющий элемент) и объект управления (управляемый элемент), постоянно взаимодействующие на началах самоорганизации (самоуправления);
  - главным связующим звеном между участниками управления выступает информация;
  - предполагает не только внутрисистемное, но и межсистемное взаимодействие, поскольку существует множество целостных систем различного иерархического уровня; при этом система высшего порядка выступает в роли субъекта управления по отношению к системе низшего порядка, являющейся в рамках взаимодействия между ними объектом управления;
  - реально тогда, когда налицо подчинение объекта субъекту управления, следовательно, управляющее (упорядочивающее) воздействие - исключительное право субъекта управления.

Государственное управление позволяет:

- осуществлять единообразное, властное регулирование соответствующих общественных отношений на всей территории государства;
- контролировать и своевременно исправлять допущенные сбои в управлении, заменять отставшие от жизни элементы, составные части на новые, отвечающие происходящим изменениям;
- своевременно внедрять передовой опыт управления, учитывать специфические особенности применения властных решений в конкретных ситуациях (чрезвычайных, военных);
- обучать, готовить квалифицированные управленческие кадры, без наличия которых рассчитывать на бесперебойное, надлежащее управление не приходится;
- прогнозировать, планировать управленческую деятельность и принимать адекватные ситуации меры.

Государственное управление отличается от других видов государственной деятельности своими специфическими чертами, функциями, методами, формами и, конечно же, принципами.

Государственная управленческая административно-правовая деятельность содержит в себе и такие характерные специфические

черты как:

- подзаконность,
- подконтрольность,
- властность,
- наличие в управлении двух и более субъектов,
- свободное осуществление государственной управленческой деятельности.

Подзаконный характер деятельности всех управляющих субъектов означает, что государственное управление базируется и осуществляется на базе действующего российского законодательства, в строгом соответствии с функциональными обязанностями и объемами властных полномочий управляющих субъектов. В какой-то части, речь здесь может вестись, о наличии субординации, о вертикальной и горизонтальной линии управления;

Подконтрольность, в свою очередь, требует соподчинения, правомочий на проверку исполнительности предписаний вышестоящих инстанций системы государственного управления нижестоящими, то есть подчиненными по отношению к наделенным правом требовать, приказывать и воздействовать. Кроме того, контрольная функция решает еще и такую задачу, как проверка верности отданного и исполненного властного предписания. В целом, в любом управлении, в государственном в том числе, обязано соблюдать золотое правило, а именно, всякое предписание следует отдавать только в целях достижения конкретного результата. При этом, чем быстрее оно будет отдано, тем больше надежд на его эффективность. При наличии возможностей (в зависимости от ситуации) предписание необходимо отдавать непосредственно отдающим принимающему. Только отсутствие таких условий обязывает начальника, руководителя обратиться к изготовлению распоряжения, предписания в письменном виде. Однако любое предписание потому таковым и называется, что оно должно быть выполнено, проведено в жизнь. Для этих целей и существует контрольная функция с тем, чтобы удостовериться, как скоро и точно исполнено волевое решение, и какая от него последовала отдача, польза.

Властность означает обязательное наличие в управлении власти и подчинения, что характеризует императивный метод государственной деятельности, обязывает участников управленческой деятельности лояльно, на законных началах строить отношения, не превышая властных полномочий, не злоупотребляя служебным положением и не допуская халатности при участии в управленческих правоотношениях.

Наличие в управлении двух и более субъектов, предопределяет, что

одни из них - управляющие субъекты, наделены юрисдикционными, властными полномочиями, а другие - управляемые, таких полномочий не имеют, либо объем таких полномочий меньше чем у первых.

Свободное осуществление государственной управленческой деятельности субъектами всех ветвей государственной власти, предполагает недопустимость вмешательства в установленные государством правомочия управляющих субъектов.

Перечисленные основные признаки, характеризующие общее понятие управления, приемлемы и для понимания управления в социальной (общественной) сфере. Конечно, при этом учитываются особенности социальной сферы, важнейшей из которых является то, что управленческие связи реализуются через отношения людей. Общество представляет собой целостный организм со сложной структурой, с различного рода индивидуальными проявлениями, равно как и с функциями общего характера. Отсюда потребность в выражении общей связи и единства социальных процессов, каковая находит свое проявление в осуществлении социального управления. Оно является одним из ведущих условий нормального функционирования и развития общества<sup>21</sup>.

В обобщенном виде, характерные черты государственного управления и административно-правовой деятельности в целом, можно выделить следующим образом:

- она носит подзаконный характер,
- в ней участвуют множество взаимодействующих субъектов,
- она носит государственно-властный характер, основанный на велениях, обязательных для исполнения,
- эта деятельность является подконтрольной и подотчетной,
- в ней определена строгая соподчиненность внутриорганизационных структур и индивидуальных субъектов управления.

Подзаконный характер деятельности означает, что государственное управление строится и осуществляется в строгом соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

Множественность взаимодействующих субъектов, следует рассматривать с позиции того, что за различными функциями государства стоят различные органы исполнительной власти (министерства, службы, агентства), которые имеют между собой тесные взаимосвязи, взаимообусловленные решением общих целей и задач, стоящих перед государством. Все органы исполнительной

<sup>21</sup> См.: Лапина М.А. «Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: научно-практическое пособие» / Издательство Института проблем риска, 2006 С.5.

власти наделены государством правом издавать правовые подзаконные акты, по направлениям своей деятельности, которые обязательны для исполнения теми, кому они адресованы. Координаторами деятельности всех органов исполнительной власти являются Президент РФ и Правительство РФ, совместно определяющие внутреннюю и внешнюю политику государства.

Подконтрольность и подотчетность управлеченческой деятельности, обусловлена обеспечением конституционных гарантий защиты прав, свобод и законных интересов населения, а так же предупреждения возможных нарушений со стороны отдельных управляющих субъектов и пресечения фактов коррупции и произвола в управлеченческой деятельности органов и должностных лиц исполнительной власти государства.

Строгая соподчиненность внутриорганизационных структур и индивидуальных субъектов управления обусловлена субординационными отношениями, при которых нижестоящие органы и должностные лица обязаны выполнять распоряжения (властные веления) вышестоящих органов и должностных лиц.

В подведении итога рассматриваемого вопроса следует отметить, что административно-правовая деятельность, как и управление в целом, – это важнейшая и сложнейшая деятельность высококвалифицированной группы людей, обладающих соответствующими профессиональными знаниями, направленная на эффективную организацию, координацию, упорядочение и регламентацию общественных отношений. Исходя из всех рассмотренных нами характерных особенностей государственного управления, можно дать его определение в нашем понимании. И так, под государственным управлением следует понимать – основанную на нормах административного права исполнительно-распорядительную, правоприменительную деятельность наделенных юрисдикционными полномочиями государственных органов их должностных лиц и иных управомоченных государством организаций и граждан, в целях обеспечения хозяйственных, правоохранительных, нормотворческих и иных функций государства.

## **1.5. Принципы государственной управлеченческой административно-правовой деятельности**

Все общественные отношения в системе государственного управления и реализации административно-правовой деятельности строятся на основании и в соответствии с определенными правовыми базовыми началами, называемыми в теории права – принципами.

Под принципом обычно понимается основополагающая идея, положение или подход, опирающиеся на объективные закономерности в развитии процессов и явлений в природе и обществе, используемые человеком на основе научных знаний и профессионального опыта с целью оптимизации своей деятельности.

В научной литературе существуют различные понятия и классификации принципов управления. Наиболее полно понятие, сущность и классификацию принципов государственного управления, дает в своем курсе лекций профессор Г.В. Атаманчук.

Принцип (от латинского «principium» — первоначало, основа) как понятие теории отражает в системе государственного управления закономерности, отношения, взаимосвязи между ее элементами. Это специфическое понятие, в котором содержатся не только сама закономерность, отношение, взаимосвязь, сколько наше знание о них. Принцип есть фиксация результатов научного познания со всеми вытекающими отсюда последствиями. Принцип государственного управления представляет собой закономерность, отношение или взаимосвязь общественно-политической природы и других групп элементов государственного управления (системы онтологических элементов), выраженную в виде определенного научного положения, закрепленного в большинстве своем правом и применяемого в теоретической и практической деятельности людей по управлению.<sup>22</sup>

Принципы отражают наиболее существенные объективные закономерности в организации социального управления. Принципы социального (государственного управления) имеют ту же природу, что и принципы административного права, вытекая из одних и тех же правовых источников, вместе с тем имеют определенные отличия. Для административного права, его принципы составляют базовые начала дальнейшего построения его правовых норм, а для управления, его правовые принципы являются базовой основой деятельности субъектов управления. В этой связи, особое значение имеет понятие принципа организации и деятельности в социальном (государственном) управлении.

В процессе государственного управления принципы организации административно-правовой деятельности органов исполнительной власти имеют основополагающее значение.

По своей природе и содержанию правовые принципы имеют объективный характер, но по своему выражению, оформлению и закреплению являются фактом сознания, вытекающего из

---

<sup>22</sup> См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций — М.: Юрид. лит., 1997. — С. 186 -191

представлений людей о социальной справедливости. При формировании правовых принципов люди используют выработанные правовой наукой субъективные научные знания, свой трудовой опыт, на основании которых определяют правовые ценностные ориентиры, на которых должны строиться все общественные отношения и, которые имеют правовое закрепление в Основном законе государства и других, основанных на нем законах. В этой связи правовые принципы отражают субъективный, волевой характер большой группы людей.

Все наиболее важные правовые принципы находят свое отражение и закрепление в Конституции государства.

Профессор Атаманчук Г.В., предлагает систематизировать принципы управлеченческой деятельности по следующим четырем основаниям общественно-политические принципы, сформулированные в результате познания социальной природы государственного управления, общих закономерностей и основных особенностей его развития;

- функционально-структурные принципы, абстрагированные посредством исследования взаимодействий компонентов субъекта и объектов государственного управления и раскрывающие закономерности структуры государственно-управляющих воздействий;
- организационно-структурные принципы, отражающие характер, закономерности и специфику организационной структуры государственного управления (главным образом системы его органов) и служащие отправными моментами при ее формировании и совершенствовании, а также при организации государственно-управляющих воздействий;
- принципы государственно-управленческой деятельности, раскрывающие закономерности, отношения и взаимосвязи методов, форм и стадий управленческой деятельности государственных органов при формировании и реализации управленческих функций и поддержании собственной жизнеспособности

В других источниках предлагается классифицировать принципы государственного управления на две самостоятельные группы: общие, социально-правовые и организационные.<sup>23</sup>

#### **Общие (социально-правовые) принципы:**

- демократизм – народ выступает единственным источником власти; он осуществляет власть как непосредственно, так и через органы исполнительной власти; контроль за деятельностью

<sup>23</sup> Государственное управление: понятие, принципы государственного управления/e-reading.by>chapter.php/97336/6...pravo.html

органов исполнительной власти осуществляется органами законодательной и судебной власти, прокуратуры, а также населением (общественный контроль);

- законность – деятельность органов исполнительной власти должна строиться на основе точного и неукоснительного соблюдения и исполнения Конституции и законов, соответствия прилагаемых нормативных правовых актов актам высшей юридической силы;
- объективность – при осуществлении управленческой деятельности необходимо адекватно воспринимать происходящие процессы, устанавливать существующие закономерности и учитывать их при принятии управленческих решений и их реализации;
- научность – применение научных методов сбора, анализа и хранения информации, учета научных наработок в ходе принятия и реализации управленческих решений;
- конкретность – осуществление управления должно строиться с учетом конкретных жизненных обстоятельств, т. е. в соответствии с реальным состоянием объекта управления и ресурсом субъекта управления;
- разделение властей – подразделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную с закреплением за ними в установленном порядке конкретных функций;
- федерализм – деятельность органов исполнительной власти строится на основе нормативного закрепления разграничения компетенции и предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами РФ;
- эффективность – достижение целей управленческой деятельности должно осуществляться при минимальных затратах сил, средств и времени.

### **Организационные принципы.**

Система организационных принципов государственного управления подразделяется на две группы:

I. принципы построения аппарата управления;

II. принципы деятельности управленческих структур.

К принципам построения аппарата управления относятся:

- отраслевой – осуществление управленческой деятельности, организация системы управления строится с учетом общности объекта управления, который образует определенную отрасль (управление промышленностью, транспортом, связью, агропромышленным комплексом, образованием,

здравоохранением и т. п.);

- территориальный – формирование системы управления основывается на территориальной основе (административно-территориальном делении);
- линейный – тип организации служб и подразделений, осуществляющих исполнительно-распределительную деятельность, при котором руководитель в пределах своей компетенции обладает по отношению к подчиненным всеми правами распорядительства;
- функциональный – органы и аппараты исполнительной власти осуществляют общие подведомственные функции управления (финансы, статистика, занятость и т. д.);
- двойного подчинения – сочетание начал централизованного руководства с учетом территориальных условий и состояния объекта управления;
- сочетание единонаочалия и коллегиальности – наиболее важные вопросы, касающиеся основополагающих аспектов управленческой деятельности, принимаются коллегиально, а оперативные, текущие, не требующие коллегиального рассмотрения, решаются единолично.

Отраслевой принцип построения аппарата управления является ведущим в организации управления. Согласно этому принципу, в одну систему (отрасль) объединяются однородные по характеру деятельности предприятия, учреждения или организаций, для руководства которым создается единый организационный центр (обычно - министерство). Этому центру, по вертикали, подчинена вся система звеньев внутриотраслевого характера (органы управления низшего уровня, предприятия, учреждения, организации).

Отраслевая постройка аппарата управления присуща, например, для управления промышленностью: каждая ее отрасль управляет определенным органом: отраслевым промышленным министерством, государственным комитетом или другим центральным ведомством. Однородные по профилю деятельности объекты на местах объединяются в промышленные или производственные объединения.

Отраслевой принцип построения аппарата управления обеспечивает единое централизованное руководство отраслью, единство технической и кадровой политики, рациональное использование сил и средств, эффективное внедрение достижений науки и техники, единообразное решение общих для всей отрасли вопросов в едином центре - министерстве или другом центральном ведомстве.

Отраслевой принцип построения системы управления позволяет

наиболее полно учитывать особенности и потребности каждой отрасли государственного управления, создавать необходимые условия для осуществления отраслевой специализации и централизации.<sup>24</sup>

Вся система государственного управления разбита на определенные управленческие отрасли (отрасли государственного управления), наибольшее количество органов исполнительной власти в центре и на местах имеют отраслевую компетенцию (например, министерства, службы, отраслевые управление и отделы местных государственных администраций и т.п.). Объясняется это тем, что структура государственного управления приближена к реально существующей структуре материального и нематериального (например, социально-культурного) производства, которая является отраслевой.

Отраслевой принцип построения аппарата управления сочетается с территориально-производственным, суть которого заключается в подчинении одному органу однородных по профилю деятельности предприятий, учреждений или организаций, размещенных на определенной территории. Если отраслевой принцип построения системы государственного управления, показывает ее «вертикальный срез», то территориально-производственный - горизонтальный. Он учитывает размещение предприятий, учреждений, организаций на определенной территории - район, город, область, автономная республика. Это различные административно-территориальные и национально-государственные образования, на территории которых действуют органы исполнительной власти государства и подчинены им органы управления

Кроме указанных принципов государственного управления, некоторые авторы учебной литературы по административному праву, например, И.В. Кушнир, выделяют и специальные принципы организации управленческой деятельности, обусловленные характерной особенностью деятельности силовых структур.<sup>25</sup>

Специальные принципы организации деятельности органов управления, которые отражают специфику организации и деятельности отдельных государственных органов управления, например, органы ФСБ России, МВД России используют регламентированные федеральным законом принципы конспирации, сочетание гласных и негласных форм деятельности, в борьбе с организованной преступностью и другими особо опасными преступлениями.

До переходного этапа от административно-командной системы

<sup>24</sup> Организационные принципы государственного управления./ studbooks.net...  
pravo gosudarstvennogo \_upravleniya

<sup>25</sup> Кушнир И.В. Административное право / И.В.Кушнир.- М.:, Инфра-М, 2011.

управления делами государства в СССР к рыночной экономике, основными принципами организации и деятельности государственного аппарата наша юридическая наука считала принцип широкого участия масс в управлении государством; демократический централизм; пролетарский интернационализм; социалистическую законность; социалистическую плановость, учет и контроль; партийное руководство деятельностью всех звеньев государственного аппарата. Кардинальные изменения, происходящие в экономической, политической и других сферах общественной жизни нашей страны внесли существенные поправки в структуру, содержание и характер деятельности всех государственных органов. Государственная жизнь начинает строиться на новых, правовых принципах, обеспечивающих более эффективное функционирование механизма государства. К ним относятся:

- 1) принцип представительства интересов граждан во всех звеньях государственного аппарата государственного управления. Данный принцип отражает сущность демократических преобразований в нашем государстве. Его сущность проявляется в возможности поступления граждан Российской Федерации на государственную службу не зависимо от социального положения, отношения к религии, пола, национальности и др.;
- 2) принцип разделения властей (законодательной, исполнительной, судебной), позволяет ограничить управленческую деятельность от законодательной и судебной;
- 3) принцип гласности и открытости в деятельности субъектов государственного управления. Данный принцип предполагает прозрачность деятельности органов государственного управления и их подотчетность народу, способствует формированию механизма, исключающего произвол со стороны отдельных властных органов и должностных лиц;
- 4) принцип профессионализма и компетентности представителей структур государственного управления. Указанный принцип отражает способность исполнительных органов власти профессионально, эффективно и грамотно разрешать стоящие перед ними задачи;
- 5) принцип законности, означает безусловное подчинение субъектов управления закону, вся их управленческая деятельность должна опираться на правовые нормы Конституции РФ и иные федеральные законы и соответствовать их требованиям. Все правовые нормы, содержащиеся в законах Российской Федерации должны всеми государственно-властными структурами, на

- всей территории РФ пониматься, толковаться и применяться единообразно, без каких либо произвольных отклонений;
- 6) принцип демократизма в формировании и деятельности государственных органов, представляет «народоправство» - волеизъявление народного большинства позволяя учитывать разнообразные законные интересы в различных сферах общественной жизни: в отношении к религиозным убеждениям, к образованию, особенностям национальной культуры, традиций, обычаям и др.;
  - 7) принцип взаимодействия между различными органами управления и гражданским обществом. Данный принцип позволяет наиболее эффективно решать все поставленные государством стратегические цели и наиболее сложные задачи, через объединение усилий органов управления и всего гражданского общества.

В юридической литературе могут быть выделены и иные принципы, имеющие значение для реализации функций государственного управления, к таким принципам можно отнести принцип гуманизма, приоритета нравственных начал в управлеченческой деятельности государства и др..

## **1.6. Административно-правовая функциональная деятельность**

Государственное управление, как специальный вид административно-правовой деятельности, реализуемой через систему органов исполнительной власти, неизменно связано с обеспечением государственных функций в различных общественных сферах. Управление, как деятельное проявление административных правомочий различных органов и должностных лиц исполнительной власти, и само представляет собою главную функцию государства по выработке государственной политики, совершенствованию правовой системы общества, организации общественных отношений, контролю и надзору в социальной среде общества и т.п..

В теории государства и права под функциями государства принято понимать основные направления внутренней и внешней деятельности государства, в которых выражаются и конкретизируются его классовая и общечеловеческая сущность и социальное назначение<sup>26</sup>. Так, под

<sup>26</sup> См.: Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Отв. Ред. проф. М.Н.Марченко. – Том 1. Теория государства. – М.: Издат. «Зерцало», 1998. – С. 197.

функцией, согласно толкованию философского словаря, понимается роль, которую выполняет определенный социальный институт, или процесс по отношению к целому. Функция – это так же и систематическая деятельность, обязанность кого-либо.

Категория «функция» в латинском языке обозначает «исполнение», «соответствие», «совершение», «отображение»<sup>27</sup>. Наиболее полно роль государственного управления проявляется в его функциях, т.е. в деятельности органов исполнительной власти и их государственных служащих. В функциях государства воплощается и раскрывается его целенаправленная деятельность, решается абсолютное большинство практических задач, реализуются вопросы внешней и внутренней политики. Функции государства возникают и развиваются сообразно его историческим целям и задачам на различных этапах развития государственности. В упрощенном виде, под функциями государства понимаются основанные на законах основные направления его деятельности. Под функциями же управления следует понимать основные направления деятельности органов исполнительной власти государства, регулируемые нормами административного права. Исходя из сказанного, можно дать определение функции государственного управления. Функция государственного управления – это основанная на нормах административного права устойчивая деятельность органа (органов) исполнительной власти, направленная на достижение определенных социально полезных целей и решение стоящих перед государством задач на определенном историческом этапе его развития.

Из функций государства некоторые авторы выделяют функции органов государства то есть реализацию компетенции, прав и обязанностей отдельных органов в соответствии с их местом и назначением в государственном механизме и политической системе общества. Представляется, что данное ограничение не вполне оправдано, т.к. не увязывается с содержанием понятия «Государство»<sup>28</sup>.

Термин «государство» является понятием обобщенным, безраздельно включающим такой обязательный элемент как «организация публичной власти» - система органов публичной власти, которая является механизмом реализации государственных функций, без чего государство существовать не может, не может и реализовать не одну из своих функций.

В нормативных правовых актах не содержится понятия

<sup>27</sup> См.: Большой энциклопедический словарь Кирилла и Мефодия». - М., 2003 г.

<sup>28</sup> См.: Байтин Т.И. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Отв. Ред. проф. М.Н.Марченко. – Том 1. Теория государства. – М.: Зерцало, 1998. – С. 199.

«государство», а в теории государства и права существует множество, иногда не согласующихся понятий. Позволим себе представить понятие государства, включив в него обязательные, на наш взгляд, определяющие его содержание элементы, без которых само понятие – «государство», утрачивает свое смысловое содержание.

Государство (авт.) – социально организованная общность людей, именуемых - народ, проживающих в рамках единого суверенного, территориально-пространственного образования, имеющая свою историческую культуру, единую экономическую, политическую и правовую системы и публичную власть.

Таким образом, понятие государства включает в себя пять взаимосвязанных обязательных элементов:

- социальную организованную общность людей (народ), проживающих в границах единого территориально-пространственного суверенного образования;
- наличие устойчивой исторической культуры с ее религиозными взглядами, обычаями, традициями;
- наличие независимой экономической системы;
- наличие самостоятельной правовой системы;
- наличие политической системы публичной власти

Организация публичной, административной власти представляет собою систему специальных юрисдикционных и полномочных органов государства, которые и осуществляют разнообразные виды государственной деятельности. Никакой самостоятельной деятельности (функций), не свойственных именно государству, или не прописанных в нормах государственного права, государственные органы осуществлять самостоятельно не могут, они обязаны строго руководствоваться в своей деятельности законом и правовыми нормами, применяемыми к определенным общественным отношениям. Именно поэтому функции органов государства не следует однозначно отделять от понятия функции государства, ибо они являются фактором обеспечения основного предназначения государства.

Функции государственного управления проявляются в деятельности системы публичной власти, обеспечивающей реализацию целевых программ социального, экономического и культурного развития общества. Управление субъектов публичной власти связано с руководством общественными процессами во всех сферах и отраслях социальной жизни общества. Управление осуществляется посредством применения различных методов (средств, способов и приемов) воздействия субъектов управления на общественные отношения в целях достижения рациональных результатов в процессе

правоприменительной деятельности.

Классификация функций государства может быть определена по различным критериям.

Так, профессор М.Н. Марченко отмечает, что в зависимости от того, в какой сфере общественной жизни — внутренней или внешней — осуществляются те или иные функции государства, разрешению каких задач они служат — внутриполитических или внешнеполитических — они подразделяются на внутренние и внешние<sup>29</sup>.

Внутренние функции государства — это деятельность государства, реализуемая через его специальные властные структуры (органы), направленная на удовлетворение внутренних общественных потребностей. Например: защита конституционного и общественного строя от внутренних деструктивных сил; обеспечение безопасности юридических и физических лиц от противоправных посягательств и угроз природного и техногенного характера; охрана общественного порядка; обеспечение реализации социальных прав граждан; функция развития культуры науки и образования; развитие социальных структур, направленных на повышение качества жизни населения, функция духовного и нравственного воспитания гражданского общества и др..

К внешним функциям относится деятельность государства, связанная с укреплением основ государственности, государственного суверенитета, сохранение исторической культуры народа в рамках мирового сообщества, обеспечение национальной безопасности, защита конституционного строя и государственной целостности, обеспечение мира и поддержание мирового порядка; развитие межгосударственного культурного, научного сотрудничества и т.п.

В свою очередь внутренние и внешние функции государства мы предлагаем классифицировать по характеру государственной и общественной значимости как основные и вспомогательные. К основным функциям относится такая деятельность государства, которая связана с жизненно необходимыми потребностями общественного строя, без осуществления которой просто невозможно само существование определенного типа государства. Иными словами, основные функции — это наиболее общие, важнейшие направления деятельности государства, ориентированные на достижение главных стратегических целей и решение коренных задач, стоящих перед государством в определенный исторический период.

К основным функциям государства можно отнести такие функции как:

---

29 См.: Там же. – С.198.

- обеспечение прав, свобод и законных интересов людей, проживающих на территории государства;
- воспитание духовности и нравственности в социальной среде общества;
- защита конституционной целостности и политического строя государства;
- обеспечение государственной безопасности от внешних угроз;
- охрана общественного порядка и обеспечение безопасности населения в условиях чрезвычайных ситуаций;
- развитие науки, образования и культуры;
- защита государственных границ;
- развитие государственной экономики;
- повышение социально-экономического уровня жизни населения;
- обеспечение экологической безопасности, охраны природы и жизненной среды обитания от факторов вредного внешнего воздействия;
- развитие промышленного производства и современных технологий;
- развитие продовольственной базы;
- развитие здравоохранения;
- развитие правовой и информационной системы общества;
- развитие политической системы государства;
- развитие внешнеэкономических и культурных связей.

В этот перечень можно отнести и ряд других функций государства, без которых оно не может обходиться в современных условиях, без которых невозможно обеспечить его национальную безопасность.

Таким образом, под основной функцией государства следует понимать законодательно закрепленный вид государственной административной деятельности, в котором наиболее полно реализуются основные цели и задачи государства, а так же его обязательства перед населением. В основных функциях наиболее полно проявляется сущность и назначение государства конкретного типа, и разрешаются его главные стратегические цели. Характерной их особенностью этих функций является их историческое постоянство (устойчивость). Таких функций у государства значительно меньше, чем функций вспомогательных. Иначе говоря, основные функции представляют собою устойчивую связь с государством. Другие же функции государства, условно называемые вспомогательными, или обеспечительными направлены на содействие основным функциям в достижении стоящих перед ними целей. Вспомогательные функции входят в круг постоянных обязанностей конкретных государственных

органов, государственных служащих и должностных лиц, (например: обеспечение безопасности дорожного движения, является вспомогательной функцией по отношению к функции обеспечения общественной безопасности, либо, защита лесного фонда от пожаров, является вспомогательной функцией по отношению к функции охраны природы и т.д.). Таких функций у государства значительно больше, чем основных, они носят хотя и второстепенный, но необходимый для поддержания жизнедеятельности государства характер. Количество этих функций, в отличие от основных функций государства, имеющих определенное постоянство, может увеличиваться, в зависимости от жизненной необходимости, или наоборот упраздняться вместе с осуществляющими их государственными органами.

Основные функции, включая государственную функцию управления, возникают и совершенствуются одновременно с возникновением государства и прекращают свое существование с прекращением его существования. Особого внимания, на наш взгляд, требует государственная функция управления, как основная функция государства, возникшая и развивающаяся одновременно с возникновением самого государства, которой практически отводится недостаточное внимание в научной и учебной литературе по административному праву и теории государства и права. Данная функция представляет собою оперативную, организационно-координационную, регулятивную деятельность аппарата государственной власти, осуществляющую при помощи широких слоев общественности, направленную на урегулирование многообразных общественных отношений, происходящих в различных сферах государственной жизни<sup>30</sup>.

Г.В. Атаманчук, определяя сущность государственного управления как направляющее, организующее и регулирующее воздействие на общественные отношения, подчеркивает возрастающее значение таких функций, как согласование, координация и интеграция на общей правовой и организационной основе<sup>31</sup>. Отмеченные функции, на наш взгляд, имеют второстепенное, вспомогательное значение. Применительно к понятию «государственное управление», для нас представляют определенный интерес как основные, так и вспомогательные функции государства. Как нами уже и отмечалось,

<sup>30</sup> См.: Мазурин С.Ф., Харитонова О.Н. Государственное управление в России (проблемы, совершенствование механизма реализации). Монография. СПб академия управления и экономики. СПб. 2006. С. 63-65.

<sup>31</sup> Атаманчук Г.В. Управление: социальная ценность и эффективность. - М., 1995. – С. 19, 23.

все государственные функции целесообразнее подразделять на основные и вспомогательные. Так, например: правотворчество и управление, как виды государственной деятельности, без сомнения следует отнести к основным - главным функциям государства. В свою очередь не правотворческая, не управленческая деятельности не могут осуществляться без ряда вспомогательных функций: сбора и анализа необходимой информации, планирования, программирования, принятия организационного решения, и др., которые осуществляются специальными органами, создаваемыми законодательной и исполнительной властью государства для реализации основных функций государственного управления.

Все функции государственного управления, условно, можно разделить на три большие группы, каждая из которых имеет свои характерные особенности, свои цели, задачи и предназначение. Вместе с тем, все функции управления, не зависимо от их особого свойства и характера, сводятся к единым целям и задачам, стоящим перед государством, прежде всего, к реализации государственной внешней и внутренней политики, направленных на повышение качества жизни населения и обеспечение национальной безопасности государства.

### **Классификация функций государственного управления**

#### **1) Общие вспомогательные функции.**

Общие вспомогательные функции присущи всем органам исполнительной власти, они предназначены для содействия институтам государственного управления в реализации ими основных, специальных функций к таким функциям относятся:

- функция исследования различных факторов; лежащих в основе определенного вида государственной деятельности;
- функция анализа и учета возникновения определенных социальных и природных явлений и процессов;
- функция прогнозирование развития возможных ситуаций;
- функция планирования проведения определенных мероприятий;
- организационная функция, направленная на проведение различных мероприятий;
- функция учета, связанная с расстановкой и задействованием необходимых сил и средств;
- регулятивная функция, направленная на преобразование определенной ситуации в заданном направлении;
- функция взаимодействия с общественностью, рассмотрения обращений граждан и организаций;
- контрольная функция;
- надзорная функция.

Следует отметить, что перечень отмеченных функций, присущих всем управленческим структурам государства и осуществляется ими в соответствии с конкретными целями и задачами, которые отражены в правовом статусе различных органов исполнительной власти. Все эти функции направлены на обслуживание основной деятельности всех без исключения организационных структур и проявляются в различных формах. В различных структурах органов государственного управления создаются внутриведомственные подразделения: управления, департаменты, отделы, целью которых является непосредственная реализация вспомогательных функций (например, аналитическое управление министерств, или департамент по рассмотрению письменных обращений граждан).

Существенную роль в решении целей и задач основных (специальных) функций государственного управления, играют и общие обеспечительные функции, так же носящие вспомогательный характер.

## 2) Общие обеспечительные функции.

К обеспечительным функциям государственного управления, без которых не может обходиться не один из органов исполнительной власти, относятся следующие функции:

- подбор кадров и расстановка кадров;
- обучение и переподготовка управленческого персонала;
- обеспечение государственных служащих рабочими местами;
- документационное и информационное обеспечение персонала;
- финансовое обеспечение реализуемых мероприятий и сотрудников аппарата управления,
- материально-техническое обеспечение сотрудником аппарата управления
- хозяйственное обеспечение органов исполнительной власти и др.

Безусловно, эти функции играют важную роль в совершенствовании государственной системы управления, от их качества и полноты во многом зависит качество и эффективность выполнения специальных функций государства, к которым следует отнести ранее перечисленные нами основные функции государства:

- защиту прав и свобод граждан;
- обеспечение безопасности государства;
- охрану общественного порядка;
- обеспечение обороны государства;
- охрану государственных границ;
- обеспечение внешней политики;
- развитие образования и науки;

- обеспечение занятости и охрана труда;
- охрану собственности;
- налогообложение;
- развитие здравоохранения;
- развитие культуры

и другие, соответствующие предназначению создаваемых для их реализации органов исполнительной власти.

Для того, чтобы любая основная специальная функция государства могла быть реализована, необходимо создание механизма управления, в лице государственно-властных органов, т.е. специальных субъектов, деятельность которых направлена на урегулирование общественных отношений, но и этого еще не вполне достаточно, так же необходимо наделить данные субъекты (органы публичной власти) специальным правовым статусом и определить круг их полномочий. Например, для того, чтобы реализовать какую-либо основную функцию, возьмем, к примеру, экономическую функцию государства, необходимо создание экономических институтов: министерства финансов, банков, иных, небанковских кредитных учреждений, налоговых органов и др., без создания которых невозможно реализовать правовые предписания, направленные на осуществление экономической деятельности государства. Создание этих экономических структур, называемых экономическим механизмом, имеет тесные связи с другими органами государства (страховыми организациями, органами внутренних дел, службой финансового мониторинга и др.)

Здесь необходимо отметить, что все основные и вспомогательные функции государства имеют тесную взаимосвязь и взаимозависимость и не могут существовать изолированно, ибо и само предназначение государства как организации публичной власти потеряет всякое смысловое содержание. Из всего сказанного следует сделать однозначный вывод, что каждая из основных функций государства обеспечивается совокупностью вспомогательных функций имеющих специфический отраслевой характер. Таким образом, осуществление основных функций государства по своему содержанию есть непрерывный процесс реализации отдельными государственными органами многочисленных вспомогательных функций.

Следует отметить, что во многих административных правовых актах, устанавливающих правовой статус определенного органа исполнительной власти, одновременно содержат в себе не одну, а несколько как основных, так и вспомогательных функций управления. Например, в ст. 2 «Основные направления деятельности» Федерального Закона № 3 от 7 февраля 2011 года «О полиции» с изменениями от

4 июля 2016 года», установлены такие основные функции как:

- защита личности, общества, государства от противоправных посягательств;
- предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам и др.

Наряду с основными функциями, обозначены и такие вспомогательные функции как:

- использование полицией достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем (ст.11);
- применение полицией отдельных мер государственного принуждения (Гл. 4)
- формирование и ведение банков данных о гражданах (ст.17) и др.

Все функции государственного управления проходят циклически повторяющиеся стадии, которые называют управлеченческим циклом. Управлеченческий цикл представляет собой повторяющуюся совокупность последовательно осуществляемых управлеченческих действий или стадий, регулируемых правовыми нормами.

«О количестве стадий управлеченческого цикла в литературе нет единого мнения.

Цикл управления можно представить в следующем виде:

- 1) выявление и осмысление актуальной проблемы управления;
- 2) формулирование целей и постановка задач;
- 3) подготовка и принятие управлеченческих решений и их правовое закрепление;
- 4) организация исполнения управлеченческих решений;
- 5) корректирование управлеченческого решения и регулирование системы управления.

В основе реализации государственно-властных функций управления лежат принципы законности, гласности, доступности и др. »<sup>32</sup>.

Процесс управления, как функция в собственном смысле, всегда представляет собою ряд определённых самостоятельных и последовательных стадий: изучение объекта управлеченческой деятельности; определение средств, методов и способов управлеченческого воздействия на требующие урегулирования общественные отношения; планирование ряда организационных мероприятий, выработка и принятие управлеченческого решения; организация его исполнения;

---

<sup>32</sup> Классификация функций органов управления /k2x2.info›shpargalki/administrativnoe shpargalka...

контроль исполнения решения; анализ, прогнозирование и подведение итогов. Все эти стадии управления необходимы для эффективного решения стоящих перед государством целей и решения проблемных задач. Все основные функции государства: социально-культурная, социально-политическая, социально-экономическая и др., реализуются только через функцию государственного управления и по другому реализованы быть не могут.

Вопросы внутренней и внешней организации управления в обществе находят свое социально-правовое разрешение в определении правового статуса, предмета ведения и компетенции конкретного органа управления.

Таким образом, в заключении следует отметить, что к характерным чертам административного управления следует отнести, то, что: административное управление является прежде всего социальным, политическим явлением; административное управление выступает как процесс реализации государственной власти, ее внешнее, материализованное выражение и вне ее существовать не может. Содержание власти наиболее полно проявляется в государственном управлении; административное управление - это административно-правовая деятельность исполнительно-распорядительного характера, чем подчеркивается его исполнительное назначения - организаторская исполнительно-распорядительная деятельность государственных органов; деятельность органов административного управления осуществляется на основании и во исполнение законов, то есть административное управление - подзаконная деятельность, хотя и обладает властно-распорядительными полномочиями.

Субъектами административного управления являются руководители высокого, среднего и низшего звеньев, элита и организации, а объектами - определенные личности, группы, организации, институты, сферы и отрасли общественной жизни, на которые направлен организующее воздействие государства.

Методами административного управления является совокупность приемов, средств и способов воздействия в отношениях субъектов и объектов управления, с целью принятия управленческих решений для достижения поставленной цели.

Общие методы, применяемые в административном управлении, можно определить как методы убеждения и побуждения (принуждения), а также прямого и косвенного воздействия.

Почти все ученые, исследующие проблемы теории и практики управления как явления и, в частности, административного управления, рассматривают вопрос классификации принципов, приводятся

следующие их группы: социально-политические, организационные, организационно-политические, организационно-технические, экономические, организационно-правовые, существенные, видовые, общие, отдельные, общественно-политические, функционально-структурные, организационно-структурные, принципы государственно-управленческой деятельности. Другая классификация различают три группы принципов государственного управления: общесистемные, структурные и специализированные.

В научной литературе существуют различные толкования понятия «функции административного управления», при этом не существует общепринятого его определения. Функции административного управления определяются как наиболее характерные, специфические по содержанию управляющие воздействия государства на общественные отношения.

Можно дать следующее определение понятия «функции административного управления» - это относительно самостоятельные составляющие содержания государственно-управленческой деятельности, отражающие отдельные направления этой деятельности, осуществляются уполномоченными органами (должностными лицами) управления и направлены на обеспечение выполнения целей и задач государственного управления.

Так же в научной литературе отсутствует однозначное решение определенных вопросов по поводу выделения видов функций государственного управления. Называя одни и те же функции государственного управления, авторы вкладывают в них различные содержание и значение, по-разному разделяют функции на виды, указывают на их групповую принадлежность. Много споров сводится к тому, считать или не считать какую-то функцию самостоятельной, называть ее так или иначе тому подобное. Однако, обобщая приведенные выше классификации функции административного управления можно классифицировать в зависимости от направленности на социально-ориентированные и внутренне ориентированные.

## **1.7. Администрация Президента РФ и ее административная деятельность**

### **УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА РФ № 490 от 6 апреля 2004 года «ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ПОЛОЖЕНИЯ ОБ АДМИНИСТРАЦИИ ПРЕЗИДЕНТА РФ» (в ред. от 14.06.2018 № 335)**

#### **ПОЛОЖЕНИЕ ОБ АДМИНИСТРАЦИИ ПРЕЗИДЕНТА РФ**

1. Администрация Президента РФ (далее - Администрация) является государственным органом, сформированным в соответствии с пунктом «и» статьи 83 Конституции РФ, который обеспечивает деятельность Президента РФ и осуществляет контроль за исполнением решений Президента РФ.

2. Администрация в своей деятельности руководствуется Конституцией РФ, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, а также настоящим Положением.

3. В состав Администрации входят:

Руководитель Администрации Президента РФ (далее - Руководитель Администрации), два первых заместителя Руководителя Администрации Президента РФ (далее - первые заместители Руководителя Администрации), два заместителя Руководителя Администрации Президента РФ (далее - заместители Руководителя Администрации), заместитель Руководителя Администрации Президента РФ - пресс-секретарь Президента РФ (далее - заместитель Руководителя Администрации - пресс-секретарь Президента РФ), помощники Президента РФ, включая помощника Президента РФ - начальника Референтуры Президента РФ, помощников Президента РФ - начальников управлений Президента РФ, руководитель протокола Президента РФ, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, полномочные представители Президента РФ в Совете Федерации Федерального Собрания РФ, Государственной Думе Федерального Собрания РФ, Конституционном Суде РФ, Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка, советники Президента РФ, специальный представитель Президента РФ по вопросам природоохранной деятельности, экологии и транспорта, специальный представитель Президента РФ по развитию торгово-экономических отношений с Украиной, старшие референты, референты Президента РФ и иные должностные лица Администрации;



управления Президента РФ;

иные самостоятельные подразделения Администрации.

Самостоятельные подразделения Администрации состоят из департаментов.

Предельная численность работников Администрации и ее смета утверждаются Президентом РФ.

4. Администрация формируется в целях:

- обеспечения реализации Президентом РФ полномочий главы

государства;

- осуществления контроля за исполнением решений Президента РФ;
- подготовки предложений Президенту РФ о мерах, направленных на охрану суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности;
- содействия Президенту РФ в определении основных направлений внутренней и внешней политики государства;
- разработки общей стратегии внешней политики РФ, обеспечения реализации Президентом РФ его полномочий по руководству внешней политикой РФ;
- разработки совместно с соответствующими федеральными органами исполнительной власти и организациями общегосударственных проектов и контроля за их реализацией;
- обеспечения деятельности Президента РФ по решению кадровых вопросов, относящихся к его ведению, вопросов о награждении государственными наградами РФ и присвоении почетных званий РФ;
- содействия Президенту РФ в решении вопросов, касающихся обеспечения прав и свобод человека и гражданина;
- содействия Президенту РФ в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти;
- обеспечения реализации Президентом РФ иных возложенных на него Конституцией РФ и федеральными законами полномочий.

5. Администрация в целях обеспечения деятельности Президента РФ осуществляет следующие функции:

- организация подготовки законопроектов для внесения их Президентом РФ в Государственную Думу Федерального Собрания РФ в порядке законодательной инициативы;
- организация подготовки поправок к законопроектам, принятым Государственной Думой Федерального Собрания РФ;
- подготовка проектов заключений на законопроекты, принятые Государственной Думой Федерального Собрания РФ;
- подготовка предложений о подписании Президентом РФ федеральных конституционных законов и федеральных законов либо об их отклонении;
- подготовка, согласование и представление Президенту РФ проектов указов, распоряжений, поручений (перечней поручений) и обращений Президента РФ;
- обеспечение обнародования федеральных конституционных

законов и федеральных законов, выпуск указов и распоряжений Президента РФ, а также иных документов, подписанных Президентом РФ;

- осуществление контроля за исполнением федеральных конституционных законов и федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента РФ, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, распоряжений, других решений Президента РФ;
- обеспечение хранения официальных текстов (оригиналов) федеральных конституционных законов и федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ;
- организационное обеспечение реализации Президентом РФ его конституционных полномочий по осуществлению помилования;
- обеспечение реализации Президентом РФ его конституционных полномочий по решению вопросов гражданства РФ;
- подготовка проектов обращений Президента РФ в Конституционный Суд РФ;
- подготовка материалов для ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ и для его программных выступлений;
- подготовка предложений Президенту РФ об обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов;
- содействие развитию местного самоуправления, совершенствованию общих принципов организации местного самоуправления;
- обеспечение взаимодействия Президента РФ с политическими партиями, общественными и религиозными объединениями, профессиональными союзами, торгово-промышленными палатами, организациями предпринимателей и иными организациями;
- подготовка предложений Президенту РФ по определению основных направлений государственной молодежной политики и государственной политики в области патриотического воспитания;
- обеспечение диалога со структурами гражданского общества, содействие их развитию и укреплению;
- обеспечение взаимодействия Президента РФ с государственными органами иностранных государств и их должностными лицами,

с зарубежными политическими и общественными деятелями, с международными и иностранными организациями;

- обеспечение деятельности Совета Безопасности РФ, Государственного совета РФ и других совещательных и консультативных органов при Президенте РФ;
- содействие Президенту РФ в реализации его полномочий по кадровым вопросам;
- содействие Президенту РФ в реализации его полномочий в области противодействия коррупции;
- содействие развитию цифровой инфраструктуры, применению информационно-коммуникационных технологий в государственном и муниципальном управлении;
- учет и анализ обращений граждан, а также объединений граждан, в том числе юридических лиц, представление соответствующих докладов Президенту РФ;
- сбор, обработка и анализ информации о социально-экономических и политических процессах в стране и за рубежом;
- подготовка, согласование и представление Президенту РФ аналитических докладов, справок и иных необходимых документов.

## 6. Администрация при реализации возложенных на нее функций:

- взаимодействует с Советом Федерации Федерального Собрания РФ, Государственной Думой Федерального Собрания РФ, Правительством РФ, Конституционным Судом РФ, Верховным Судом РФ, иными судами РФ, Генеральной прокуратурой РФ, Следственным комитетом РФ, федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами государственной власти субъектов РФ, иными органами государственными органами и их аппаратами, органами местного самоуправления, а также с государственными органами иностранных государств и их должностными лицами, с российскими, международными и иностранными организациями;
- подготавливает предложения Президенту РФ по реализации государственной политики в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина;
- подготавливает предложения Президенту РФ по реализации государственной молодежной политики и государственной политики в области патриотического воспитания;
- подготавливает предложения Президенту РФ по реализации государственной политики в области местного самоуправления;

- подготавливает предложения Президенту РФ по реализации государственной политики в отношении средств массовой информации, а также по вопросам предоставления гражданам РФ объективной информации о внутренней и внешней политике РФ;
- осуществляет совместно с федеральными органами исполнительной власти в порядке, установленном законодательством РФ, функции учредителя средств массовой информации;
- подготавливает предложения Президенту РФ по реализации государственной политики в области развития цифровой инфраструктуры, по применению информационно-коммуникационных технологий в государственном и муниципальном управлении;
- осуществляет учет лиц, замещающих государственные должности РФ и должности федеральной государственной службы, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом РФ или по представлению Президента РФ, учет лиц, кандидатуры которых представлены для назначения на эти должности, учет высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ и других лиц в соответствии с нормативными правовыми актами РФ, а также ведет базы персональных данных указанных лиц;
- подготавливает предложения Президенту РФ по реализации государственной политики в области противодействия коррупции в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов РФ и иных государственных органах, органах местного самоуправления и организациях, по урегулированию конфликта интересов, реформированию и развитию государственной и муниципальной службы;
- принимает меры по профилактике коррупции, осуществляет проверку достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей РФ, должностей высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ, должностей государственной службы и руководящих должностей в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, лицами, замещающими указанные должности, а также другие проверки в соответствии с указами Президента РФ;

- поручения и контролирует исполнение поручений Президента РФ;
- запрашивает и получает необходимую информацию от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и иных государственных органов, органов местного самоуправления и организаций;
- пользуется государственными банками данных, использует государственные, в том числе правительственные, системы связи;
- организует проведение научных и исследовательских работ, в том числе с привлечением на договорной основе научных организаций, ученых и экспертов;
- осуществляет руководство организациями, находящимися в ее ведении;
- осуществляет во взаимодействии с Управлением делами Президента РФ финансовое, материально-техническое, организационное и иное обеспечение лиц, замещающих государственные должности РФ (в установленных законодательством РФ случаях), лиц, замещающих в Администрации должности федеральной государственной гражданской службы, и их социально-бытовое обслуживание, а также обеспечение деятельности Администрации, в том числе единого порядка документооборота в Администрации и комплектования архивного фонда.

7. Общее руководство Администрацией осуществляет Президент РФ.

Президенту РФ в Администрации непосредственно подчиняются:

Руководитель Администрации, первые заместители Руководителя Администрации, заместители Руководителя Администрации, заместитель Руководителя Администрации - пресс-секретарь Президента РФ, помощники Президента РФ, включая помощника Президента РФ - начальника Референтуры Президента РФ, помощников Президента РФ - начальников управлений Президента РФ, руководитель протокола Президента РФ, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, полномочные представители Президента РФ в Совете Федерации Федерального Собрания РФ, Государственной Думе Федерального Собрания РФ, Конституционном Суде РФ, советники Президента РФ, специальный представитель Президента РФ по вопросам природоохранной деятельности, экологии и транспорта, специальный представитель Президента РФ по развитию торгово-экономических отношений с Украиной, старшие референты

и референты Президента РФ; Секретарь Совета Безопасности РФ.

Президент РФ:

- назначает на должность и освобождает от должности в Администрации должностных лиц, непосредственно ему подчиненных, Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, а также начальников управлений Президента РФ, руководителей иных самостоятельных подразделений Администрации, первого заместителя Секретаря Совета Безопасности РФ, заместителей Секретаря Совета Безопасности РФ и помощников Секретаря Совета Безопасности РФ;
- определяет иных лиц в Администрации, назначаемых на должность и освобождаемых от должности им непосредственно и подчиняющихся ему;
- утверждает положения об управлении Президента РФ, иных самостоятельных подразделениях Администрации.

8. Руководитель Администрации:

- представляет Администрацию в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов РФ, органах местного самоуправления, а также в российских, международных и иностранных организациях;
- осуществляет общее руководство деятельностью начальников управлений Президента РФ, руководителей иных самостоятельных подразделений Администрации;
- распределяет обязанности между первыми заместителями Руководителя Администрации и заместителями Руководителя Администрации;
- координирует деятельность помощников и советников Президента РФ, распределяет вопросы, относящиеся к их ведению;
- координирует деятельность полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах;
- по поручению Президента РФ и при реализации функций, возложенных на Администрацию, вносит в Правительство РФ предложения о подготовке проектов федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, а также о принятии постановлений и распоряжений Правительства РФ;
- представляет Президенту РФ на утверждение проекты положений об управлении Президента РФ, иных самостоятельных подразделениях Администрации;
- представляет Президенту РФ кандидатуры для назначения на должность и вносит Президенту РФ предложения об

освобождении от должности должностных лиц в соответствии с настоящим Положением;

- утверждает по представлению первых заместителей Руководителя Администрации, заместителей Руководителя Администрации, заместителя Руководителя Администрации - пресс-секретаря Президента РФ и помощников Президента РФ структуру и штатную численность управлений Президента РФ, иных самостоятельных подразделений Администрации, оперативное руководство которыми на них возложено и (или) которые они возглавляют;
- утверждает по представлению Секретаря Совета Безопасности РФ структуру и штатную численность аппарата Совета Безопасности РФ;
- утверждает по представлению полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах структуру и штатную численность их аппаратов;
- утверждает перечень сведений, подлежащих засекречиванию в Администрации;
- назначает на должность и освобождает от должности в Администрации руководителя Секретариата Руководителя Администрации Президента РФ и его заместителей, заместителей начальников управлений Президента РФ и заместителей руководителей иных самостоятельных подразделений Администрации, заместителей полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, иных работников самостоятельных подразделений Администрации;
- определяет полномочия первых заместителей Руководителя Администрации и заместителей Руководителя Администрации по назначению на должность и освобождению от должности иных должностных лиц, их поощрению и применению к ним мер дисциплинарного взыскания;
- издает распоряжения по вопросам деятельности Администрации, отнесенными к его компетенции;
- определяет должностных лиц Администрации, уполномоченных подписывать от имени представителя нанимателя служебные контракты о прохождении федеральной государственной гражданской службы и замещении должностей федеральной государственной гражданской службы с гражданами, поступающими на федеральную государственную гражданскую службу в Администрацию, а также утверждать должностные регламенты федеральных государственных

гражданских служащих, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы в Администрации;

- обеспечивает проведение в Администрации конкурсов на замещение вакантных должностей федеральной государственной гражданской службы, аттестации работников Администрации и сдачу ими квалификационных экзаменов, организацию профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки работников Администрации, присваивает классные чины государственной гражданской службы РФ работникам Администрации, кроме тех работников, которым указанные классные чины присваиваются Президентом РФ;
- организует исполнение поручений Президента РФ;
- запрашивает и получает необходимую информацию от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, а также от организаций;
- организует подготовку и осуществляет представление в установленном порядке бюджетной заявки по вопросам обеспечения деятельности Президента РФ, содержания Администрации, содержания и обеспечения деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах и содержания их заместителей;
- распоряжается бюджетными средствами в соответствии со сметой Администрации;
- имеет право по поручению Президента РФ вносить в смету Администрации отдельные изменения, которые не должны приводить к превышению расходования средств, выделяемых из федерального бюджета на соответствующий год;
- имеет право поручить одному из первых заместителей Руководителя Администрации или одному из заместителей Руководителя Администрации распоряжаться бюджетными средствами в соответствии со сметой Администрации.

## 9. Первые заместители Руководителя Администрации и заместители Руководителя Администрации

- издают распоряжения Администрации по вопросам ее деятельности в соответствии с распределением обязанностей и в порядке, установленном Руководителем Администрации.

## 10. Непосредственное обеспечение деятельности Руководителя Администрации, первых заместителей Руководителя Администрации, заместителей Руководителя Администрации, заместителя Руководителя Администрации - пресс-секретаря Президента РФ, помощников

Президента РФ (кроме случаев, устанавливаемых Руководителем Администрации) и советников Президента РФ осуществляют Секретариат Руководителя Администрации Президента РФ.

11. Помощники Президента РФ:

- подготавливают предложения Президенту РФ по реализации его полномочий;
- подготавливают с участием управлений Президента РФ, иных самостоятельных подразделений Администрации аналитические, справочные, информационные материалы для Президента РФ;
- подготавливают предложения по перспективным и текущим планам работы Президента РФ;
- участвуют совместно с управлениями Президента РФ, иными самостоятельными подразделениями Администрации, федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ в подготовке государственных, официальных и иных визитов, официальных встреч, бесед, переговоров, рабочих поездок Президента РФ, его встреч с гражданами, представителями политических партий и иных общественных объединений;
- обеспечивают по решению Президента РФ или Руководителя Администрации деятельность Государственного совета РФ, иных совещательных и консультативных органов при Президенте РФ;
- подготавливают проекты поручений Президента РФ и исполняют отдельные поручения Президента РФ.

Помощники Президента РФ при реализации возложенных на них функций:

- взаимодействуют с управлениями Президента РФ, иными самостоятельными подразделениями Администрации;
- направляют по поручению Президента РФ и Руководителя Администрации на рассмотрение управлений Президента РФ, иных самостоятельных подразделений Администрации поступившие на имя Президента РФ обращения и другие материалы для подготовки проектов решений;
- обращаются к федеральным министрам и иным членам Правительства РФ, руководителям федеральных органов исполнительной власти, не входящим в состав Правительства РФ, по вопросам, отнесенными к компетенции помощников Президента РФ, и получают от них соответствующую информацию;
- представляют предложения по поступившим на рассмотрение

Президента РФ проектам федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ;

- подписывают служебные документы в пределах своей компетенции;
- возглавляют по поручению Президента РФ или Руководителя Администрации рабочие группы, создаваемые для подготовки мероприятий с участием Президента РФ;
- пользуются банками данных Администрации, Правительства РФ;
- представляют Руководителю Администрации, а также одному из первых заместителей Руководителя Администрации или одному из заместителей Руководителя Администрации в соответствии с распределением обязанностей кандидатуры для назначения на должность и вносят им предложения об освобождении от должности работников, обеспечивающих деятельность помощников Президента РФ.

Помощники Президента РФ по решению Президента РФ могут возглавлять самостоятельные подразделения Администрации.

Число помощников Президента РФ определяется Президентом РФ.

Для целей настоящего Положения руководитель протокола Президента РФ имеет статус помощника Президента РФ. По решению Руководителя Администрации на него может быть возложено руководство Управлением протокола Президента РФ.

## 12. Советники Президента РФ:

- подготавливают для Президента РФ аналитические, справочные, информационные материалы и рекомендации по вопросам, отнесенными к их ведению в соответствии с распределением обязанностей;
- обеспечивают по поручению Президента РФ или Руководителя Администрации деятельность совещательных и консультативных органов при Президенте РФ;
- исполняют отдельные поручения Президента РФ.

Советники Президента РФ при реализации возложенных на них функций:

- взаимодействуют с управлениями Президента РФ, иными самостоятельными подразделениями Администрации;
- подписывают служебные документы в пределах своей компетенции;
- возглавляют по поручению Президента РФ или Руководителя Администрации рабочие группы, создаваемые для подготовки мероприятий с участием Президента РФ;

- пользуются банками данных Администрации, Правительства РФ.

Число советников Президента РФ определяется Президентом РФ.

#### 13. Старшие референты и референты Президента РФ

- осуществляют подготовку тезисов выступлений и обращений Президента РФ, аналитических справок и записок, ведут информационно-консультативную работу, исполняют отдельные поручения Президента РФ и Руководителя Администрации.

Число старших референтов и референтов Президента РФ определяется Президентом РФ.

#### 14. Аппарат Совета Безопасности РФ

- осуществляет организационно-техническое и информационное обеспечение деятельности Совета Безопасности РФ.
- возглавляет аппарат Совета Безопасности РФ;
- представляет Президенту РФ кандидатуры для назначения на должность и вносит Президенту РФ предложения об освобождении от должности первого заместителя Секретаря Совета Безопасности РФ, заместителей Секретаря Совета Безопасности РФ и помощников Секретаря Совета Безопасности РФ;
- представляет Руководителю Администрации, а также одному из первых заместителей Руководителя Администрации или одному из заместителей Руководителя Администрации в соответствии с распределением обязанностей кандидатуры для назначения на должность и вносит им предложения об освобождении от должности работников аппарата Совета Безопасности РФ.

#### 15. Полномочные представители Президента РФ

- представляют интересы Президента РФ в федеральных органах государственной власти и органах государственной власти субъектов РФ.

Обеспечение деятельности полномочных представителей Президента РФ осуществляют их аппараты.

#### 16. Полномочные представители Президента РФ в федеральных округах

- представляют Руководителю Администрации кандидатуры для назначения на должность и вносят ему предложения об освобождении от должности своих заместителей, а также помощников полномочных представителей Президента РФ.

Другие работники аппаратов полномочных представителей Президента РФ назначаются на должность и освобождаются от должности полномочными представителями Президента РФ

по согласованию с Управлением Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров.

17. Администрация является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба РФ, наименованием «Администрация Президента РФ», расчетные и текущие счета в банках и других кредитных организациях.

Как видно из Указа Президента РФ, структура его Администрация не является монолитным образованием. Она состоит из нескольких самостоятельных, независимых друг от друга подразделений и их руководителей. У каждой звена этого сложного механизма есть свои определенные функции, формы и методы деятельности, устанавливаемые для них непосредственно Президентом РФ. Строгое распределение полномочий между различными звеньями административного аппарата Президента РФ помогает сделать работу всего ведомства более эффективной. Структура администрации президента РФ начинается с руководителя администрации. Другие лица – помощники, пресс-секретарь Президента РФ, руководитель протокола, его советники, полномочные представители в федеральных округах, Конституционном суде, Государственной думе, Федеральном собрании, референты, существенно облегчают Президенту РФ его повседневную деятельность. Президент определяет и назначает в своей администрации этих людей, создавая для себя удобную структуру управленцев и исполнителей.

Административная деятельность администрации Президента РФ выражается в реализации функций, форм и методов, реализуемых структурными подразделениями и должностными лицами аппарата Президента РФ в их повседневной государственной деятельности.

## Тема № 2.

# ФИЗИЧЕСКИЕ ЛИЦА КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

### 2.1. Граждане как субъекты административного права и административно-правовой деятельности

Согласно ст. 17 Конституции РФ в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией.

Гражданин является приоритетным субъектом административного права. Административное право должно не только предоставлять определенные права и закреплять обязанности граждан в сфере государственного управления, но и защищать эти права и свободы, устанавливать административно-правовые гарантии их реализации и исполнения установленных государством обязанностей граждан. Посредством административных правоустановлений для своих граждан, государство обеспечивает свои национальные интересы.

В главе 2 Конституции Российской Федерации (ст. 17-64) закреплены Основы правового статуса человека и гражданина – «Права и свободы человека и гражданина», а также обязанности граждан по отношению к своему государству. В статье 2 Конституции РФ сформулирован принцип: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства». Правовой статус личности в РФ соответствует общепризнанным нормам и принципам международного права. Провозглашенные Конституцией РФ права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, органов местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Международно-правовые акты о правах человека и конституции государств, призваны не только декларировать права и свободы человека, но, прежде всего, определяют обязанности государства по их обеспечению. Государство обеспечивает реализацию и охрану прав и свобод граждан через деятельность государственных органов, и, прежде всего, через органы исполнительной власти.

К числу основных прав граждан относятся право на жизнь, равенство перед законом и судом, право на свободу и личную неприкосновенность, неприкосновенность жилища и частной

жизни, право свободного передвижения по территории и выбора места жительства, свобода совести и свобода вероисповедания, свобода мысли и слова. Граждане РФ имеют право участвовать в управлении делами государства, избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. К социальным правам относятся гарантии социального обеспечения в соответствии с законом, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на труд и образование, право на выплату пенсий по старости, инвалидности и др.

Административно-правовой статус граждан РФ, установленный различными законами РФ, закрепляет за субъектами права и обязанности и правовые гарантии их реализации в области государственного управления. Понятие административно-правового статуса гражданина РФ предполагает, прежде всего, раскрытие его содержания. Оно охватывает две основные составляющие: 1) комплекс прав и обязанностей, закрепленных нормами административного права; 2) гарантии реализации этих прав и обязанностей.

Граждане РФ обладают равными правами и свободами независимо от пола, национальности, происхождения, убеждений и т.д. Однако принцип равенства обусловлен состоянием административной правоспособности граждан РФ, связанной с возрастными и медицинскими показателями. От конкретных обстоятельств жизни и поведения самого человека зависит, в какой мере он сумеет реализовать свои потенциальные права и обязанности. Административная правоспособность отдельных граждан, групп населения или всего населения может быть в исключительных случаях ограничена в соответствии с законодательством (при совершении уголовного или административного правонарушения, введение режима чрезвычайного положения и другое).

Административная правоспособность граждан не может быть отчуждаема или передаваема. Соотношение прав и обязанностей формируется так, чтобы обеспечить оптимальное сочетание интересов каждого гражданина с интересами других граждан и общества в целом. Необходимым условием реализации административной правоспособности является их административная дееспособность. Административная дееспособность гражданина - это признанная за ним способность своими личными действиями: а) приобретать права и обязанности административно-правового характера и б) осуществлять их.

Момент возникновения административной дееспособности не может быть установлен однозначно. В разных сферах жизни

и деятельности административная дееспособность возникает в различном возрасте. В полном объеме она достигается, как правило, начиная с 18-летнего возраста. Несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет, а также малолетние в возрасте от 6 до 14 лет наделены частичной дееспособностью. Полностью отсутствует дееспособность у малолетних до 6 лет. Гражданин, который вследствие психического расстройства не может понимать значения своих действий или руководить ими, может быть признан судом недееспособным в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством.

Важнейшей формой реализации административно-правового статуса граждан Российской Федерации является их участие в управлении делами государства.

Реализация данного права осуществляется через комплекс других прав граждан, закрепленных в Конституции России:

- право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления;
- право участвовать в референдуме;
- право на равный доступ к государственной службе;
- право участвовать в управлении правосудия.

Важнейшей формой участия граждан в управлении делами государства, а также высшим непосредственным выражением власти народа являются свободные выборы. Граждане Российской Федерации участвуют в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Участие в выборах для граждан является свободным и добровольным.

Активное избирательное право (право избирать) у граждан России возникает с 18 лет. Реализации права быть избранным (пассивное избирательное право) зависит от уровня выборов. Так, с 18 лет гражданин вправе быть избранным депутатом представительного органа муниципального образования. По достижении возраста 21 года (в отдельных субъектах также 18 лет) — быть избранным депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти, выборным должностным лицом местного самоуправления. Депутатом Государственной Думы Российской Федерации может быть избран гражданин по достижении 21 года. Президентом Российской Федерации может быть избран гражданин не моложе 35 лет.

Не имеют права избирать, быть избранными граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Не имеют права быть избранными также граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство на территории иностранного

государства.

Вместе с тем, участие граждан в управлении делами государства одними выборами не ограничивается.

Помимо выборов волю граждан призван выявлять референдум. Под референдумом понимается голосование граждан Российской Федерации по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни, имеющее обязательное значение для органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В зависимости от уровня проведения референдум может быть общегосударственным, региональным и местным.

Референдум осуществляется на основе всеобщего равного прямого и свободного волеизъявления граждан Российской Федерации при тайном голосовании. Право на участие в референдуме имеют граждане Российской Федерации, достигшие 18 лет.

Действующее российское законодательство закрепляет весьма сложную процедуру организации и проведения референдума. К примеру, только для того, чтобы инициировать проведение общероссийского референдума необходимо собрать в его поддержку не менее 2 миллионов подписей граждан, что и предопределяет редкое проведение референдума на уровне Российской Федерации.

Важный механизм участия в управлении делами государства связывается с доступом на государственную службу. Данное право означает равное право граждан на занятие любой государственной должности в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой и без какой-либо дискриминации.

На гражданскую службу вправе поступать граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие квалификационным требованиям, предъявляемым законодательством. Квалификационные требования включают в себя требования к уровню профессионального образования (для замещения любых должностей, кроме должностей категории «обеспечивающие специалисты», необходимо наличие высшего профессионального образования, для остальных - среднее профессиональное образование, соответствующее направлению деятельности), стажу гражданской службы или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Равенство прав граждан при поступлении на службу обеспечивается применением конкурсных процедур, заключающихся в оценке профессионального уровня претендентов на замещение должности гражданской службы, их соответствия установленным

квалификационным требованиям.

Гражданин Российской Федерации, назначенный на государственную должность по одному из трех видов государственной службы (гражданской, правоохранительной или военной), приобретает статус лица, наделенного административными полномочиями, иначе говоря, с этого момента приступает к осуществлению административно-правовой деятельности, осуществляя исполнительно-распорядительные функции. Однако, административно-правовой статус у государственных служащих не равнозначен, т.к. между ними может быть установлено субординационное подчинение. Все государственные служащие могут осуществлять свои административные распорядительные полномочия лишь в строгом соответствии с правовыми нормами, закрепленными в специальных правовых актах, Законах или в Положениях о прохождении службы. Именно этими правовыми актами и обусловлена административная деятельность граждан РФ, являющихся государственными служащими.

В отличие от граждан РФ, иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на территории РФ, не наделены указанными политическими правами, за исключение права на обращение с письмами, жалобами и заявлениями в органы государственной и муниципальной власти по вопросам защиты предоставленных им прав и свобод на территории российского государства.

## **Тема № 3.**

# **ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

### **3.1. Правительство Российской Федерации - высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации**

Правительство Российской Федерации является Высшим органом исполнительной власти России, представленным высококвалифицированным персоналом, осуществляющим свою деятельность на коллегиальной основе, что позволяет ему эффективно реализовать внутреннюю и внешнюю политику государства. На Правительство РФ возложена многие задачи, связанные с организацией деятельности всех органов исполнительной власти, в том числе и находящихся в подчинении Президента РФ, без чего в принципе невозможно реализовать внутреннюю и внешнюю политику государства. Вместе с тем, эффективность деятельности Правительства РФ обусловлена такими объективными причинами как: состояние административного законодательства России; духовно-нравственное состояние кадрового аппарата Правительства РФ; правовое положение Правительства РФ в системе органов государственной власти.

Правовое положение Правительства РФ определено гл. 6 Конституции РФ, а так же принятим на ее основе Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации».

Правительство РФ, действует на коллегиальной основе и осуществляет свою исполнительно-распорядительную деятельность, в основном, в форме коллегиального принятия постановлений и распоряжений, обязательных для исполнения всеми иными органами исполнительной власти, которые руководящие акты Правительства РФ претворяют в общественной жизни страны.

Постановления Правительства являются нормативно-правовыми актами по предметам ведения федеральных и региональных органов исполнительной власти и обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации. Правительства и администрации субъектов Российской Федерации осуществляют свою управленческую деятельность на территориях субъектов РФ аналогично органам исполнительной власти РФ. В ст. 113 Конституции РФ отмечен и принцип единоличия осуществляемого Председателем

Правительства РФ. Глава Правительства РФ единолично определяет основные направления деятельности Правительства РФ как высшего исполнительного органа государственной власти. Вместе с тем, решения различных задач и проблем общественной жизни государства принимаются коллегиально. Постановление Правительства РФ представляет собою подзаконный акт, высшего органа исполнительной власти, действующий на всей территории Российской Федерации и обязательный для исполнения всеми органами исполнительной власти, имеющими федеральный статус, а так же отнесенных к подведомственности субъектов РФ..

Согласно ч. 2 ст. 110 Конституции РФ, а так же ст. 6 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) состав Правительства РФ представлен членами Правительства Российской Федерации - Председателем Правительства Российской Федерации, заместителями Председателя Правительства Российской Федерации и федеральными министрами. В соответствии с указами Президента Российской Федерации заместители Председателя Правительства Российской Федерации и федеральные министры могут замещать должности полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах.

Число министров, заместителей и первых заместителей Председателя Правительства не Конституцией РФ не указанным законом не установлено. Правительство РФ является высшим коллегиальным юрисдикционным органом исполнительной власти, состоящим из высококвалифицированных, юридически подготовленных субъектов, обладающим самыми широкими полномочиями, охватывающими все сферы государственной управлеченческой деятельности и

Согласно ст. 111 Конституции РФ и ст. 7 ФКЗ № 2 от 17 декабря 1997 г., Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации с согласия Государственной Думы, из числа граждан Российской Федерации, не имеющих гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации.

Предложение о кандидатуре Председателя Правительства Российской Федерации вносится не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента Российской Федерации или после отставки Правительства Российской

Федерации либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Государственной Думой.

Государственная Дума рассматривает представленную Президентом Российской Федерации кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре.

После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

Председатель Правительства Российской Федерации освобождается от должности Президентом Российской Федерации: по заявлению Председателя Правительства Российской Федерации об отставке; в случае невозможности исполнения Председателем Правительства Российской Федерации своих полномочий.

Президент Российской Федерации уведомляет Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания об освобождении от должности Председателя Правительства Российской Федерации в день принятия решения.

Освобождение от должности Председателя Правительства Российской Федерации одновременно влечет за собой отставку Правительства Российской Федерации.

В ст. 8 ФКЗ № 2 от 17 декабря 1997 сказано, что случае временного отсутствия Председателя Правительства Российской Федерации его обязанности исполняет один из заместителей Председателя Правительства Российской Федерации в соответствии с письменно оформленным распределением обязанностей.

В случае освобождения от должности Председателя Правительства Российской Федерации Президент Российской Федерации вправе до назначения нового Председателя Правительства Российской Федерации поручить исполнение обязанностей Председателя Правительства Российской Федерации одному из заместителей Председателя Правительства Российской Федерации на срок до двух месяцев

После назначения, Председатель Правительства РФ в недельный срок представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, куда входят федеральные министерства, государственные комитеты РФ, федеральные комиссии России, федеральные службы России и др. Он же предлагает Президенту РФ кандидатуры на должности заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров (ст. 112). Конституция

РФ не ограничивает число министров, а также число заместителей и первых заместителей Председателя Правительства РФ определяется самим Президентом РФ самостоятельно, так же самостоятельно Президент РФ определяет своим указом систему и структуру федеральных органов исполнительной власти.<sup>33</sup>

В соответствии со статьей 12 ФКЗ «О Правительстве РФ» от 17 декабря 1997 г. (в ред. от 03.12.2012) Правительство РФ руководит работой федеральным министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность.

Федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти подчиняются Правительству РФ и ответственны перед ним за выполнение порученных задач.

Возглавляет Правительство РФ его Глава - Председатель Правительства РФ (Премьер министр).

Вся деятельность Правительства Российской Федерации строится на принципах: народовластия, федерализма, разделения властей, ответственности, гласности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Правительство РФ для осуществления своих полномочий может создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц.

Правительство РФ распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти, утверждает положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти, устанавливает предельную численность работников их аппаратов и размер ассигнований на содержание этих аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете.

Правительство РФ устанавливает порядок создания и деятельности территориальных органов и федеральных органов исполнительной власти, устанавливает размер ассигнований на содержание их аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете.

Правительство РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении Правительства РФ, и их заместителей, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении федеральных министерств, по представлению федеральных министров,

<sup>33</sup> См.: Указ Президента РФ от 09.03.2004 №314 (ред. от 07.12.2016) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

руководителей органов и организаций при Правительстве РФ.

Правительство РФ вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов.

Правительство РФ вправе учреждать организации, образовывать координационные, совещательные органы, а также органы при Правительстве РФ.

Особенности руководства федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти по вопросам, отнесенным Конституцией РФ, ФКЗ и ФЗ к полномочиям Президента РФ, устанавливаются статьей 32 ФКЗ «О Правительстве РФ» от 17 декабря 1997 г. (в ред. от 03.12.2012).

Правительство РФ в случае изменения в установленном порядке системы и структуры федеральных органов исполнительной власти до принятия ФЗ о внесении соответствующих изменений в ФЗ может перераспределять установленные ФЗ функции федеральных органов исполнительной власти, за исключением функций федеральных органов исполнительной власти, деятельность которых в соответствии с частью первой статьи 32 ФКЗ «О Правительстве РФ» от 17 декабря 1997 г. (в ред. от 03.12.2012) руководит Президент РФ.

#### **Общие полномочия Правительства РФ**

Правительство РФ в пределах своих полномочий: организует реализацию внутренней и внешней политики РФ; осуществляет регулирование в социально-экономической сфере; обеспечивает единство системы исполнительной власти в РФ, направляет и контролирует деятельность ее органов; формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию; реализует предоставленное ему право законодательной инициативы.

Правительство РФ по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ может передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ, и Федеральному законодательству государства.

Правительство РФ осуществляет полномочия, переданные ему органами исполнительной власти субъектов РФ на основании соответствующих соглашений.

Более конкретно отраслевые полномочия Правительства РФ выглядят в следующем виде - Полномочия Правительства РФ в сфере экономики:

- Правительство РФ осуществляет в соответствии с Конституцией РФ, ФКЗ, ФЗ, нормативными указами Президента РФ регулирование экономических процессов;
- обеспечивает единство экономического пространства и свободу

экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств;

- прогнозирует социально-экономическое развитие РФ, разрабатывает и осуществляет программы развития приоритетных отраслей экономики;
- вырабатывает государственную структурную и инвестиционную политику и принимает меры по ее реализации;
- осуществляет управление федеральной собственностью;
- разрабатывает и реализует государственную политику в сфере международного экономического, финансового, инвестиционного сотрудничества;
- осуществляет общее руководство таможенным делом;
- принимает меры по защите интересов отечественных производителей товаров, исполнителей работ и услуг;
- формирует мобилизационный план экономики РФ, обеспечивает функционирование оборонного производства РФ.

Полномочия Правительства РФ в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики:

- обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики;
- разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение;
- представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета;
- разрабатывает и реализует налоговую политику;
- обеспечивает совершенствование бюджетной системы;
- принимает меры по регулированию рынка ценных бумаг;
- осуществляет управление государственным внутренним и внешним долгом РФ;
- осуществляет валютное регулирование и валютный контроль;
- руководит валютно-финансовой деятельностью в отношениях РФ с ин. государствами;
- разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой политики цен.

Полномочия Правительства Российской Федерации в социальной сфере:

- обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения, способствует развитию социального обеспечения и благотворительности;
- принимает меры по реализации трудовых прав граждан;

- разрабатывает программы сокращения и ликвидации безработицы и обеспечивает реализацию этих программ;
- обеспечивает проведение единой государственной миграционной политики;
- принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья, по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия;
- содействует решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства, принимает меры по реализации молодежной политики;
- взаимодействует с общественными объединениями и религиозными организациями;
- разрабатывает и осуществляет меры по развитию физической культуры, спорта и туризма, а также санаторно-курортной сферы.

Полномочия Правительства Российской Федерации в сфере науки, культуры, образования:

- разрабатывает и осуществляет меры государственной поддержки развития науки;
- обеспечивает государственную поддержку фундаментальной науки, имеющих общегосударственное значение приоритетных направлений прикладной науки;
- обеспечивает проведение единой государственной политики в области образования, определяет основные направления развития и совершенствования общего и профессионального образования, развивает систему бесплатного образования;
- обеспечивает государственную поддержку культуры и сохранение как культурного наследия общегосударственного значения, так и культурного наследия народов Российской Федерации.

Полномочия Правительства Российской Федерации в сфере природопользования и охраны окружающей среды:

- обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;
- принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия;
- организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Российской Федерации;

- координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий.

Полномочия Правительства Российской Федерации в сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью:

- участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства;
- осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями;
- разрабатывает и реализует меры по укреплению кадров, развитию и укреплению материально-технической базы правоохранительных органов;
- осуществляет меры по обеспечению деятельности органов судебной власти.

Полномочия Правительства Российской Федерации по обеспечению обороны и государственной безопасности Российской Федерации:

- осуществляет необходимые меры по обеспечению обороны и государственной безопасности Российской Федерации;
- организует оснащение вооружением и военной техникой, обеспечение материальными средствами, ресурсами и услугами Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований Российской Федерации;
- обеспечивает выполнение государственных целевых программ и планов развития вооружения, а также программ подготовки граждан по военно-учетным специальностям;
- обеспечивает социальные гарантии для военнослужащих и иных лиц, привлекаемых в соответствии с федеральными законами к обороне или обеспечению государственной безопасности Российской Федерации;
- принимает меры по охране Государственной границы Российской Федерации;
- руководит гражданской обороной.

Полномочия Правительства Российской Федерации в сфере внешней политики и международных отношений:

- осуществляет меры по обеспечению реализации внешней политики Российской Федерации;
- обеспечивает представительство Российской Федерации в

иностранных государствах и международных организациях;

- в пределах своих полномочий заключает международные договоры Российской Федерации, обеспечивает выполнение обязательств Российской Федерации по международным договорам, а также наблюдает за выполнением другими участниками указанных договоров их обязательств;
- отстаивает geopolитические интересы Российской Федерации, защищает граждан Российской Федерации за пределами ее территории;
- осуществляет регулирование и государственный контроль в сфере внешнеэкономической деятельности, в сфере международного научно-технического и культурного сотрудничества.

Правительство Российской Федерации осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации.

Таким образом, нам представлен значительный объем полномочий, предоставленный Правительству РФ действующим законодательством государства в самых различных сферах государственного управления, из чего следует вывод о том, что в административно-правовой системе государства Правительство РФ занимает ключевую роль, и именно на нем лежит основная ответственность за обеспечение качественного уровня жизни всего российского народа, за обеспечение национальной безопасности государства.

### **3.2. Иные федеральные органы исполнительной власти. Министерства Российской Федерации. Федеральные службы России. Федеральные агентства.**

В Российской Федерации термин «исполнительная власть» пришел на смену понятия «государственное управление» и законодательно был закреплен в ст. 10, 11, 78 и 110 Конституции РФ, принятой на референдуме •12 декабря 1993 г. Вместе с тем Конституция РФ не раскрывает понятия исполнительной власти, но лишь констатирует, что государственная власть в РФ разделена на законодательную, исполнительную и судебную. Более полно об исполнительной власти сказано в ст. 78 Конституции РФ<sup>34</sup>:

1. Федеральные органы исполнительной власти для осуществления

---

<sup>34</sup> Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ.

своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц.

2. Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

3. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий.

4. Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации обеспечивают в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации.

Однако, указанная статья не раскрывает сущности и содержания исполнительной власти, кроме того, ст. 10 Основного закона государства, вступает в противоречия с п.1 ст. 11 ведь в нем четко сказано, что государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. Тогда к какой ветви власти следует отнести власть Президента РФ? Безусловно, что она не может быть отнесена не к одной из названных ветвей, а потому является абсолютно самостоятельной и независимой. Тем не менее, нам следует все же уяснить понятие термина «исполнительная власть», для этого рассмотрим основные признаки, характеризующие органы исполнительной власти, отличающие их от иных органов публичной власти.

Во-первых, характерной особенностью органов исполнительной (административной) власти является их специальный правовой статус, связанный с возможностью реализации юрисдикционных полномочий, позволяющих им применять меры административного принуждения в реализации своих функций. Все иные органы публичной власти такого правового статуса не имеют.

Во-вторых, органы исполнительной власти реализуют (претворяют) в жизнь акты законодательных и судебных органов государственной власти и акты Президента РФ.

В-третьих, органы исполнительной власти занимают самую большую группу в системе публичной власти государства.

В-четвертых, органы исполнительной власти многофункциональны, именно они реализуют большинство государственных функций.

В-пятых, органы исполнительной власти непосредственно являются обязательными субъектами государственного управления (организуют, направляют, координируют и контролируют различные общественные процессы и правоотношения).

В-шестых, деятельность органов исполнительной власти носит распорядительный характер, их правовые акты (постановления, распоряжения, приказы, указания, распоряжения и предписания) носят окончательный характер и являются обязательными для исполнения теми, кому они адресованы по своей подведомственности. За неисполнение этих актов исполнительные органы применяют меры принудительного характера (правового ограничения, материального лишения, физического, или психологического воздействия).

В-седьмых, систему и структуру органов исполнительной власти определяет Президент РФ.

Верховной властью среди исполнительных органов государства обладает Правительство РФ, характеристика которого нами была приведена в предыдущем параграфе.

Органы исполнительной власти – это самостоятельная ветвь в системе государственной власти, осуществляющая организационно-функциональную деятельность по реализации внутренней и внешней политики государства и обеспечению прав, свобод и законных интересов гражданского общества на всей территории Российской Федерации.

В Российской Федерации существуют два уровня органов исполнительной власти:

федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ. В соответствии с этим, органы исполнительной власти классифицируются:

По организации:

- Исполнительные органы, формирование которых отнесено к ведению РФ в соответствии с п. «г» ст. 71 Конституции РФ
  - Федеральные органы исполнительной власти. На уровне Федерации решаются вопросы об образовании на территориях субъектов РФ территориальных органов исполнительной власти и назначения соответствующих должностных лиц для осуществления своих полномочий в субъектах Федерации (ст. 78 Конституции РФ).
- Исполнительные органы субъектов РФ, формирование которых в соответствии со ст. 73 Конституции РФ и соответствующими статьями конституций автономных республик, уставов краев, областей и городов Федерального значения. отнесено к ведению

субъектов РФ.

По характеру и объему компетенции:

- Органы исполнительной власти общей компетенции (Правительство РФ, Правительства субъектов Федерации)
- Органы исполнительной власти отраслевой компетенции, осуществляющие функции управления по руководству подчиненными им отраслями (Министерство образования, Министерство здравоохранения, Министерство культуры и др.)
- Органы исполнительной власти межотраслевой компетенции, выполняющие специальные функции, являющиеся общими для всех отраслей и сфер управления (Министерство экономического развития, Министерство финансов, Федеральное казначейство и др.).
- Органы исполнительной власти специальной компетенции, которые осуществляют различного рода регулятивные, разрешительные, контрольные и надзорные функции в различных сферах управленческой деятельности (Федеральная служба финансового мониторинга, МВД РФ и др.).

По порядку разрешения подведомственных вопросов

- Коллегиальные органы, представляющие организационно оформленную группу лиц, принимающих решение большинством голосов (например, правительства, многие государственные комитеты и др.).
- Единоначальные органы принимают решения по вопросам, входящим в их компетенцию, в лице их руководителя (например, министерства, администрации краев, областей и т.д.).

По организационно-правовым формам на федеральном уровне различаются:

- Правительство РФ;
- федеральные министерства;
- федеральные службы РФ;
- федеральные агентства РФ;
- Главное управление специальных программ Президента,
- Гос. техническая комиссия при Президенте,
- Управление делами Президента.

Организационно-правовыми формами органов исполнительной власти субъектов Федерации могут быть:

- правительства (советы министров, мэрии, администрации);
- министерства;
- комитеты;
- департаменты;

- главные управления,
- управлений,
- отделы и иные органы.

Классификация органов исполнительной власти может проводиться и по другим признакам:

- по порядку образования (избираемые, назначаемые);
- по источникам финансирования (видам бюджета).

Структурными элементами системы федеральных государственных органов исполнительной власти являются: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, а также создаваемые ими территориальные органы исполнительной власти<sup>35</sup>.

Если рассматривать в узком смысле, то органы исполнительной власти представляют собою следующее:

Федеральное министерство – самостоятельно осуществляет правовое регулирование, осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию. ФМ не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, правоприменительные функции и функции по управлению государственным имуществом.

Федеральная служба – осуществляет функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, осуществляет специальные функции в области обороны, государственной безопасности, борьбы с преступностью. ФС не имеет права осуществлять информационно-правовое регулирование, управление государственным имуществом и оказывать платные услуги.

Федеральное агентство – осуществляет функции по оказанию государственных услуг, например, по управлению государственным имуществом, по архивному делу и др.. Функции федеральных агентств могут исполнять некоторые комитеты (например, Комитет имущественных отношений – КИО).

Территориальные органы федеральных министерств, служб и агентств (находящиеся в субъектах Федерации и отдельных регионах РФ) также входят в систему органов исполнительной власти РФ как элемент ее структуры.

В большинстве субъектов РФ (края, области, города федерального значения) основными структурными звеньями системы исполнительной власти являются Правительства, возглавляемые губернаторами (в г. Москве – мэром).

Функции исполнительных органов государственной власти

35 Указ Президента РФ от 21.05.2012 №63 (ред. от 29.12.2016) «О структуре федеральных органов исполнительной власти»

Федеральное министерство, — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции:

а) по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сфере деятельности. Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства Российской Федерации министр Российской Федерации (федеральный министр);

б) на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ;

в) в установленной сфере деятельности министерство не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ;

г) осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств. В этих целях федеральный министр осуществляет следующие функции:

- утверждает ежегодный план и показатели деятельности федеральных служб и федеральных агентств, а также отчет об их исполнении;
- вносит в Правительство РФ по представлению руководителя федеральной службы, федерального агентства проект положения о федеральной службе, федеральном агентстве, предложения о предельной штатной численности федеральной службы, федерального агентства и фонде оплаты труда их работников;
- вносит в Министерство финансов РФ предложения по формированию федерального бюджета и финансированию федеральных служб и федеральных агентств;
- вносит в Правительство РФ проекты нормативных правовых актов, относящихся к определенной ему сфере деятельности и к сферам деятельности федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в его ведении, если принятие таких актов

относится в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами к компетенции Правительства РФ;

- во исполнение поручений Президента РФ, Председателя Правительства РФ дает поручения федеральным службам и федеральным агентствам и контролирует их исполнение;
- назначает на должность и освобождает от должности по представлению руководителей федеральных служб, федеральных агентств заместителей руководителей федеральных служб, федеральных агентств, за исключением заместителей руководителей федеральных служб, федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляют Президент РФ;
- назначает на должность и освобождает от должности по представлению руководителя федеральной службы, федерального агентства руководителей территориальных органов федеральной службы, федерального агентства, за исключением руководителей территориальных органов федеральной службы, федерального агентства, руководство деятельностью которых осуществляют Президент РФ;

д) осуществляет координацию деятельности государственных внебюджетных фондов. В этих целях федеральный министр осуществляет следующие функции:

- вносит в Правительство Российской Федерации предложение о назначении на должность (освобождении от должности) руководителя государственного внебюджетного фонда;
- принимает нормативные правовые акты по сферам деятельности государственных внебюджетных фондов;
- вносит в Правительство Российской Федерации проекты нормативных правовых актов, регулирующих деятельность государственных внебюджетных фондов;
- вносит в Правительство Российской Федерации по представлению руководителя государственного внебюджетного фонда проекты федеральных законов о бюджете государственного внебюджетного фонда и об исполнении бюджета государственного внебюджетного фонда;
- назначает проверки деятельности внебюджетных фондов в случаях, устанавливаемых федеральным законом.

В следующую группу исполнительных органов государственной власти входят

Федеральная служба, — федеральный орган исполнительной

власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы. Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа;

- в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности службы. Федеральная служба может быть подведомственна Президенту Российской Федерации или находиться в ведении Правительства Российской Федерации;
- не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации, а федеральная служба по надзору - также управление государственным имуществом и оказание платных услуг.

Федеральное агентство, — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор) федерального агентства. Федеральное агентство может иметь статус коллегиального органа.

Федеральное агентство в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов и поручений Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации и федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности федерального агентства. Федеральное агентство может быть подведомственно Президенту Российской Федерации. Федеральное агентство не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере

деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации.

### **3.3. Административно-правовая деятельность органов исполнительной власти в субъектах РФ**

В ст. ст. 17, 18 Федерального закона от 6 октября 1999 г. 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями), отмечено, что в субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. В соответствии с Конституцией Российской Федерации в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории данного субъекта Российской Федерации и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть избран гражданин Российской Федерации, обладающий в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным законом пассивным избирательным правом, не имеющий гражданства

иностранных государств либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, и достигший возраста 30 лет.

Кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) выдвигаются политическими партиями. Политическая партия вправе выдвинуть кандидатом на указанную должность лицо, являющееся членом данной политической партии, либо лицо, не являющееся членом данной или иной политической партии. Законом субъекта Российской Федерации может предусматриваться выдвижение кандидатов на указанную должность в порядке самовыдвижения.

Президент Российской Федерации по своей инициативе может провести консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также с кандидатами, выдвинутыми на указанную должность в порядке самовыдвижения. Порядок проведения таких консультаций определяется Президентом Российской Федерации.

Гражданин Российской Федерации, замещавший должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и отрешенный от этой должности Президентом Российской Федерации, в течение двух лет, исчисляемых со дня вступления в силу указа Президента Российской Федерации об отрешении его от должности и до дня назначения выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), не может быть выдвинут кандидатом на указанную должность ни в одном субъекте Российской Федерации.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе выразить недоверие высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в случае:

- издания им актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации, если такие противоречия установлены

соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не устранит указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения;

- установленного соответствующим судом иного грубого нарушения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан;

- ненадлежащего исполнения высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) своих обязанностей.

Решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации о недоверии высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов по инициативе не менее одной трети от установленного числа депутатов.

В двухпалатном законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации решение о недоверии высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов каждой из палат по инициативе одной трети от установленного числа депутатов палаты, наделенной конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации правом инициирования вопроса о выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации о недоверии высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) направляется на рассмотрение Президента Российской Федерации для решения вопроса об отрешении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации

(руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от должности.<sup>36</sup>

В субъектах Российской Федерации, органы исполнительной власти представлены единственным правовым институтом – государственной гражданской службой субъекта РФ, имеющей достаточно обширное поле деятельности и разветвленную структуру. В каждом субъекте Российской Федерации формирование различных видов государственной гражданской службы, ее состав, назначение, цели, задачи и функции, правовой статус, определяются в зависимости от характера национально-территориальных особенностей, устройства жизненного уклада, исторических традиций и культуры конкретного субъекта РФ. В большинстве субъектов РФ устройство их органов управления, в основном, носит схожий характер, это обусловлено единством целей, задач, а так же правовых принципов и административно-правовых норм, лежащих в основе деятельности всей системы исполнительной власти в Российской Федерации.

### **3.4. Административно-правовая деятельность органов исполнительной власти в Санкт-Петербурге**

Санкт-Петербург - второй по величине (после Москвы) город России. В состав Санкт-Петербурга как субъекта РФ входит собственно город, а также 31 городов-пригородов и 24 пригородных поселков. Поэтому, в отличие от Москвы, здесь не возникало вопроса о двойном статусе города.

Города-пригороды расположены на компактных территориях. Численность их населения колеблется от 15 тысяч (Зеленогорск) до 150 тысяч человек (Колпино). Некоторые города (Колпино, Красное Село) имеют развитую промышленность, другие выполняют функции курортов (Зеленогорск, Сестрорецк), третьи претендуют на роль центров туризма (Павловск, Пушкин) или выполняют смешанную функцию (Петергоф, Ломоносов).

Поселки - это преимущественно малонаселенные округа с большой территорией. Численность их населения колеблется от 300 человек (поселок Серово) до 12500 человек (ПГТ Вырица). На территориях одних поселков (Понтонный, Металлострой) имеется

<sup>36</sup> См. : Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). Глава III. Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

развитая индустрия, другие же выполняют в основном рекреационную функцию. На территории поселка Песочный расположены крупные городские научные и медицинские центры.

Санкт-Петербург традиционно делится на районы.

Положения федерального законодательства, предполагающие возможность учета особенностей местного самоуправления в Санкт-Петербурге, носят бланкетный характер, отсылают к федеральным законам и законам субъектов Российской Федерации и не допускают самостоятельного установления Санкт-Петербургом ограничений федеральных гарантит, если они не следуют непосредственно из федерального законодательства. Нормативно-правовые акты Санкт-Петербурга не должны приобретать неконституционный смысл, расходящийся с требованиями Федерального закона.

В соответствии с законодательством о территориальном устройстве в Санкт-Петербурге сформирована двухуровневая система органов государственной власти - на уровне города и на уровне районов.

Законодательное Собрание Санкт-Петербурга - высший и единственный законодательный орган государственной власти города. Оно состоит из 50 депутатов и избирается на 5 лет. Правительство Санкт-Петербурга - высший исполнительный орган. Его формирует и возглавляет высшее должностное лицо города - губернатор, назначаемый Президентом РФ на срок его полномочий. Администрация Санкт-Петербурга включает в себя иные исполнительные органы



государственной власти. Судебные органы государственной власти - Уставный суд Санкт-Петербурга и мировые суды.

Территориальные органы государственной власти (18 администраций районов) входят в состав администрации Санкт-Петербурга. Их формирует правительство города. Главы администраций районов назначаются губернатором.

Правовое положение города Санкт-Петербурга, как самостоятельного субъекта Российской Федерации и его органов государственного управления, регулируется Конституцией РФ, Федеральными законами, законами Уставом Санкт-Петербурга принятым Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 14 января 1998 года и законами Санкт-Петербурга, принимаемыми в пределах компетенции ведения.

Глава II Устава Санкт-Петербурга закрепляет предметы ведения города. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Санкт-Петербурга осуществляется Конституцией Российской Федерации, Федеративным договором и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий, заключенными в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (ст. 11 Устава).

В совместном ведении Российской Федерации и Санкт-Петербурга находятся:

- 1) обеспечение соответствия Устава и законов Санкт-Петербурга Конституции Российской Федерации и федеральным законам;
- 2) защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;
- 3) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;
- 4) разграничение государственной собственности;
- 5) природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;
- 6) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;
- 7) координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение, в том числе ветеранов, жителей блокадного Ленинграда, пенсионеров;
- 8) осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными

- бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;
- 9) установление общих принципов налогообложения и сборов;
  - 10) административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;
  - 11) кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат;
  - 12) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;
  - 13) установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;
  - 14) координация международных и внешнеэкономических связей Санкт-Петербурга, выполнение международных договоров Российской Федерации;
  - 15) регулирование градостроительной деятельности.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и Санкт-Петербурга принимаются законы Санкт-Петербурга в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом Санкт-Петербурга, принятым по предметам совместного ведения Российской Федерации и Санкт-Петербурга, действует федеральный закон.

До принятия федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и Санкт-Петербурга, Санкт-Петербург осуществляет собственное правовое регулирование. После принятия федеральных законов правовые акты Санкт-Петербурга приводятся в соответствие с этими законами в течение трех месяцев.

До принятия федеральных законов по предметам совместного ведения, а также по вопросам совместного ведения, не урегулированным федеральными законами, законами Санкт-Петербурга, могут устанавливаться не указанные в федеральном законодательстве полномочия органов государственной власти Санкт-Петербурга по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет и в пределах средств бюджета Санкт-Петербурга (за исключением субвенций из федерального бюджета), если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

В ведении администрации Санкт-Петербурга находятся следующие вопросы:

- 1) принятие Устава Санкт-Петербурга и поправок к нему, законов

Санкт-Петербурга;

- 2) образование законодательного, исполнительных и судебных органов государственной власти Санкт-Петербурга;
- 3) собственность Санкт-Петербурга и управление ею;
- 4) бюджет Санкт-Петербурга;
- 5) налоги и сборы Санкт-Петербурга;
- 6) определение основ политики Санкт-Петербурга, разработка, принятие и реализация программ Санкт-Петербурга в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного развития Санкт-Петербурга;
- 7) территориальное устройство Санкт-Петербурга;
- 8) назначение и проведение референдума Санкт-Петербурга;
- 9) установление символики Санкт-Петербурга и порядка ее использования;
- 10) учреждение наград Санкт-Петербурга (почетных званий Санкт-Петербурга, премий Санкт-Петербурга, стипендий Санкт-Петербурга);
- 11) организация государственной гражданской службы Санкт-Петербурга;
- 12) другие вопросы, не отнесенные Конституцией Российской Федерации к ведению Российской Федерации, совместному ведению Российской Федерации и Санкт-Петербурга.

В случае противоречия между федеральным законом, изданным вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и Санкт-Петербурга, и нормативным правовым актом Санкт-Петербурга, изданным по предметам ведения Санкт-Петербурга, действует нормативный правовой акт Санкт-Петербурга.

Территория Санкт-Петербурга делится на территориальные единицы в соответствии с законом Санкт-Петербурга.

Границы территориальных единиц так же устанавливаются и изменяются законом Санкт-Петербурга.

В Санкт-Петербурге могут быть образованы территориальные единицы - территории со специальным статусом: зоны экономического развития, особо охраняемые природные территории, территории, имеющие историко-культурное значение, и иные. Статус указанных территорий и порядок их образования устанавливаются федеральными законами, законами Санкт-Петербурга.

Государственная власть Санкт-Петербурга осуществляется на основе принципов:

- народовластия;

- разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную;
- самостоятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти в пределах их полномочий;
- разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и Санкт-Петербурга.

Особую роль в государственном управлении Санкт-Петербурга играет Законодательное собрание Санкт-Петербурга.

Полномочия Законодательного Собрания Санкт-Петербурга установлены в статье 30 Устава Санкт-Петербурга:

- утверждает бюджет Санкт-Петербурга и отчет о его исполнении, представленные Губернатором Санкт-Петербурга;
- в пределах полномочий, определенных федеральным законом, устанавливает порядок проведения выборов в органы местного самоуправления на территории Санкт-Петербурга;
- утверждает программы социально-экономического развития Санкт-Петербурга, представленные Губернатором Санкт-Петербурга;
- устанавливается налоги и сборы, установление которых отнесено федеральным законом к ведению субъекта Российской Федерации, а также порядок их взимания;
- утверждает бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов Санкт-Петербурга и отчеты об их исполнении;
- устанавливает порядок управления и распоряжения собственностью Санкт-Петербурга, в том числе долями (паями, акциями) Санкт-Петербурга в капиталах хозяйственных обществ, товариществ и предприятий иных организационно-правовых форм;
- утверждает заключение и расторжение договоров Санкт-Петербурга;
- устанавливает порядок назначения и проведения референдума Санкт-Петербурга;
- устанавливает порядок проведения выборов депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.
- устанавливает административно-территориальное устройство Санкт-Петербурга и порядок его изменения;
- устанавливает систему исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга;
- устанавливает награды Санкт-Петербурга (почетные звания Санкт-Петербурга, премии Санкт-Петербурга, стипендии

Санкт-Петербурга);

- дает официальное толкование законов Санкт-Петербурга;
- регулирует иные вопросы, относящиеся в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, настоящим Уставом и законами Санкт-Петербурга к ведению и полномочиям Санкт-Петербурга;
- определяет правомочность заседания Законодательного Собрания Санкт-Петербурга;
- утверждает генеральный план города федерального значения Санкт-Петербурга.

Постановлением Законодательного Собрания Санкт-Петербурга оформляется:

- назначение члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации - представителя от Законодательного Собрания Санкт-Петербурга;
- решение о наделении гражданина Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации полномочиями Губернатора Санкт-Петербурга или об отклонении представленной кандидатуры;
- принимается регламент Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и решаются вопросы внутреннего распорядка его деятельности;
- оформляется согласие на назначение на должность вице-губернаторов Санкт-Петербурга;
- назначаются дата выборов депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга;
- назначается референдум Санкт-Петербурга в случаях, предусмотренных законом Санкт-Петербурга;
- оформляются решение о недоверии (доверии) Губернатору Санкт-Петербурга, а также решение о недоверии (доверии) вице-губернаторам Санкт-Петербурга;
- утверждается соглашение об изменении границ Санкт-Петербурга;
- назначаются на должность судьи Уставного суда Санкт-Петербурга, прекращаются полномочия судей Уставного суда Санкт-Петербурга в случаях, предусмотренных законом Санкт-Петербурга;
- назначаются на должность мировые судьи Санкт-Петербурга;
- назначаются на должность и освобождается от должности члены Санкт-Петербургской избирательной комиссии в пределах квоты, установленной для Законодательного Собрания Санкт-Петербурга;

- оформляется согласование назначения прокурора Санкт-Петербурга;
- назначаются на должность представители общественности в состав квалификационной коллегии судей Санкт-Петербурга;
- одобряется проект договора о разграничении полномочий;
- оформляется отзыв Законодательного Собрания Санкт-Петербурга на проект федерального закона по предметам совместного ведения;
- оформляются иные решения по вопросам, отнесенным Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Уставом Санкт-Петербурга и законами Санкт-Петербурга к ведению Законодательного Собрания Санкт-Петербурга

Решениями Законодательного Собрания Санкт-Петербурга оформляются решения по вопросам, отнесенным Уставом и законами Санкт-Петербурга к ведению Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.

Законодательное Собрание Санкт-Петербурга самостоятельно и через создаваемые им органы осуществляет следующие контрольные функции:

- 1) контроль за исполнением Устава, законов Санкт-Петербурга и иных правовых актов, принятых Законодательным Собранием Санкт-Петербурга;
- 2) последующий контроль за исполнением бюджета Санкт-Петербурга, исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов Санкт-Петербурга;
- 3) контроль за выполнением программ и планов социально-экономического развития Санкт-Петербурга;
- 4) контроль за соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью Санкт-Петербурга;
- 5) контроль за своевременным приведением в соответствие с законодательством Российской Федерации правовых актов Санкт-Петербурга, правовых актов органов государственной власти Санкт-Петербурга;
- 6) контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина;
- 7) заслушивание ежегодных отчетов Губернатора Санкт-Петербурга о результатах деятельности Правительства Санкт-Петербурга, в том числе по вопросам, поставленным Законодательным Собранием Санкт-Петербурга.

Важную роль в системе государственного управления г. Санкт-Петербурга играет Губернатор города. Губернатор Санкт-Петербурга является высшим должностным лицом Санкт-Петербурга, главой

исполнительной власти.

При осуществлении своих полномочий в сфере государственного управления, Губернатор Санкт-Петербурга:

- представляет Санкт-Петербург в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени Санкт-Петербурга, обращается от имени Санкт-Петербурга в суд;
- обнародует законы Санкт-Петербурга, удостоверяя их обнародование путем подписания законов Санкт-Петербурга, либо отклоняет законы Санкт-Петербурга, принятые Законодательным Собранием Санкт-Петербурга;
- вправе требовать созыва внеочередного заседания Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, а также созывать вновь избранное Законодательное Собрание Санкт-Петербурга на первое заседание ранее срока, установленного Уставом;
- вправе участвовать в работе Законодательного Собрания Санкт-Петербурга с правом совещательного голоса;
- осуществляет право законодательной инициативы в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга;
- формирует Правительство Санкт-Петербурга в соответствии с Уставом и законами Санкт-Петербурга и возглавляет его, ведет заседания Правительства Санкт-Петербурга, обладая правом решающего голоса, подписывает правовые акты Правительства Санкт-Петербурга, а также принимает решение об отставке Правительства Санкт-Петербурга;
- представляет в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга ежегодные отчеты о результатах деятельности Правительства Санкт-Петербурга, в том числе по вопросам, поставленным Законодательным Собранием Санкт-Петербурга;
- представляет Законодательному Собранию Санкт-Петербурга бюджет Санкт-Петербурга и отчет о его исполнении, программы социально-экономического развития Санкт-Петербурга и отчеты об их исполнении;
- назначает члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации - представителя от Правительства Санкт-Петербурга;
- назначает половину членов Санкт-Петербургской избирательной комиссии;

- вправе отменять правовые акты Правительства Санкт-Петербурга в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам, указам Президента Российской Федерации, постановлениям Правительства Российской Федерации, настоящему Уставу, законам Санкт-Петербурга, правовым актам Губернатора Санкт-Петербурга;
- осуществляет правовое регулирование по вопросам, отнесенными к его компетенции, при этом вправе вносить изменения в правовые акты мэра Санкт-Петербурга, а также признавать их утратившими силу полностью или частично;
- создает постоянные и временные комиссии, советы и другие консультативные и совещательные органы при Губернаторе Санкт-Петербурга;
- осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными законами, Уставом и законами Санкт-Петербурга;
- обеспечивает координацию деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с иными органами государственной власти Санкт-Петербурга и в соответствии с законодательством Российской Федерации может организовывать взаимодействие исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями.

Высшим исполнительным, постоянно действующим органом государственной власти Санкт-Петербурга является Правительство Санкт-Петербурга.

Правительство Санкт-Петербурга состоит не более чем из 15 членов Правительства Санкт-Петербурга. В состав Правительства Санкт-Петербурга входят: Губернатор Санкт-Петербурга, вице-губернаторы Санкт-Петербурга, а также иные члены Правительства Санкт-Петербурга в соответствии с законом Санкт-Петербурга. Количество вице-губернаторов Санкт-Петербурга должно быть не менее семи человек. Распределение обязанностей между членами Правительства Санкт-Петербурга осуществляется Губернатором Санкт-Петербурга в соответствии с законом Санкт-Петербурга.

Правовой статус Правительства Санкт-Петербурга в сфере государственного управления, определяется Уставом и Законами Санкт-Петербурга.

Правительство Санкт-Петербурга:

- осуществляет в пределах своих полномочий меры по

реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью;

- разрабатывает для представления Губернатором Санкт-Петербурга в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга проект бюджета Санкт-Петербурга, а также проекты программ социально-экономического развития Санкт-Петербурга;
- предварительно рассматривает проекты законов Санкт-Петербурга о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств Санкт-Петербурга, другие проекты законов Санкт-Петербурга, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств бюджета Санкт-Петербурга;
- обеспечивает исполнение бюджета Санкт-Петербурга, готовит отчет об исполнении бюджета Санкт-Петербурга и отчеты о выполнении программ социально-экономического развития Санкт-Петербурга для представления их Губернатором Санкт-Петербурга в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга;
- утверждает перечень главных распорядителей средств бюджета Санкт-Петербурга;
- формирует и возглавляет иные исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга;
- управляет и распоряжается собственностью Санкт-Петербурга в соответствии с законами Санкт-Петербурга, а также управляет федеральной собственностью, переданной в управление Санкт-Петербургу в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;
- вправе предложить органу местного самоуправления в Санкт-Петербурге, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления в Санкт-Петербурге привести в соответствие с законодательством Российской Федерации изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, настоящему Уставу, законам Санкт-Петербурга, а также вправе обратиться в суд;
- вправе передавать иным исполнительным органам государственной власти Санкт-Петербурга осуществление части своих полномочий, предусмотренных законами Санкт-Петербурга;
- вправе отменять правовые акты иных исполнительных органов

государственной власти Санкт-Петербурга, противоречащие Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, настоящему Уставу, законам Санкт-Петербурга, нормативным правовым актам Губернатора Санкт-Петербурга, Правительства Санкт-Петербурга;

- осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, Уставом и законами Санкт-Петербурга, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти, предусмотренными статьей 78 Конституции Российской Федерации.

Субъекты Российской Федерации, в соответствии с их предметами ведения, самостоятельно определяют структуру виды органов исполнительной власти, действующих в пределах территории субъекта, а также их задачи, функции и компетенцию.

## **Тема № 4.**

# **ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ – СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

### **4.1. Понятие местного самоуправления. Права граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления**

Стремление Российского народа к правовому государству, переход к новым формам и методам управления обществом закономерно обуславливает развитие и совершенствование местного самоуправления. Местное самоуправление в РФ - это признаваемая и гарантируемая Конституцией самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, связанных с обеспечением законных интересов населения, обеспечением сохранения исторических и культурных местных традиций.

Местное самоуправление в российском обществе имеет глубокие исторические корни, оно не всегда носило конституционный характер, часто, ограничивалось монархической властью, но его положительное значение в общественном управлении делами государства бесспорно.

Глава 3 Федерального закона РФ от 06 октября 2003 г. № 1321-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения относит:

- 1) формирование, утверждение, исполнение бюджета поселения и контроль за исполнением данного бюджета;
- 2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения;
- 3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения;
- 4) организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;
- 5) содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и

- регионального значения;
- 6) обеспечение малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;
  - 7) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения;
  - 8) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;
  - 9) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения;
  - 10) создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
  - 11) организация библиотечного обслуживания населения;
  - 12) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;
  - 13) охрана и сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных в границах поселения;
  - 14) обеспечение условий для развития на территории поселения массовой физической культуры и спорта;
  - 15) создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения;
  - 16) оказание содействия в установлении в соответствии с федеральным законом опеки и попечительства над нуждающимися в этом жителями поселения;
  - 17) формирование архивных фондов поселения;
  - 18) организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;
  - 19) организация благоустройства и озеленения территории поселения, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах населенных пунктов поселения;
  - 20) планирование застройки территории поселения, территориальное зонирование земель поселения, установление правил землепользования и застройки территории поселения, изъятие земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, в том числе путем выкупа, осуществление земельного контроля за использованием земель поселения;

- 21) организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов;
- 22) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

2. Органы местного самоуправления поселения вправе решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации).

### **Вопросы местного значения муниципального района**

1. К вопросам местного значения муниципального района относятся:

- 1) формирование, утверждение, исполнение бюджета муниципального района, контроль за исполнением данного бюджета;
- 2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципального района;
- 3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального района;
- 4) организация в границах муниципального района электро- и газоснабжения поселений;
- 5) содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования между населенными пунктами, мостов и иных транспортных инженерных сооружений вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;
- 6) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района;
- 7) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального района;
- 8) организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией;
- 9) организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды;
- 10) организация и осуществление экологического контроля

объектов производственного и социального назначения на территории муниципального района, за исключением объектов, экологический контроль которых осуществляют федеральные органы государственной власти;

- 11) организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации; организация предоставления дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального района, а также организация отдыха детей в каникулярное время;
- 12) организация оказания на территории муниципального района скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;
- 13) опека и попечительство;
- 14) организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;
- 15) территориальное зонирование земель межселенных территорий, изъятие земельных участков межселенных территорий для муниципальных нужд, в том числе путем выкупа, осуществление земельного контроля за использованием земель межселенных территорий, ведение кадастра землеустроительной и градостроительной документации;
- 16) формирование и содержание муниципального архива, включая хранение архивных фондов поселений;
- 17) содержание на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения, организация ритуальных услуг;
- 18) создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- 19) организация библиотечного обслуживания поселений (обеспечение услугами библиотечного коллектора);
- 20) выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств

бюджета муниципального района.

Муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению иные вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов РФ, а также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти. Муниципальным образованиям должна обеспечиваться экономическая и финансовая самостоятельность в соответствии с разграничением между муниципальными образованиями. Подчиненность одного муниципального образования другому не допускается. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется только федеральными законами, законами субъектов РФ с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Муниципальное образование имеет устав, в котором указываются:

- 1) границы и состав территории муниципального образования;
- 2) вопросы местного значения, относящиеся к его ведению;
- 3) формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения;
- 4) структура и порядок формирования органов местного самоуправления;
- 5) наименование и полномочия выборных, других органов местного самоуправления и должностных лиц;
- 6) срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления, членов других выборных органов и должностных лиц;
- 7) виды, порядок принятия и вступления в силу нормативных правовых актов органов местного самоуправления;
- 8) основания и виды ответственности органов и должностных лиц;
- 9) порядок отзыва, выражения недоверия населением или досрочного прекращения полномочий выборных органов и должностных лиц;
- 10) статус и социальные гарантии депутатов, членов других выборных органов и должностных лиц, основания и порядок прекращения их полномочий;
- 11) гарантии прав должностных лиц местного самоуправления;
- 12) условия и порядок организации муниципальной службы;
- 13) экономическая и финансовая основа осуществления местного самоуправления, общий порядок владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью;

- 14) вопросы организации местного самоуправления, обусловленные компактным проживанием национальных групп и общностей, коренных народов, казачества с учетом исторических или местных традиций и другие вопросы.

Следует отметить, что устав муниципального образования разрабатывается самим муниципальным образованием, а принимается представительным органом местного самоуправления или населением непосредственно. В соответствии с действующим законодательством устав муниципального образования подлежит государственной регистрации и вступает в силу после его официального опубликования. Каждое зарегистрированное муниципальное образование вносится в Федеральный реестр муниципальных образований. Муниципальное образование вправе иметь собственную символику (гербы, эмблемы, другую символику), отражающую исторические, культурные, национальные и иные местные традиции.

#### **Органы и должностные лица местного самоуправления**

Органы местного самоуправления - это муниципальные органы, наделенные полномочиями по решению вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти. Компетенция органов местного самоуправления определяется законами и уставами муниципальных образований. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Выборный, представительный орган местного самоуправления состоит из депутатов, избираемых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Численный состав представительного органа определяется уставом муниципального образования.

В исключительном ведении представительных органов местного самоуправления находятся:

- 1) принятие общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования;
- 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- 3) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;
- 4) установление местных сборов и налогов;
- 5) установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью;
- 6) контроль за деятельностью органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Представительный орган местного самоуправления принимает решения в коллегиальном порядке.

Уставом муниципального образования могут быть предусмотрены должность главы, а также должности иных выборных должностных лиц местного самоуправления. Глава муниципального образования избирается гражданами, проживающими на территории муниципального образования, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании либо представительным органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов РФ. Согласно уставу муниципального образования, избранный населением глава этого образования может быть наделен правом входить в состав представительного органа местного самоуправления и председательствовать на его заседаниях.

Глава муниципального образования и другие выборные должностные лица в соответствии с уставом подотчетны населению непосредственно и представительному органу местного самоуправления. Глава муниципального образования, депутат, член выборного органа местного самоуправления, другие выборные должностные лица в соответствии с уставом осуществляют свои полномочия на постоянной основе.

Срок полномочий выборного органа местного самоуправления и выборного должностного лица не может быть меньше двух лет. Полномочия выборного должностного лица местного самоуправления начинаются со дня вступления его в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного должностного лица. Уставами муниципальных образований может быть предусмотрена возможность отзыва населением выборного должностного лица.

Статус депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления и ограничения, связанные со статусом этих органов и лиц, устанавливаются Конституцией РФ, федеральным законом, законами субъектов Федерации.

Выборные должностные лица местного самоуправления, так же как депутаты и члены выборных органов местного самоуправления, на территории муниципального образования не могут быть задержаны (за исключением случаев задержания на месте преступления), подвергнуты обыску по месту жительства или работы, арестованы, привлечены к уголовной ответственности без согласия прокурора.

Органы местного самоуправления и должностные лица по вопросам своего ведения принимают (издают) правовые акты. Наименование и виды этих актов органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц, полномочия по изданию актов, порядок их принятия и вступления в силу определяются уставом

муниципального образования. Нормативные правовые акты органов местного самоуправления и должностных лиц, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования. Выборные и иные органы местного самоуправления являются юридическими лицами, а лица, осуществляющие службу на должностях в органах местного самоуправления, являются муниципальными служащими.

#### **Формы прямого волеизъявления граждан и другие формы осуществления местного самоуправления.**

Формы прямого волеизъявления граждан и другие формы осуществления местного самоуправления разнообразны. К таким формам относятся: местный референдум, муниципальные выборы, собрание (сход) граждан, народная правотворческая инициатива, обращения граждан в органы местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление и другие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. По вопросам местного значения может проводиться соответствующий референдум. Решение о его проведении принимается представительным органом местного управления по собственной инициативе или по требованию населения. В местном референдуме имеют право участвовать все граждане, проживающие на территории муниципального образования и обладающие избирательным правом. Принципы участия - непосредственность и добровольность. Голосование на местном референдуме осуществляется тайно, причем контроль за волеизъявлением граждан не допускается. Важным положением является то, что решение, принятое на местном референдуме, не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти или государственными должностными лицами или органами местного самоуправления. Если для его реализации требуется издание нормативного акта, орган местного самоуправления обязан принять такой акт. Принятое на местном референдуме решение и итоги голосования подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Другой формой прямого волеизъявления граждан являются муниципальные выборы депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании при обеспечении установленных законом избирательных прав граждан. Порядок проведения муниципальных выборов определяется законами субъектов РФ. Однако, если законодательным органом субъекта Федерации не принят закон, устанавливающий

порядок проведения муниципальных выборов, они проводятся в соответствии с Временным положением о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах РФ, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Право избирать депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления принадлежит каждому гражданину России, постоянно проживающему на территории муниципального образования и достигшему на день выборов 18 лет.

Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования (кварталы, улицы, дворы и т.д.) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления. Указанные органы могут быть юридическими лицами. Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования. Кроме указанных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции РФ, Федеральным законам и законам субъектов РФ.

**Гарантии местного самоуправления.** Деятельность органов местного самоуправления гарантируется предоставлением им права на судебную защиту, права на компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти, а также в связи с неправомерными действиями этих органов. Они обладают правом самостоятельно распоряжаться муниципальной собственностью, которая не может быть передана в собственность государства без согласия органов местного самоуправления или без решения суда.

Решения органов местного самоуправления и должностных лиц, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями, независимо от их организационно-правовых форм, а также гражданами. Решения органов местного самоуправления могут быть отменены органами (должностными лицами), их принявшими, либо признаны

недействительными по решению суда. Неисполнение или ненадлежащее исполнение актов органов местного самоуправления и должностных лиц влечет юридическую ответственность. Перечисленные и другие гарантии призваны обеспечить правовыми средствами организационную, материально-финансовую самостоятельность органов местного самоуправления в реализации возложенных на них задач и функций, в обеспечении защиты прав органов местного самоуправления.

Наряду с гарантиями законодательство устанавливает ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц перед населением, государством, физическими и юридическими лицами. Ответственность перед населением наступает в результате утраты доверия населения. Ответственность перед государством наступает в случае нарушения органами местного самоуправления законодательства, устава муниципального образования. В случае нарушений орган государственной власти может обратиться в суд за заключением о признании несоответствия деятельности органа местного самоуправления законодательству или уставу муниципального образования. Заключение суда о признании несоответствия деятельности органа местного самоуправления или выборного должностного лица законодательству или уставу муниципального образования является основанием для решения компетентными органами о прекращении полномочий органа местного самоуправления, выборного должностного лица и для назначения новых выборов. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц перед физическими и юридическими лицами наступает в порядке, установленном федеральными законами, законами субъектов РФ и уставами муниципальных образований. Прокуратура РФ осуществляет надзор за исполнением федеральных законов, законов субъектов РФ и уставов муниципальных образований органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления.

Таким образом, несмотря на то, что органы местного управления не относятся к системе органов исполнительной власти, их роль в системе государственного управления, несомненно, имеет весомое значение.

### **Органы местного самоуправления в Санкт-Петербурге**

В Санкт-Петербурге реализована одноуровневая система местного самоуправления. Формы осуществления местного самоуправления определяются Уставом Санкт-Петербурга (их перечень не является исчерпывающим): референдум, выборы, собрания, петиции (народные инициативы); выборные и другие органы местного самоуправления,

другие формы.

К органам местного самоуправления Санкт-Петербурга относятся:

- представительные органы местного самоуправления, состоящие из депутатов, избираемых населением муниципального образования. Ими являются муниципальный совет города-пригорода, поселка, муниципального округа;
- глава муниципального образования (должность и порядок избрания могут быть предусмотрены уставом муниципального образования);
- администрация муниципального образования (местная администрация), формируемая муниципальным советом;
- иные формируемые муниципальным советом органы и должностные лица местного самоуправления.

Численный состав муниципальных советов устанавливается Законом Санкт-Петербурга в пределах от 9 до 30 депутатов в зависимости от численности населения соответствующего муниципального образования.

Правительство Санкт-Петербурга формирует и возглавляет иные исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга.

Структура исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга определяется Губернатором Санкт-Петербурга в соответствии с его полномочиями, установленными Уставом Санкт-Петербурга.

# **Тема № 5.**

## **ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА.**

### **ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СЛУЖАЩИЕ КАК СУБЪЕКТЫ**

### **АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА**

### **И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

#### **5.1. Понятие государственной службы и ее виды**

Среди большинства государств современного мира не зависимо от их политических систем и иных различий, существует единое мнение о том, что достичь достойного качества жизни населения можно лишь за счет эффективной и рациональной организации управления обществом.

Государственное управление призвано создавать и закреплять законодательно (или посредством иных юридических актов), поддерживать, обеспечивать и гарантировать практическую реализацию определенных условий для высокоеффективного и социально - актуального ведения любых видов человеческой деятельности<sup>37</sup>.

Учитывая отмеченное, особенно актуальным становится в современных условиях стремления к формированию правового государства, вопрос переосмыслиния существующего механизма государственного управления в России, в частности институтов государственной службы, которые выполняют функции государственного управления.

Мы уже знаем, что государственное (административное) управление представляет собою сознательное, целенаправленное регулятивное воздействие государства на систему общественных отношений и общественных процессов. Это воздействие осуществляется посредством исполнительно-распорядительной административной деятельности государственных органов, в основе такой деятельности должны лежать профессионализм и высокая нравственно-правовая культура кадровых работников, представляющих различные виды государственной службы. Государственная служба появилась вместе с образованием государства как функциональное проявление

<sup>37</sup> См.: Настольная книга государственного служащего: Комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» /Авт. кол. : З. О. Александрова, Е. Н . Алферова, В. М. Анисимов и др. ; Отв. ред. В. И. Шкатулла; Российская Академия Государственной службы при Президенте РФ. -М. :Экономика,1999.. С.4-5.

государственной организации, действующей в социальной среде общества. Именно через госслужащих государство выполняет свои функции.

На практике государственная служба представляет собою вид профессиональной деятельности, которая хотя и носит обслуживающий (обеспечивающий) характер, в конечном итоге заключается в содействии реализации задач и функций государственного органа, службы или учреждения. Другими словами, профессиональная деятельность государственного служащего направлена на выполнение государственных задач и функций, является выражением публичной власти, а не власти лиц, занимающих конституционные должности. Однако объем полномочий государственного служащего гораздо меньше, чем у лиц, замещающих «конституционные должности».

В Российской Федерации понятие государственная служба было впервые нормативно закреплено в п. 1 ст. 2 Федерального закона от 31 августа 1995 г. «Об основах государственной службы РФ» (ныне утратившем силу). В нем законодатель определял государственную службу как, профессиональную деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий только государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и ее субъектов. Далее в п. 1 ст. 1 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» предложено новое определение понятия государственная служба. Исходя из указанного Закона, под государственной службой Российской Федерации понимается – профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий:

- Российской Федерации;
- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;
- субъектов Российской Федерации;
- органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных

органов субъектов Российской Федерации.<sup>38</sup>

Законодательное определение государственной службы более точно отражает состав участников государственно-служебных отношений и включает представителей общественных полномочий от имени Российской Федерации или ее субъектов. Однако громоздкость данного определения позволяет отдать предпочтение термину, предложенному профессором Г.В. Атаманчуком: «Государственная служба – это практическое и профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства посредством исполнения государственных должностей, учрежденных в государственных органах»<sup>39</sup>

Государственная служба выполняет основные задачи государственного административного управления, такие как:

- выработка стратегии, доктрины, концепции социального, экономического и политического развития страны, защиты прав, свобод и законных интересов государства, общества и личности;
- подбор кадров, способных реализовать эту стратегию;
- создание организационных структур власти;
- принятие решений по важным оперативным вопросам жизни страны;
- осуществление в целях реализации принятых решений прогнозирования, координации, сбора информации.

Государственное управление призвано создавать и закреплять законодательно (или посредством иных юридических актов), поддерживать, обеспечивать и гарантировать практическую реализацию определенных условий для высокоэффективного и социально-актуального ведения любых видов человеческой деятельности<sup>40</sup>.

Государственное управление является повседневным и оперативным видом деятельности, осуществляется специально уполномоченными на то субъектами управления в объеме и порядке, определенном законом. В процессе государственного управления эти специальные

<sup>38</sup> Федеральный закон от 27 мая 2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (с послед. изм. и допол.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003 г. – № 22. – ст. 2063.

<sup>39</sup> Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: История, теория, закон, практика / Г.В. Атаманчук. - М.: РАГС, 2003. С.110.

<sup>40</sup> Настольная книга государственного служащего: Комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» /Авт. кол. : З. О. Александрова, Е. Н . Алферова, В. М. Анисимов и др. ; Отв. ред. В. И. Шкатулла; Российская Академия Государственной службы при Президенте РФ. -М. :Экономика,1999.. С.4-5.

субъекты реализуют по предметам ведения и в объеме своей компетенции внутренние и внешние функции государства не только в рамках исполнительной власти, но и в законодательной, судебной и прокурорской сфере деятельности.

Органы исполнительной власти, государственного управления и значительная часть органов местного самоуправления (реализующих в основном государственные функции) осуществляют непосредственную, повседневную и практическую организацию общественных процессов в государстве и обществе.

Для успешной реализации функций управления субъекты государственного управления наделяются распорядительными полномочиями по выработке и принятию односторонних властных актов, которые обеспечиваются различными мерами государственного принуждения.

Государственное управление – прерогатива специальных субъектов, обобщенно обозначаемых как исполнительно-распорядительные органы государственной власти или же органы государственного управления.

Управление различными сторонами государственной и общественной жизни не является исключительной функцией аппарата исполнительной власти государства. В этом процессе активно участвуют и другие субъекты единой государственной власти, а так же граждане Российской Федерации. Большинство субъектов государственного управления связано с осуществлением своей повседневной служебной деятельности, т.е. с государственной службой. Таким образом, исходя из сказанного, мы можем представить свое определение государственной службы.

Государственная служба – это регулируемый нормами административного права специальный, социальный вид управленческой деятельности субъектов государственной функциональной власти, направленный на обеспечение реализации прав, свобод и законных интересов граждан, а так же реализацию функций государства в порядке, установленном законодательством РФ.

#### **Признаки государственной службы:**

1. Государственно-служебная деятельность преследует публичные интересы. Обеспечивает достижение публичных интересов. Фундаментальными целями государственной службы являются:

- a. защита прав и свобод человека и гражданина
- б. обеспечение исполнения функций, возложенных на государство.
- в. обеспечение эффективности деятельности государственного

аппарата.

2. С точки зрения организации государственной службы государство представляет собой определяет круг организаций, где граждане проходят службу – органы и строевые подразделения.

3. Государственная служба – всегда деятельность, связанная с властными полномочиями

4. Государственная служба – деятельность, не связанная с материальным производством. Всегда работа с информацией.

5. Государственную службу всегда осуществляют государственные служащие.

Государственная служба – это, в первую очередь, функциональная (постоянная) деятельность.

Государственный служащий – это физическое лицо, состоящее на одной из должностей государственной службы осуществляющих указанную деятельность.

Приоритет при регулировании этой повседневной трудовой деятельности имеет служебное законодательство, а нормы трудового законодательства применяются субсидиарно, только для гражданской службы, если соответственные отношения не урегулированы служебным законодательством.

### **Виды государственной службы**

Дифференциация государственной службы по видам закреплена в ФЗ от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы в РФ».

В законе установлено 3 вида классификации государственной службы:

1. государственная гражданская служба (ГГС), имеющая 2 подвида:

1.1. федеральная государственная гражданская служба.

1.2. государственная гражданская служба субъектов РФ.

2. военная (только федеральная).

3. правоохранительная (только федеральная).

II. Органы, где служба осуществляется

1. федеральная служба (в Федеральном органе (неважно, центральный, или территориальный))

2. служба в субъектах.

Федеральная государственная гражданская служба (примеры):

- администрация Президента

- аппараты ГД и СФ.

- аппараты всех судов

- аппарат Правительства

- все Федеральные органы исполнительной власти, включая

территориальные

- аппараты Счетной Палаты,
- ЦИК, уполномоченного по правам человека.

Государственная гражданская служба в субъектах:

- аппарат высшего должностного лица
- аппарат представительного органа
- аппараты уставных судов субъекта
- органы исполнительной власти субъекта
- аппараты избирательных комиссий субъекта

Государственная правоохранительная и военная службы находятся в прямом подчинении Президенту РФ как Главе государства и Верховного Главнокомандующего, что предопределено возможностью их быстрой мобилизации для устранения внутренних и внешних угроз на национальные интересы государства. В субъектах Российской Федерации Президентом РФ могут создаваться и дислоцироваться различные подразделения правоохранительной и военной службы, обеспечивающие так же законные интересы субъектов РФ. Прямого подчинения администрации субъектов РФ подразделения правоохранительной и военной службы не имеют.

Институт государственной службы включает в себя правовые нормы, которые устанавливают: формирование государственно-служебного правоотношения; государственные должности, которые занимают служащие, осуществляющие от имени государства свои функции; правовой статус служащего; прохождение службы; прекращение государственно-служебного отношения. Этому институту права соответствуют конкретные законодательные и иные нормативные акты, определяющие все основные элементы этого института.

Правовое регулирование служебной деятельности государственных служащих централизованно строится на началах субординации (соподчинения), строгого соблюдения служебной дисциплины и ответственности подчиненных перед своими руководителями. Требования вышестоящих руководителей должны соответствовать закону. Приказ, отдаваемый руководителем (начальником), обязателен для исполнения подчиненными, за исключением заведомо незаконного приказа. При получении приказа, явно противоречащего закону, сотрудник обязан руководствоваться законом. При этом сотрудник обязан уведомить руководителя (начальника), отдавшего заведомо незаконный приказ, или вышестоящего руководителя (начальника) о неисполнении незаконного приказа.

В учебной и научной литературе государственная служба (государственные служащие) рассматривается традиционно в

связи с анализом вопроса о субъектах административного права. Государственные служащие выделяются как субъекты реализации управлеченческих и других государственных функций, как основные субъекты административной деятельности, осуществляющие компетенции государственных органов (органов местного самоуправления) для решения множества задач во всех сферах общественной жизни и с помощью разных отраслей законодательства.

### **Признаки государственной службы:**

Это специальный вид государственной деятельности, направленный на реализацию государственных функций, являющийся правовым механизмом реализации прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в сфере государственного управления.

Государственными служащими, могут быть только дееспособные граждане РФ.

Деятельность государственных служащих регулируется Федеральным законодательством, правовыми актами Президента РФ, Правительства РФ, а в субъектах федерации законами субъектов и правительственные актами.

Служебная деятельность носит общественно-полезный характер.

Объектом воздействия служащего в процессе осуществления его профессиональной деятельности, являются люди, свободная воля человека, его здоровье, права, свободы и законные интересы.

Оплата труда государственных служащих Российской Федерации производится из государственного бюджета, а служащих субъектов РФ из соответствующих бюджетов субъекта РФ.

Делится на: законодательную (представительную), исполнительную, судебную и президентскую.

Каждый из указанных видов, представлен соответствующими служащими.

Государственная служба исполнительных органов власти в России подразделена на три самостоятельных вида: Гражданскую государственную службу, правоохранительную и военную. Указанные виды были утверждены Федеральным законом Российской Федерации от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»

Федеральная государственная гражданская служба - профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, а также полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности РФ.

Государственная правоохранительная служба - вид федеральной

государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Таким гражданам присваиваются специальные звания и классные чины.

Государственная военная служба - вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства. Таким гражданам присваиваются воинские звания.

Государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации - профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы субъекта РФ по обеспечению исполнения полномочий субъекта РФ, а также полномочий государственных органов субъекта РФ и лиц, замещающих государственные должности субъекта РФ

Во всех государствах, в которых законодательством установлены институты государственной службы, государство наделяет служащих специальным правовым статусом, предоставляя им социальные привилегии, специальные права, гарантии, обязанности, определенные ограничения и запреты. Гражданам, претендующим на должность в государственной службе, необходимо иметь специальное профессиональное образование, соответствующее специализации государственной должности по одному из видов государственной службы.

Государственные служащие составляют значительную общественную прослойку среди населения, от 1 до 3 %. Самую многочисленную категорию представляют служащие государственной гражданской службы: в сфере здравоохранения, образования и науки, культуры, связи и телекоммуникаций, финансово-бюджетной, налоговой и других сферах.

В прямом подчинении субъектов Российской Федерации находятся исключительно структуры государственной гражданской службы, все силовые ведомства с их государственными служащими, находятся в ведении РФ и подчинены непосредственно Президенту РФ, являющемуся Верховным главнокомандующим. Большинство должностных лиц силовых структур наделены юрисдикционными

полномочиями, связанными с возможностью самостоятельно издавать подзаконные акты управления и применять меры административного принуждения. Трудовая деятельность государственных служащих исполнительных органов государственной власти, относящихся к правоохранительной или военной службе, регламентируется нормами административного права, а трудовая деятельность государственных гражданских служащих – нормами трудового законодательства. Кроме того, для граждан, поступающих на правоохранительную, или военную службу, установлены особые требования при приеме на службу (хорошее физическое здоровье, определенная физическая подготовка, безупречная характеристика, и др.)

«Во многих зарубежных странах именно деятельность многочисленной группы работников государственного сектора называют публичной службой. Деятельность же собственно государственных служащих относят к гражданской службе. В то же время гражданская служба понимается как разновидность публичной службы. Во Франции, например, публичной службой считают именно то, что в России называется государственной службой. При этом публичная служба не рассматривается как любая другая профессия. Она является социальной функцией. Государственный служащий выполняет публичную функцию в том смысле, что он служит не частным (*privés*), а общественным (*publiques*) интересам»<sup>41</sup>.

В некоторых государствах так же, особо выделяют полицейскую, военную и судебную службы. В Российской Федерации судебная служба может быть отнесена как к категории гражданской (служба в Федеральных судах общей юрисдикции, в арбитражных судах РФ, в Конституционном суде), так и к военной (военные суды и трибуналы).

## **5.2. Основные принципы построения и функционирования системы государственной службы**

Основные принципы построения и функционирования системы государственной службы сформулированы в ст. 3 Федерального закона от 27.05.03 г. № 58- ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».

Основными принципами построения и функционирования системы государственной службы являются:

1. Принцип федерализма - единства системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и

<sup>41</sup> Практика государственного управления во Франции. Сборник документов франко-российского сотрудничества. № 3. Б. м. 1999. С. 27.

полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ обеспечивается, прежде всего .

Этот принцип находит свое выражение в том, что государственная служба осуществляется на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ. Правовое регулирование и организация федеральной государственной службы находятся в ведении РФ, а правовое регулирование соответствующей службы субъекта РФ - в совместном ведении РФ и субъектов РФ, а ее организация - в ведении субъекта РФ.

2. Законность - этот всеобщий принцип, без каких-либо исключений для кого бы то ни было. Данный принцип распространен исключительно в отношении государственно-властных органов и их служебного персонала. Он предполагает строгое соблюдение государственными служащими правовых норм Конституции РФ, федеральных законов и подзаконных актов, обеспечение правильного сочетания публичных и личных интересов граждан, охрану прав и свобод граждан и их организаций. Данный принцип закреплен в ст. 15 Конституции РФ. Все государственные служащие подчинены законам и осуществляют свою деятельность в строгом соответствии с законами РФ. Никому из них не дано право интерпретировать правовые нормы произвольно. Все правовые нормы на всей территории РФ, всеми без исключения органами государственной власти и их персоналом должны применяться единообразно. В основе уяснения правовых норм должно лежать только официальное нормативное толкование, которое делится на аутентичное (авторское) и легальное (разрешенное, делегированное). Аутентичное (авторское) толкование - это толкование, исходящее от органа или должностного лица, издавших толкуемый нормативный правовой акт, т.е. это толкование органами государства своих собственных актов например, Государственная Дума РФ, или Президент РФ). Легальным называется такое толкование, которое официально разрешено, делегировано какому-либо органу со стороны законодателя, вышестоящей инстанции. Чаще всего это ведомственное толкование, а также разъяснения Верховного Суда РФ, Конституционного суда.

3. Приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты обязывает государственных служащих признавать эти права, соблюдать их и защищать в случае необходимости, привлекать виновных в нарушении этих прав и свобод к соответствующим мерам ответственности.

4. Равный доступ граждан к государственной службе,

исключающий какую-либо их дискриминацию. Это один из важнейших конституционных принципов, в соответствии с которым не допускаются ограничения при приеме на государственную службу в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений и т.д.

5. Единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы. Данный принцип означает, что для всех государственных служащих установлен единый порядок прохождения и прекращения государственной службы, формирование кадрового состава государственной службы, соотносительность размеров оплаты труда и основных социальных гарантий, условия присвоения, сохранения классных чинов, дипломатических рангов воинских и специальных званий, учет стажа при переходе из одного вида государственной службы в другой и т.д.

6. Взаимосвязь государственной и муниципальной службы. Без учета этого принципа, практически невозможно эффективно решать вопросы социально-экономического развития государства и повышения качества жизни населения, ибо большинство социальных проблем граждане РФ разрешают в органах местного самоуправления, которые хотя и не относятся к органам государственного управления, но часто проблемы гражданского общества выносят на обсуждение органов исполнительной власти, участвуя таким образом в управлении делами государства.

7. Открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих.

Этот принцип позволяет, с одной стороны, формировать доверие граждан к государственной власти, влиять на ее повышение качества государственного управления, а с другой, находить поддержку деятельности государственных служащих у широкой общественности. Он состоит в объективном информировании общества о деятельности государственных служащих, о проблемах в их деятельности. Фактически этот принцип в полной мере отражает демократизм государственного управления. Открытость деятельности выражается в опубликовании законодательства о государственной службе, информировании населения о принятых ими важных и значимых для общества решений, подконтрольности их деятельности обществу и отдельным коллективным образованиям, учете мнения о способах улучшения этой деятельности и т.д.

В то же время законодательство закрепляет и определенные рамки этого принципа, устанавливая, что государственный служащий обязан хранить государственную и иную охраняемую законом тайну и не разглашать служебную информацию. Поэтому государственная служба фактически основывается на сочетании гласности и служебной конфиденциальности.

8. Профессионализм и компетентность государственных служащих состоит в том, что при отборе кадрового состава предпочтение отдается гражданам, имеющим высшее профессиональное образование, позволяющее эффективно и качественно исполнять свои служебные обязанности. Профессионализм представляет собой глубокое и всестороннее знание специфики служебной деятельности, а также владение практическими навыками в определенной области, сочетающееся с надлежащим исполнением функциональных обязанностей и соблюдением служебной дисциплины. Для его повышения используется система аттестаций, профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировок служащих.

9. Защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц. Этот принцип означает, что никакие иные субъекты (даже непосредственные руководители) не могут вмешиваться в служебную деятельность государственных служащих и влиять на принятие ими управлеченческих решений, т.к. за свои действия и решения государственные служащие несут персональную ответственность, вплоть до уголовной.

Сторонние лица, нарушающие данный принцип, путем угроз, либо иных противоправных действий, могут быть привлечены к юридической ответственности.

В ст. 4 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79- ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», все указанные принципы так же нашли свое закрепление.

Реализация принципов построения и функционирования системы государственной службы обеспечивается федеральными законами о видах государственной службы. Указанными федеральными законами могут быть предусмотрены также другие принципы построения и функционирования видов государственной службы, учитывающие их особенности.

Для различных видов государственной службы устанавливается свой перечень государственных должностей. Перечень должностей федеральной государственной службы закрепляется в Реестре

должностей федеральной государственной службы и утверждается Президентом РФ, а перечень должностей государственной гражданской службы субъектов РФ закреплен в Реестре должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, утверждаемом законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

### **5.3. Правовые основы административной деятельности государственных служащих**

Мы уже обращали внимание на отдельные правовые акты, регламентирующие административную деятельность государственных служащих в России. При этом указали, что государственная служба в Российской Федерации представлена тремя разновидностями, каждая из которых выполняет свойственные ей функции государства:

- 1) государственная гражданская служба;
- 2) государственная военная служба;
- 3) государственная правоохранительная служба.

Правовую основу всех названных видов государственной службы составляет Конституция РФ, Федеральные законы Российской Федерации, руководящие акты Президента РФ и Правительства РФ.

Наиболее полно деятельность государственной службы представлена в таких правовых актах как:

- Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»;
- Федеральный закон Российской Федерации от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»;
- Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ О государственной гражданской службе Российской Федерации;
- Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ (ред. от 24.11.2014) «О статусе военнослужащих»;
- Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О воинской обязанности и военной службе» (с изм. и доп., вступ. в силу с 03.01.2015);
- Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями).

Вместе с тем, различные вопросы о статусе различных категорий государственных служащих и государственной служебной деятельности

закреплены и в нормативных правовых актах, носящих подзаконный характер, конкретизирующих особенности организации и прохождения государственной службы различных ее видов. К числу таких законов относятся:

- Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 12.02.2015) «О полиции» (с изменениями и доп., вступ. в силу с 24.02.2015);
- Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями);
- Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» (с изменениями и дополнениями);
- Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями);
- Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ (ред. от 12.02.2015) «Об обороне» (31 мая 1996 г.). Данный Закон является основополагающим правовым актом для вооруженных сил РФ и для всех видов государственной военной службы.

Закона прямого действия, устанавливающего организационно-правовой статус вооруженных сил РФ в настоящее время в России нет. Вместе с тем, в Государственную Думу РФ группой депутатов, Э.А. Воробьевым, А.И. Николаевым, Ю.Н. Родионовым еще в 2003 году было внесено предложение о принятии закона о вооруженных силах РФ, законопроект которого был в Государственной Думе РФ отклонен.

Деятельность отдельных видов государственной службы в России, может регламентироваться одновременно несколькими федеральными законами, такое положение сложилось, например, в отношении министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС), правовую основу деятельности которого составляют такие законы как:

- Закон Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»;
- Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне»;
- Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»;
- Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной

безопасности»;

- Федеральный закон от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно- спасательных службах и статусе спасателей»;
- Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»;
- Федеральный закон от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране».

Отмеченное положение по отношению к МЧС РФ связано с многообразием функциональной деятельности этого министерства. Аналогичным образом регламентируется и деятельность органов внутренних дел РФ так же представленная многообразием различных служб. Тем не менее, не смотря на наличие таких законов как, Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 12.02.2015) «О полиции» и Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями), имеющих прямое отношение к организации службы в МВД РФ, правовое регулирование деятельности МВД РФ осуществляется и такими законами как:

- Федеральный закон от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями);
- Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (с изменениями и дополнениями);
- Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (с изменениями и дополнениями);
- Федеральный закон от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ «О ведомственной охране» (с изменениями и дополнениями);
- Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;
- Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка».

Существенное значение для деятельности государственных так же имеют руководящие акты Президента РФ и Правительства РФ. Руководство государственной правоохранительной и военной службой Президент РФ осуществляет самостоятельно, а его руководящие Указы имеют прямое отношение к определению вопросов ведения различных силовых служб и к определению их правового статуса, закрепленного в Положении о конкретном виде службы. Вместе с тем значительное

число указов Президента РФ относится и к закреплению правового статуса и к организации деятельности государственной гражданской службы, руководство которой осуществляет Правительство РФ. Такими указами являются:

- Указ Президента РФ от 07.08.2004 № 1013 (ред. от 20.01.2015) «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации» (07 августа 2004 г.);
- Указ Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» С изменениями и дополнениями (в редакции от 20 января 2015 г.);
- Указ Президента РФ от 31.12.2005 № 1574 (ред. от 29.12.2014) «О Реестре должностей Федеральной государственной гражданской службы» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2015);
- Указ Президента РФ от 01.02.2005 №110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации»;
- Указ Президента РФ от 01.02.2005 №111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)»;
- Указ Президента РФ от 01.02.2005 №112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации»;
- Указ Президента РФ от 01.02.2005 №113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим»;
- Указ Президента РФ от 16.02.2005 №159 «О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации»;
- Указ Президента РФ от 30.05.2005 №609 «Об утверждении положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела»;
- Указ Президента РФ от 28.12.2006 №1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации»;

- Указ Президента РФ от 03.03.2007 №269 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов»;
- Указ Президента РФ от 19.11.2007 №1532 «Об исчислении стажа государственной гражданской службы Российской Федерации для установления государственным гражданским служащим Российской Федерации ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет на государственной гражданской службе Российской Федерации, определения продолжительности ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет и размера поощрений за безупречную и эффективную государственную гражданскую службу Российской Федерации»;
- Указ Президента РФ от 18.05.2009 №557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей»;
- Указ Президента РФ от 18.05.2009 №558 «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» (вместе с «Положением о представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»);
- Указ Президента РФ от 18.05.2009 №559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» (вместе с «Положением о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах

имущественного характера»);

- Указ Президента РФ от 18.05.2009 №561 «Об утверждении порядка размещения сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, федеральных государственных служащих и членов их семей на официальных сайтах федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации и предоставления этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования», а так же многие другие указы конкретизирующие деятельность государственной службы в различных структурных подразделениях.

Немаловажную роль в организации деятельности государственных служб и регламентации их правового статуса имеют и постановления Правительства РФ, таким примером могут служить такие постановления Правительства РФ как:

- от 19.01.2005 №30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»;
- от 06.05.2008 №362 «Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации» и др.

Важная роль в правовой регламентации различных структур государственной гражданской, военной и правоохранительной служб отводится и отраслевым правовым актам, таким как Положения о прохождении определенного вида государственной службы в различных государственных структурах, устанавливаемыми Постановлениями Правительства РФ. Примером таких правовых актов являются: 1) Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 329 закрепляющее Положение О Министерстве финансов Российской Федерации; 2) Постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 г. № 506 Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе.

#### **5.4. Понятие государственной гражданской службы Российской Федерации и административно-правовой статус государственных гражданских служащих**

Под государственной гражданской службой понимается - профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации или ее

субъекта по обеспечению исполнения полномочий РФ, или субъекта РФ, а также полномочий государственных органов РФ или субъекта РФ и лиц, замещающих государственные должности по государственной гражданской службе в РФ или в субъекте РФ.

Государственные гражданские служащие представляют наиболее широкий состав субъектов административно-правовой деятельности и, соответственно, выполняют наибольший объем полномочий по обеспечению внутриполитических и внешнеполитических функций государства.

Полномочия и правовой статус государственных гражданских служащих устанавливаются в зависимости от занимаемых ими должностей, которые делятся по следующим категориям:

- руководители - должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей представительств государственных органов и их структурных подразделений, замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий.
- помощники (советники) - должности, учреждаемые для содействия лицам, замещающим государственные должности, руководителям государственных органов, руководителям территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и руководителям представительств государственных органов в реализации их полномочий и замещаемые на определенный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц или руководителей.
- специалисты - должности, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций и замещаемые без ограничения срока полномочий.
- обеспечивающие специалисты - должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов и замещаемые без ограничения срока полномочий.

Каждой категории должностей государственной гражданской службы соответствуют определенные группы должностей;

- должности категорий "руководители" и "помощники (советники)"

подразделяются на высшую, главную и ведущую группы должностей гражданской службы

- должности категории “специалисты” подразделяются на высшую, главную, ведущую и старшую группы должностей гражданской службы.
- должности категории “обеспечивающие специалисты” подразделяются на главную, ведущую, старшую и младшую группы должностей гражданской службы.

В отличие от государственных служащих, представляющих правоохранительную и военную службу, характеризуемых наличием воинских или специальных званий и рангов, для государственной гражданской службы установлены классные чины.

### **Классные чины гражданской службы**

Классные чины государственной гражданской службы утверждаются указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 113

- Гражданским служащим, замещающим должности федеральной гражданской службы высшей группы, присваивается классный чин гражданской службы - действительный государственный советник Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса (присваивается Президентом Российской Федерации).
- Гражданским служащим, замещающим должности федеральной гражданской службы главной группы, присваивается классный чин гражданской службы - государственный советник Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса (присваивается Правительством Российской Федерации).
- Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы ведущей группы, присваивается классный чин гражданской службы - советник государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса (классный чин присваивается руководителем федерального государственного органа).
- Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы старшей группы, присваивается классный чин гражданской службы - референт государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 или 3-го класса (классный чин присваивается руководителем федерального государственного органа).
- Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы младшей группы, присваивается классный чин государственной гражданской службы - секретарь государственной гражданской службы Российской Федерации

- 1, 2 или 3-го класса (классные чины гражданской службы, присваиваются представителем нанимателя).
- Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы субъекта Российской Федерации высшей и главной групп, классные чины гражданской службы субъекта Российской Федерации присваиваются в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Порядок присвоения и сохранения классных чинов федеральной гражданской службы, соотношение классных чинов федеральной гражданской службы и воинских и специальных званий, классных чинов правоохранительной службы, а также соотношение классных чинов федеральной гражданской службы и классных чинов гражданской службы субъектов Российской Федерации определяется указом Президента Российской Федерации.

Ограничения из запреты, установленные для лиц, проходящих государственную службу

В ст. 13 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации” от 27.07.2004 № 79-ФЗ (действующая редакция, 2016) под гражданским служащим понимается - гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы. Гражданский служащий осуществляет профессиональную служебную деятельность на должностях гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом и получает денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации. Аналогичное определение следует и в отношении государственных служащих правоохранительных органов и лиц, проходящих военную службу с дополнением, связанным с присягой.

Через государственных служащих реализуются полномочия органов государственного управления во всех сферах общественной жизни государства.

Характер и особенности деятельности федеральных государственных служащих вытекает из их полномочий правового статуса, закрепляемого в законах и подзаконных актах, а так же из требований, предъявляемых государством к каждому виду государственной службы. Вместе с тем, в целях оптимизации служебной деятельности, правовой статус государственных служащих, кроме установленных для них прав, обязанностей и правовых гарантий, так же предусматривает и определенные правовые запреты и ограничения. В частности, в Федеральном законе № 79-ФЗ от 27.07.2004, в ст. 16, установлены ограничения связанные с прохождением государственной гражданской

службы, которые в полной мере распространяются и на силовые виды государственной службы (правоохранительную и военную), а в ст. 17, указанного закона введены запреты, связанные с прохождением службы.

### **Ограничения, связанные со службой**

1. Гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае:

1) признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

2) осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы (гражданской службы), по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости;

3) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности гражданской службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой гражданским служащим должности гражданской службы связано с использованием таких сведений;

4) наличия заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинской организации. Порядок прохождения диспансеризации, перечень таких заболеваний и форма заключения медицинской организации устанавливаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти;

5) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

6) выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства;

7) наличия гражданства другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

8) представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу;

9) непредставления установленных настоящим Федеральным законом сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера при поступлении на гражданскую службу;

10) утраты представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами;

11) признания его не прошедшим военную службу по призыву, не имея на то законных оснований, в соответствии с заключением призывной комиссии (за исключением граждан, прошедших военную службу по контракту);

12) непредставления сведений, предусмотренных статьей 20.2 настоящего Федерального закона.

2. Иные ограничения, связанные с поступлением на гражданскую службу и ее прохождением, за исключением ограничений, указанных в части 1 настоящей статьи, устанавливаются федеральными законами.

3. Ответственность за несоблюдение ограничений, предусмотренных частью 1 настоящей статьи, устанавливается настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

#### Запреты, связанные со службой

1. В связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещается:

1) замещать должность гражданской службы в случае:

а) избрания или назначения на государственную должность, за исключением случая, установленного частью второй статьи 6 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»;

б) избрания на выборную должность в органе местного самоуправления;

в) избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе;

2) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, а также участвовать в управлении хозяйствующим субъектом (за исключением жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного

потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости и профсоюза, зарегистрированного в установленном порядке), если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном нормативным правовым актом Российской Федерации или субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральными законами или законами субъекта Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;

3) приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход;

4) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;

5) получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные гражданским служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью и собственностью субъекта Российской Федерации и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации. Гражданский служащий, сдавший подарок, полученный им в связи с протокольным мероприятием, служебной командировкой или другим официальным мероприятием, может его выкупить в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации;

6) выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, по договоренности государственных органов Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации или муниципальных органов с государственными или муниципальными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями;

7) использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения,

другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам;

8) разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

9) допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности;

10) принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями;

11) использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума;

12) использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций, а также публично выражать отношение к указанным объединениям и организациям в качестве гражданского служащего, если это не входит в его должностные обязанности;

13) создавать в государственных органах структуры политических партий, других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) и религиозных объединений или способствовать созданию указанных структур;

14) прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора;

15) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

16) заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

1.1. Гражданскому служащему, его супруге (супругу) и несовершеннолетним детям запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

2. В случае, если владение гражданским служащим ценными бумагами (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций) приводит или может привести к конфликту интересов, гражданский служащий обязан передать принадлежащие ему ценные бумаги (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

3. Гражданин после увольнения с гражданской службы не вправе разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

3.1. Гражданин, замещавший должность гражданской службы, включенную в перечень должностей, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с гражданской службы не вправе без согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов замещать на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнять в данной организации работу (оказывать данной организации услуги) на условиях гражданско-правового договора (гражданско-правовых договоров) в случаях, предусмотренных федеральными законами,

если отдельные функции государственного управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности гражданского служащего. Согласие соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересовдается в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации.

4. Ответственность за несоблюдение запретов, предусмотренных настоящей статьей, устанавливается настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

Указанные запреты, устанавливаемые государством, направлены на предупреждение использования государственными служащими своих служебных возможностей в своих корыстных интересах. Все силы государственных служащих, наделенных государственно-властными полномочиями и реализующих многообразные функции государства, должны быть сосредоточены на обеспечении общественных и государственных интересов.

Государственный служащий обязан:

1) исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне;

2) исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют смысл и содержание его профессиональной служебной деятельности;

3) осуществлять профессиональную служебную деятельность в рамках установленной законодательством Российской Федерации компетенции государственного органа;

4) обеспечивать равное, беспристрастное отношение ко всем физическим и юридическим лицам, не оказывать предпочтение каким-либо общественным или религиозным объединениям, профессиональным или социальным группам, гражданам и организациям и не допускать предвзятости в отношении таких объединений, групп, граждан и организаций;

5) не совершать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей;

6) соблюдать ограничения, установленные настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами для гражданских служащих;

7) соблюдать нейтральность, исключающую возможность влияния на свою профессиональную служебную деятельность решений политических партий, других общественных объединений,

религиозных объединений и иных организаций;

8) не совершать поступки, порочащие его честь и достоинство;

9) проявлять корректность в обращении с гражданами;

10) проявлять уважение к нравственным обычаям и традициям народов Российской Федерации;

11) учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, а также конфессий;

12) способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию;

13) не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа;

14) соблюдать установленные правила публичных выступлений и предоставления служебной информации.

Гражданский служащий, замещающий должность гражданской службы категории «руководители», обязан не допускать случаи принуждения гражданских служащих к участию в деятельности политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений.

## **5.5. Основы административно-правового статуса военнослужащих**

Военная служба — это особый вид федеральной государственной службы. Она заключается в повседневном выполнении гражданами воинских обязанностей. Военная служба в России всегда считалась почетной обязанностью, священным долгом, исключительным по важности и необходимости. Исполнение обязанностей военной службы в Вооруженных Силах Российской Федерации предусматривает непосредственное участие в боевых действиях, повседневную боевую подготовку, другие виды подготовки и обучения, постоянное совершенствование каждым военнослужащим своего воинского мастерства, несение боевого дежурства, гарнизонной и внутренней службы, соблюдение требований воинской дисциплины. Правовые основы военной службы составляют Конституция РФ, Федеральный закон от 31 мая 1996 года № 61-ФЗ «Об обороне» с изменениями от 08.05.2010 № 83-ФЗ; Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»; Федеральный закон от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (с принимаемыми изменениями и дополнениями).

Главной задачей военной службы является постоянная целенаправленная подготовка к вооруженной защите или вооруженная

защита территории РФ. Военная служба имеет ряд существенных отличий по сравнению с другими видами государственной службы. Она требует от военнослужащих полной самоотдачи, высокой профессиональной подготовки, особой ответственности за исполнение обязанностей.

К гражданам, проходящим военную службу, предъявляются повышенные требования к состоянию здоровья, образовательному уровню, морально-психологическим качествам и уровню физической подготовленности.

Одной из особенностей военной службы является обязательное принятие каждым гражданином Военной присяги. Граждане принимают Военную присягу на верность своей Родине — Российской Федерации.

Отличительной чертой военной службы является высокая степень обязательности и ответственности за исполнение каждым военнослужащим своих служебных обязанностей.

За нарушения, допущенные при исполнении служебных обязанностей или уклонении от их исполнения, к военнослужащим предусмотрены более строгие меры воздействия, чем за аналогичные нарушения к гражданам, состоящим на государственной службе.

Наиболее характерной особенностью военной службы является беспрекословность служебного подчинения.

Одним из принципов строительства Вооруженных Сил Российской Федерации является единоначалие. Оно заключается в наделении командира (начальника) всей полнотой распорядительной власти по отношению к подчиненным и возложении на него персональной ответственности перед государством за все стороны жизни и деятельности воинской части, подразделения и каждого военнослужащего. Единоначалие выражается в праве командира (начальника) единолично принимать решения, отдавать приказы в строгом соответствии с требованиями законов и воинских уставов и обеспечивать их выполнение. Обсуждение приказа недопустимо, а неповинование или другое неисполнение приказа является воинским преступлением.

Отличительной чертой военной службы также является установление взаимоотношений между военнослужащими, которые по степени подчиненности характеризуются как по должности, так и по возможному званию.

По своему служебному положению и воинскому званию одни военнослужащие по отношению к другим могут быть начальниками или подчиненными. Начальники, которым военнослужащие подчинены

по службе, являются прямыми начальниками.

По своему воинскому званию начальниками являются состоящие на военной службе: маршал Российской Федерации, генералы армии, адмиралы флота, генералы, адмиралы, старшие и младшие офицеры. Сержанты и старшины являются младшими начальниками для солдат и матросов одной с ними части.

Начальник имеет право отдавать подчиненному приказы и требовать их выполнения. Подчиненные обязаны беспрекословно выполнять приказы начальника.

Для военнослужащих устанавливаются военная форма одежды и знаки различия.

Военная форма одежды и знаки различия по воинским званиям военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации утверждаются Президентом Российской Федерации.

Военнослужащие при исполнении обязанностей военной службы, а при необходимости и во внеслужебное время имеют право на хранение, ношение, применение и использование оружия.

Организация и исполнение обязанностей военной службы как составной части воинской обязанности граждан строго регламентированы Федеральными законами и другими нормативно-правовыми актами Российской Федерации, касающимися обороны государства.

В основе законодательства Российской Федерации по вопросам обороны лежат, прежде всего, правовые нормы Конституции Российской Федерации.

В ст. 59 Конституции установлено, что защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации. Главою государства и Верховным Главнокомандующим вооруженными силами Российской Федерации является Президент Российской Федерации. Вступая в должность, Президент Российской Федерации приносит присягу своему народу и клянется при осуществлении своих полномочий уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию, защищать суверенитет, независимость, безопасность и целостность государства, верно служить своему народу (статьи 80, 82).

В ст. 83 Конституции Российской Федерации Президентом Презформировать и возглавлять Совет безопасности РФ;

- утверждать военную доктрину РФ;
- назначать и освобождать высшее командование Вооруженных Сил РФ.

В случае агрессии против Российской Федерации или

непосредственной угрозы агрессии Президент Российской Федерации вводит на территории страны или в отдельных ее местностях военное положение (ст.87).

Меры по обеспечению обороны страны и государственной безопасности осуществляют Правительство Российской Федерации (статья 114).

На основании положений Конституции РФ разрабатываются и принимаются законодательные акты, в которых детально определяются правовые вопросы, касающиеся обороны и военного строительства. Базовым правовым актом военного законодательства является Федеральный закон Российской Федерации «Об обороне», в котором определены:

- организационные основы обороны;
- полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области обороны;
- функции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, обязанности должностных лиц, права и обязанности граждан в области обороны;
- предназначение Вооруженных Сил РФ, их комплектование и руководство, функции Министерства обороны и Генерального штаба;
- основные положения — состояние войны, военное положение, мобилизация, гражданская оборона, территориальная оборона;
- положение об ограничении деятельности политических партий и общественных объединений в Вооруженных Силах РФ.

Федеральный закон Российской Федерации «О статусе военнослужащих» определяет права, обязанности и ответственность военнослужащих, основы правовой и социальной защиты военнослужащих.

Порядок организации воинского учета граждан, подготовки их к военной службе, призыва на военную службу и ее прохождения определен в Федеральном законе Российской Федерации «О воинской обязанности и военной службе».

Повседневная деятельность военнослужащих, их жизнь, быт, несение службы, подготовка к выполнению должностных обязанностей регламентируются уставами, которые подразделяются на боевые и обще воинские. Общевоинские уставы устанавливают общие для всех видов Вооруженных Сил положения, определяющие взаимоотношения между военнослужащими, их общие и должностные обязанности и права, порядок несения внутренней, гарнизонной и караульной

служб. К общевоинским уставам относятся: Устав внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации, Дисциплинарный устав Вооруженных Сил Российской Федерации, Устав гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации, Строевой устав Вооруженных Сил Российской Федерации.

## **5.6. Основы административно-правового статуса служащих правоохранительных органов**

Правоохранительная служба в Российской Федерации обладает большим разнообразием, а потому в основе ее деятельности большее всего правовых актов.

До принятия Федерального закона РФ от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», единого мнения о понятии правоохранительной службы в научной юридической литературе не существовало, в ст. 7 данного закона под правоохранительной службой понимается - вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина.

Вместе с тем, как представляется, данное определение не вполне логично отображает сущность правоохранительной деятельности, так как его можно так же отнести и к деятельности судов и Федеральной службы безопасности РФ.

На наш взгляд, под правоохранительной службой следует понимать – систему специальных органов государства, осуществляющих юрисдикционную деятельность, связанную с охраной общественного порядка, прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, правовой системы общества, обеспечением общественной безопасности и стабильного функционирования всех органов государства.

Исходя из данного определения, можно сделать вывод о том, что система государственной правоохранительной службы включает в себя:

- органы внутренних дел (ОВД РФ);
- Федеральную миграционную службу (ФМС России);
- органы по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий

- (МЧС России);
- органы юстиции;
  - таможенные органы (ФТС РФ);
  - органы федеральной охраны (ФСО РФ) – особая разновидность правоохранительных органов, отнесенная к специальному виду государственной службы;
  - войска национальной гвардии РФ.

Естественно столь значимый перечень правоохранительных органов предполагает и существенный объем правовых актов, регламентирующих их деятельность. Учитывая изложенное, назовем лишь некоторые из правовых актов, наиболее полно отражающих специфику служебной деятельности указанных видов правоохранительных служб.

Наиболее широким объемом полномочий среди всех правоохранительных служб государства обладают органы внутренних дел.

Деятельность ОВД охватывает самые различные сферы жизнедеятельности государства. Правовую основу функциональной деятельности ОВД, как нами уже было отмечено, составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, Федеральный закон от 17.11.2011 «О службе в органах внутренних дел»; Федеральный закон РФ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»; Федеральный закон Российской Федерации от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и другие федеральные законы, а так же нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации. Российская полиция, являющаяся главным элементом органов внутренних дел, действует в соответствии с указанными правовыми актами и предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства (далее также - граждане; лица), для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности.

**Основные направления деятельности полиции:**

1. Деятельность полиции осуществляется по следующим основным направлениям:

- 1) защита личности, общества, государства от противоправных

посягательств;

- 2) предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- 3) выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам;
- 4) розыск лиц;
- 5) производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний;
- 6) обеспечение правопорядка в общественных местах;
- 7) обеспечение безопасности дорожного движения;
- 8) контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия;
- 9) контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной детективной (сыскной) и охранной деятельности;
- 10) охрана имущества и объектов, в том числе на договорной основе;
- 11) государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц;
- 12) осуществление экспертно-криминалистической деятельности.

2. По решению Президента Российской Федерации сотрудники полиции могут участвовать в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности.

Полиция осуществляет свою деятельность на основе следующих принципов:

- соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина;
- законности;
- беспристрастности;
- открытости и публичности;
- общественное доверие и поддержка граждан;
- взаимодействия и сотрудничества;
- использование достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем.

Вторую строчку по объему полномочий, среди правоохранительных органов государства, после МВД РФ занимают о р г а н ы министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России). В своей деятельности МЧС руководствуются Конституцией РФ, Федеральным законом № 28-ФЗ от 12.02.1998 о гражданской

обороне; Федеральным законом от 22 июля 2008 года № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» и Положением о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868.

МЧС России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно - правовому регулированию, также по надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (далее - чрезвычайные ситуации), обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

МЧС России осуществляет управление, координацию, контроль и реагирование в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

МЧС России осуществляет свою деятельность непосредственно и через входящие в его систему: территориальные органы - региональные центры по делам гражданской обороны чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и органы, специально уполномоченные решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам Российской Федерации Государственную противопожарную службу Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны чрезвычайным ситуациям ликвидации последствий стихийных бедствий (далее - Государственная противопожарная служба); войска гражданской обороны; Государственную инспекцию по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее - Государственная инспекция по маломерным судам); аварийно - спасательные и поисково-спасательные формирования, образовательные, научно - исследовательские, медицинские, санаторно-курортные и иные учреждения организаций, находящиеся в ведении МЧС России.

### **Правовое регулирование государственной правоохранительной службы в органах юстиции**

Правоохранительные органы юстиции так же характеризуются многообразием выполняемых функций и значительным объемом полномочий.

Структурно в состав Министерства юстиции входят две основные

службы: Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН России);  
Федеральная служба судебных приставов (ФССП России)

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 года (в последующих редакциях) и в соответствии с иными нормативно-правовыми актами, Министерство юстиции Российской Федерации занимается выработкой и реализацией государственной политики и нормативно-правовым регулированием, а также осуществляет правоприменительные функции и функции по контролю и надзору в сферах:

- исполнения уголовных наказаний,
- регистрации некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественных объединений, политических партий и религиозных организаций, а также предоставление информации о них.
- адвокатуры и адвокатской деятельности,
- нотариата и нотариальной деятельности,
- государственной регистрации актов гражданского состояния,
- легализации и апостиля,
- обеспечения установленного порядка деятельности судов и исполнения судебных актов и актов других органов;
- противодействия коррупции, а также осуществляет антикоррупционную экспертизу законопроектов.

Исходя из названных функций, правовую основу деятельности государственной службы юстиции составляют:

- Конституция РФ;
- Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации;
- Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5473-І «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»;
- Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»;
- Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-1; Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния»;
- Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»;

- Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах»; Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации 12 декабря, 2008 г и иные многообразные нормативные правовые акты, отраслевой принадлежности.

Указанное многообразие правовых актов характеризует и все многообразие общественных отношений, регулируемых правоохранительной службой министерства юстиции, каждая из которых заслуживает своего особого внимания.

Таможенная служба Российской Федерации (ФТС РФ). Государственная служба в таможенных органах, связанна с обеспечением таможенного контроля за перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу РФ.

Исторически ФТС России имела стратегическое значение в экономической сфере деятельности Российского государства, потому, несмотря на нестабильность законодательства о таможенных органах РФ, таможенная служба никогда не оставалась без внимания со стороны государства. Особую роль ФТС РФ играет в условиях рыночной экономики, когда межгосударственный товарооборот увеличился многократно, а с ним увеличилось и число административных правонарушений и преступлений в сфере охраняемых общественных отношений связанных с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу. Служба в таможенных органах является особой разновидностью государственной службы граждан Российской Федерации, так как в нее, согласно п.3, ст. 9 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» входят граждане РФ, замещающие в порядке, установленном законодательством России, должности сотрудников и федеральных государственных гражданских служащих таможенных органов РФ.

Таким образом, мы видим, что систему таможенных органов составляют как сотрудники, относящиеся к правоохранительной службе, имеющие специальные звания и особый правовой статус, так и работники государственной гражданской службы.

В современный период времени правовую основу деятельности ФТС РФ составляет Конституция РФ, а также ряд ведомственных законов: Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»; Таможенный кодекс Таможенного союза, принятый Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств (России, Белоруссии и Казахстана) от 27.11.2009 № 17; Федеральный закон № 311-ФЗ от 27 ноября 2010 г. «О Таможенном регулировании в Российской

Федерации».

1. Таможенные органы выполняют следующие основные функции (обязанности):

1) проводят таможенный контроль, совершенствуют методы совершения таможенных операций и проведения таможенного контроля, создают условия, способствующие ускорению товарооборота при ввозе товаров в Российскую Федерацию и вывозе товаров из Российской Федерации;

2) содействуют развитию внешней торговли Российской Федерации, внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, ускорению товарооборота;

3) ведут таможенную статистику внешней торговли и специальную таможенную статистику;

4) взимают таможенные пошлины, налоги, антидемпинговые, специальные и компенсационные пошлины, таможенные сборы, контролируют правильность исчисления и своевременность уплаты указанных пошлин, налогов и сборов, принимают меры по их принудительному взысканию;

5) обеспечивают на территории Российской Федерации соблюдение порядка перемещения товаров и транспортных средств международной перевозки через таможенную границу Таможенного союза;

6) обеспечивают, если иное не установлено законодательством Российской Федерации, соблюдение установленных в соответствии с международными договорами государств - членов Таможенного союза и законодательством Российской Федерации запретов и ограничений в отношении товаров, ввозимых в Российскую Федерацию и вывозимых из Российской Федерации;

7) обеспечивают в пределах своей компетенции защиту прав на объекты интеллектуальной собственности;

8) выявляют, предупреждают, пресекают преступления и административные правонарушения, отнесенные законодательством РФ к компетенции таможенных органов, а также иные связанные с ними преступления и правонарушения, проводят неотложные следственные действия и осуществляют предварительное расследование в форме дознания по уголовным делам об указанных преступлениях, осуществляют административное производство по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела (о нарушениях таможенных правил), оказывают содействие в борьбе с коррупцией и международным терроризмом, осуществляют противодействие незаконному обороту объектов интеллектуальной собственности, наркотических средств, психотропных веществ,

оружия и боеприпасов, культурных ценностей и иных предметов, перемещаемых через таможенную границу Таможенного союза и (или) через Государственную границу Российской Федерации;

9) содействуют осуществлению мер по защите государственной безопасности, общественного порядка, нравственности населения, жизни и здоровья человека, животных и растений, охране окружающей природной среды, защите интересов потребителей товаров, ввозимых в Российскую Федерацию;

10) осуществляют в пределах своей компетенции контроль за валютными операциями, связанными с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза, а также с ввозом товаров в Российскую Федерацию и их вывозом из Российской Федерации, в соответствии с международными договорами государств - членов Таможенного союза, валютным законодательством Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами органов валютного регулирования;

11) содействуют развитию экспортного и транзитного потенциала Российской Федерации, оптимизации структуры экспорта, защищают с использованием средств таможенного регулирования интересы отечественных товаропроизводителей, постоянно совершенствуют систему таможенного контроля, способствующую оптимальному использованию ресурсов таможенных органов;

12) обеспечивают в соответствии с международным договором государств - членов Таможенного союза меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма при осуществлении контроля за перемещением через таможенную границу Таможенного союза валют государств - членов Таможенного союза, ценных бумаг и (или) валютных ценностей, дорожных чеков;

13) разъясняют заинтересованным лицам их права и обязанности в области таможенных правоотношений, оказывают содействие в пределах своих полномочий участникам внешнеэкономической деятельности в реализации ими своих прав при совершении таможенных операций в отношении товаров и транспортных средств международной перевозки;

14) обеспечивают выполнение международных обязательств Российской Федерации в части, касающейся таможенного дела, осуществляют сотрудничество с таможенными и иными компетентными органами иностранных государств, международными организациями, занимающимися вопросами таможенного дела;

15) осуществляют информирование и консультирование в

области таможенного дела, обеспечивают в установленном порядке государственные органы, организации и граждан информацией по вопросам таможенного дела;

16) проводят научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки в области таможенного дела.

2. Федеральными законами на таможенные органы могут быть возложены иные функции (обязанности).

Как уже было отмечено, особой разновидностью правоохранительных органов РФ является Федеральная служба охраны Российской Федерации (ФСО России) — федеральный орган исполнительной власти Российской Федерации, осуществляющий функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере государственной охраны, президентской, правительенной и иных видов специальной связи и информации, предоставляемых федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации и другим государственным органам.

Государственная охрана — функция федеральных органов государственной власти в сфере обеспечения безопасности объектов государственной охраны, осуществляемая на основе совокупности правовых, организационных, охранных, режимных, оперативно-розыскных, технических и иных мер.

Государственная охрана осуществляется на основе Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также международных договоров Российской Федерации.

Основными принципами осуществления государственной охраны являются принципы законности, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, централизованного руководства, взаимодействия государственных органов обеспечения безопасности, непрерывности, сочетания гласных и негласных методов деятельности, подконтрольности и поднадзорности. Свою деятельность ФСО РФ осуществляет в соответствие с Федеральным законом от 27.05.1996 № 57-ФЗ «О государственной охране».

## Тема № 6.

# ПРЕДПРИЯТИЯ, УЧРЕЖДЕНИЯ, ОРГАНИЗАЦИИ КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

### 6.1. Понятие и виды предприятия

Исторические особенности государства любого типа характеризуются состоянием трех главных сфер его деятельности: хозяйственно-экономической, социально-культурной и административно-политической. Во всех указанных сферах деятельности задействовано большое количество организаций, являющихся субъектами административного права и административно-правовых отношений. Все существующие виды организаций, в зависимости от порядка образования и от характера вида их деятельности подразделены на три большие группы: учреждения, предприятия и иные организации, осуществляющие хозяйственные, социально-культурные и иные функции в целях удовлетворения материальных, духовных, культурных, социальных и других потребностей граждан, общества и государства.

Все виды организаций отличаются друг от друга по их назначению, по своему характеру, по особенностям образования, по правовому статусу, по своим социально полезным свойствам и др..

В юридической литературе под предприятием следует понимать хозяйственную организацию, образованную для производства общественно полезного продукта, выполнения общественно полезных работ и оказания услуг в целях удовлетворения общественных потребностей, а так же для получения и распределения прибыли между ее участниками.

Виды предприятий могут быть классифицированы по различным основаниям:

- а) по своей принадлежности и формам собственности они делятся на: государственные, муниципальные, частные, кооперативные, общественные объединения, предприятия смешанных форм собственности;
- б) по территориально-политическому признаку предприятия бывают: общефедеральные; субъектов Федерации, муниципальные;
- в) по отраслевой специализации предприятия подразделяются на: промышленные (заводы, фабрики, шахты, комбинаты и

др.); сельскохозяйственные (частные фермерские хозяйства, фермерские объединения и кооперации, агрофермы и др.); строительные корпорации (СМУ, строительные тресты, кооперативы, ремонтно-дорожные строительные организации и др.); транспортные предприятия (автокооперации, депо, пароходства, аэропорты, железнодорожные станции и др.); предприятия связи (телеграфы, почтамты, узлы связи); предприятия торговли (торговые базы, универсамы, магазины, магазины и др.); жилищно-коммунальные хозяйства (РЭУ, ГУЖА, предприятия по благоустройству, энергоснабжению и др.).

Таким образом, мы видим, что все предприятия делятся на три большие категории: производящие продукцию, проводящие различные работы и оказывающие хозяйственные услуги.

В свою очередь, все предприятия, в зависимости от их финансового оборота, так же можно разделить на три группы: предприятия малого, среднего и крупного бизнеса.

На протяжении длительного времени, особое внимание руководства страны было приковано к развитию крупного бизнеса, ввиду того, что 85 % всех поступающих от производственной деятельности налогов в государственный бюджет поступали именно от крупных предприятий. Однако, не все предприятия связанные с крупным бизнесом отвечали насущным потребностям и национальным интересам населения России, многие из них (принадлежащие олигархам), получая колоссальные многомиллиардные прибыли с использованием дешевого труда наемных рабочих, большую часть своих капиталов не вкладывали в развитие отечественной промышленности, а вывозили за рубеж, обесценивая таким образом свои налоговые вложения в бюджет государства и ослабляя национальную безопасность России. Такое положение в условиях экономического кризиса и враждебного отношения к России со стороны США, Канады и некоторых Западноевропейских государств (страны НАТО), втянутых США в откровенное экономическое противостояние к России, вынудило Верховную власть государства пересмотреть свое отношение к развитию предприятий малого и среднего бизнеса. 6 июля 2007 года Государственной Думой принят Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», явившийся началом переходного периода от приоритетного развития крупного бизнеса к государственной и муниципальной поддержке малого и среднего бизнеса. Приоритетными направлениями развития малого и среднего бизнеса являются: развитие предприятий по производству сельскохозяйственной продукции, производству одежды и обуви,

хлебопечение, производство медицинской техники, строительство, оказание услуг населению (ремонтных, хозяйственных, бытовых). Безусловно, что указанные направления деятельности не представляют интереса для крупного бизнеса, все наиболее прибыльные отрасли в котором, давно поделены между представителями олигархической прослойки.

Следует отметить, что все предприятия на договорной основе могут объединяться в концерны, союзы, ассоциации и другие объединения.

Учреждением признается организация, созданная для осуществления управлеченческих, социально-культурных или административно-политических функций. Учреждения не относятся к организациям - производителям, но так же являются носителями полезного труда, оказывая населению определенные социально полезные услуги в сфере образования; развития науки; организации культурного досуга; правовой защиты населения; в сфере правоохранительной деятельности, развития систем информатизации и т.п. Учреждения также, как и предприятия, можно подразделить на виды по следующим основаниям:

- а) по форме собственности: частные; государственные; муниципальные;
- б) по масштабу и значению деятельности: общефедеральные, субъектов федерации, местные;
- в) по характеру и сфере деятельности: образовательные (школы, гимназии, колледжи, техникумы, ВУЗы); в сфере науки (НИИ, Академии); в сфере культуры (театры, музеи, библиотеки); в области здравоохранения (больницы, санатории, пансионаты, дома отдыха, лечебницы, институты и др.); в сфере социальной защиты (детские дома, интернаты и др.) и другие.

К иным некоммерческим организациям относятся потребительские кооперативы, фонды и т.д. Потребительским кооперативом признается добровольное объединение граждан и юридических лиц - на основе членства, с целью удовлетворения материальных и иных потребностей участников осуществляемого путем объединения его членами имущественных паевых взносов. Фондом признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов, преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полезные цели.

## **6.2. Административно-правовой статус предприятий, учреждений и организаций**

Административно-правовой статус предприятий, учреждений и иных организаций определяется федеральными законами, кодексами, правовыми нормами, содержащимися в указах Президента РФ, актах Правительства РФ в законах и иных нормативных документах субъектов РФ.

Нормы права, устанавливающие административно-правовой статус предприятий и учреждений, могут быть подразделены на четыре основные группы:

- а) нормы, относящиеся к предприятиям и учреждениям всех видов собственности;
- б) нормы, адресуемые государственным предприятиям и учреждениям;
- в) нормы, относящиеся к муниципальным предприятиям и учреждениям;
- г) нормы, относящиеся к негосударственным предприятиям и учреждениям.

Независимо от форм собственности, эти нормы права устанавливают:

- общий порядок их взаимоотношений с органами исполнительной власти государства;
- государственную регистрацию предприятий, учреждений и других организаций (порядок производства регистрации, основания отказа в регистрации и т.д.);
- общеобязательный порядок ведения бухгалтерской и статистической отчетности государственным органом, необходимой для налогообложения и ведения общегосударственной экономической информации;
- обязанность соблюдать законодательство об охране окружающей среды, земельное законодательство, правовой режим природопользования, правила безопасности на производстве, санитарно-гигиенические нормы и требования по защите работников предприятий и учреждений, населения и потребителей продукции, о пожарной безопасности, антимонопольное законодательство и т.д.

За соблюдением требований, установленных в административно-правовом статусе предприятий, учреждений и иных организаций ведут компетентные органы исполнительной власти, по направлениям своей деятельности, ими осуществляется контроль и надзор за соблюдением указанными субъектами соответствующего законодательства

с возможностью применения к ним мер административного принуждения. В определенных случаях (лицензионные виды деятельности) предприятия обязаны получать разрешение на занятие тем или иным видом хозяйственной деятельности. Субъектами административного права и административно-правовых отношений предприятия, учреждения и иные хозяйствственные организации становятся с момента их регистрации в ФНС РФ, либо учреждения в установленном государством порядке (для имеющих государственную принадлежность).

Особенности административно-правового статуса государственных предприятий вытекают из того, что государство является собственником таких предприятий. Государство в лице своих органов образует предприятия и учреждения; определяет предмет и цели их деятельности, их дислокацию, утверждает устав о них; осуществляет управление, назначает на должность и освобождает от должности руководителей, проводит реорганизацию и ликвидацию государственных предприятий.

Должностные лица государственных предприятий, кроме материальной ответственности так же несут дисциплинарную ответственность. Следует иметь в виду, что некоторые виды производственной деятельности могут осуществляться только государственными предприятиями, функционирование которых подчиняется режиму лицензионно-разрешительной системы - производство оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, опасных химических веществ, приготовление и реализация наркотических медикаментозных препаратов и др.

На административно-правовой статус государственных предприятий так же существенным образом влияет правовой режим их имущества. С этой точки зрения они подразделяются на два вида:

- основанные на праве хозяйственного ведения дел (государственные предприятия);
- основанные на праве оперативного управления (казенные предприятия). Правовое положение казенных предприятий характеризуется меньшей степенью самостоятельности, чем у государственных предприятий.

Административно-правовой статус муниципальных предприятий практически аналогичен статусу государственных предприятий. Главная особенность в том, что их статус реализуется в основном в отношениях с органами местного самоуправления. Органам местного самоуправления предоставлено право самостоятельно создавать предприятия, учреждения для осуществления хозяйственной деятельности, оказания различных услуг населению, а так же

самостоятельно решать вопросы их реорганизации и ликвидации. Они определяют цели, условия и порядок деятельности предприятий, учреждений и организаций, находящихся в муниципальной собственности, регулируют цены и тарифы на их продукцию (услуги), утверждают их уставы, назначают и увольняют руководителей, заслушивают отчеты об их деятельности. Отношения между органами местного самоуправления и руководителями муниципальных предприятий, учреждений и организаций строятся на контрактной основе в соответствии с трудовым законодательством.

Особенностью административно-правового статуса негосударственных предприятий, учреждений и организаций является то, что влияние на них со стороны государства имеет определенные ограничения. Роль государства по отношению к ним проявляется лишь в правовых установлениях и контроле соответствия их деятельности требованиям законов.

Управление негосударственными предприятиями осуществляют их собственники или уполномоченные ими органы, не обладающие государственно-властными полномочиями. Порядок их образования или ликвидации регламентируется законодательством. Учредительным документом является устав или положение о предприятии, учреждении, организации, который утверждается его учредителями и регистрируется в государственном органе. Данные о регистрации включаются в единый государственный реестр.

Предприятие, учреждение или другая организация считаются созданными с момента их государственной регистрации. Их ликвидация производится по решению учредителей либо по решению суда (в случае осуществления деятельности без надлежащего разрешения-лицензии, либо с иными неоднократными или грубыми нарушениями закона, либо при осуществлении деятельности, противоречащей уставным целям). Предприятия и учреждения могут быть ликвидированы и в случае признания их банкротами.

Неправомерные действия государственных органов в отношении организаций могут быть обжалованы в установленном законом порядке.

Предприятие, учреждение считается ликвидированным после внесения об этом записи в единый государственный реестр юридических лиц. Государственный контроль за созданием, реорганизацией и ликвидацией предприятий осуществляет федеральный антимонопольный комитет.

С предварительного согласия антимонопольного органа осуществляются:

- слияние и присоединение коммерческих организаций;
- приобретение лицом (группой лиц) акций (долей) с правом голоса в уставном капитале хозяйственного общества, при котором такое лицо (группа лиц) получает право распоряжаться более чем 20 процентами указанных акций (долей). Данное требование не распространяется на учредителей хозяйственного общества при его образовании;
- получение в собственность, пользование или владение одним хозяйствующим субъектом (группой лиц) основных производственных средств или нематериальных активов другого хозяйствующего субъекта, если балансовая стоимость имущества, составляющего предмет сделки (взаимосвязанных сделок), превышает 10 процентов балансовой стоимости основных производственных средств и нематериальных активов хозяйствующего субъекта, отчуждающего или передающего имущество;
- приобретение лицом (группой лиц) прав, позволяющих определять условия ведения хозяйствующим субъектом его предпринимательской деятельности либо осуществлять функции его исполнительного органа.

Предварительное согласие на осуществление вышеуказанных сделок требуется в случаях, если суммарная стоимость активов по последнему балансу лиц, указанных в данных пунктах, превышает 3 млрд. рублей, или одним из них является хозяйствующий субъект, внесенный в Реестр хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке определенного товара более 35 процентов, либо приобретателем является группа лиц, контролирующая деятельность указанного хозяйствующего субъекта.

Лица или органы, принимающие решение о слиянии либо присоединении коммерческих организаций, либо о приобретении акций (долей), представляют в антимонопольный орган помимо документов, представляемых в регистрирующий орган в соответствии с законодательством Российской Федерации, ходатайство о даче согласия на слияние либо присоединение коммерческих организаций, сведения об основных видах деятельности и объеме производимой и реализуемой на соответствующих товарных рынках продукции (работ, услуг) и иную информацию, в том числе на магнитном носителе, предусмотренную перечнем, утвержденным федеральным антимонопольным органом.

Антимонопольный орган не позднее 30 дней со дня получения необходимых документов сообщает заявителю в письменной форме

о принятом решении.

Управление предприятиями, учреждениями и другими организациями обеспечивает собственник или учредитель. Собственник осуществляет управление как самостоятельно, так и путем делегирования функции управления доверенному лицу, принимаемому на работу по найму – директору, Генеральному директору. Руководящие должности в органе управления предприятием замещаются способом, определяемым собственником - путем выборов, по конкурсу, либо назначением. Управление предприятием, в зависимости от его вида деятельности и финансового оборота, может управляться так же советом директоров. Независимо от этого, на предприятии, учреждении формируется внутренний, корпоративный орган управления - администрация. Характерной особенностью администрации предприятия являются то, что она выступает от имени всего предприятия (юридического лица) в отношениях с другими юридическими лицами, в том числе с государством.

Орган управления – администрация, может быть как государственным, так и муниципальным.

Характерным примером рассматриваемой группы субъектов являются образовательные учебные организации (ВУЗы, колледжи), осуществляющие свою деятельность, как на государственной, так и на муниципальной основе, а также полностью действующие на хозрасчетной основе.

В системе высших учебных заведений функционируют предприятия - филиалы, фонды, научные подразделения, предназначенные для обеспечения поставленных целей и выполнения основных задач.

Больше всего предприятий, создаваемых и действующих на государственной основе, есть в системе МВД РФ:

- предприятия, выпускающие продукцию по государственным заказам (специальная техника, средства сигнализационной охраны, средства индивидуальной защиты и др.);
- научно-производственные объединения по разработке и выпуску экспериментальных партий криминалистической и специальной техники, средств транспорта и связи, по разработке средств охранной и пожарной сигнализации и защиты;
- организации капитального строительства и ремонта, предприятия материально-технического снабжения (базы, склады и др.);
- автотранспортные предприятия, типографии, военторги и иные предприятия.

В системе органов внутренних дел имеются учреждения:

- медицинские и лечебно-оздоровительные учреждения

- (поликлиники, госпитали, санатории и т.д.);
- научно-исследовательские учреждения (институты, центры, лаборатории и т.д.);
  - учебные заведения (учебные центры, средние специальные и высшие учебные заведения);
  - учреждения культуры и спорта (клубы, музеи, редакции, архивы, спортивные организации).

К иным некоммерческим организациям относятся различные фонды, которые могут быть созданы в системе МВД, как например, жилищный фонд.

Административно-правовой статус этих учреждений имеет свои особенности:

- они все учреждаются государством;
- на них не распространяется законодательство о приватизации; МВД России самостоятельно:
  - определяет профиль предприятий и их местонахождение;
  - утверждает их уставы (положения), осуществляет управление ими;
  - назначает на должность и освобождает от должности руководителей;
  - устанавливает государственные заказы и доводит их до предприятий;
  - принимает решение о реорганизации или ликвидации предприятий и учреждений.

Руководители (начальники) предприятий и учреждений системы органов внутренних дел осуществляют оперативное управление подчиненными предприятиями и учреждениями на принципе единоличия. Нормативно правовой базой для предприятий МВД являются Конституция РФ, Федеральные законы, указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, а так же руководящие акты Министра внутренних дел РФ.

# **РАЗДЕЛ 2.**

## **ФОРМЫ И МЕТОДЫ**

### **АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ**

### **ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

#### **Тема № 7.**

#### **ФОРМЫ И МЕТОДЫ**

#### **АДМИНИСТРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

##### **7.1. Понятие и сущность методов административного управления**

Важным моментом для установления сущности и значения административного аспекта государственного управления является определение методов административного управления, с помощью которых реализуется государственная политика.

Методы управления - это способы осуществления организующего влияния в отношениях субъектов и объектов управления. Методы выражают качественную сторону реализации функции управления и непосредственно связаны с характером соответствующих этим функциям государственно-властных полномочий. При определении методов управленческой деятельности (признака компетенции), необходимо учесть взаимосвязь нормативного закрепления функций и методов, которая обеспечивает единство и целеустремленность действий подразделений органа исполнительной власти.

Общие методы, применяемые в административном управлении, можно определить как методы убеждения и побуждения (принуждение), а также прямого и косвенного воздействия. Тогда как последние могут быть выражены как определенные административные методы управления.<sup>42</sup>

Именно влияние является основной особенностью административных методов. При определении методов административного управления основной акцент делается на значение управленческих решений.

<sup>42</sup> Политико-административное управление: Учебник / Общ. ред. В.С. Комаровский, Л.В. Сморгунов. – М. : РАГС, 2004. – С. 71.

Методы административного управления определяют как: совокупность приемов, операций и процедур подготовки и принятия, организации и контроля исполнения управленческих решений, принимаемых участниками административного управленческого процесса.

Для осуществления управления его субъекты используют соответствующий ситуации управленческий механизм. Он представляет собой совокупность познанных закономерностей и принципов, которые применяются на их основе, форм и методов взаимодействия субъекта и объекта управления в конкретных исторических и экономических условиях общества.<sup>43</sup>

Таким образом, методами административного управления является совокупность приемов, средств и способов воздействия в отношениях субъектов и объектов управления, с целью принятия управленческих решений для достижения поставленной цели. Они является связующим звеном между субъектом административного права и другими участниками отношений, сочетая в себе не только волеизъявление, но и характер волеизъявления.<sup>44</sup>

Административное управление предусматривает методы, которыми управляющая подсистема влияет на управляемую подсистему. Административные методы управления опираются на:

- систему законодательных актов страны и региона;
- систему нормативно-директивных и методических (обязательных к применению) документов государственных органов;
- систему планов, программ, проектов, задач;
- систему оперативного руководства (власти), граничащей с психологическими аспектами.

Классификация методов государственного управления: общие (убеждение и принуждение) и специальные (административные, экономические, социально-психологические).

Сущность методов государственного управления определяется их социальной природой и зависит от характера общественных отношений. Субъекты исполнительной власти применяют методы воздействия для достижения стоящих перед ними целей обусловленных их функциональной деятельностью, для решения внутри и внешнеполитических задач государства (социально-экономических, социально-политических, социально-культурных).

Выбор того или иного метода государственного управления

---

<sup>43</sup> Новейший словарь иностранных слов и выражений. – М. : Соврем. литератор, 2003. – С. 38.

<sup>44</sup> Политико-административное управление: Учебник / Общ. ред. В.С. Комаровский, Л.В. Сморгунов. – М. : РАГС, 2004. – С. 144.

зависит от многих факторов: от складывающейся ситуации в системе общественных отношений, от компетенции и полномочий субъекта исполнительной власти, от специфики объекта управленческого воздействия, от поставленных целей и задач и от других факторов, возникающих в социальной среде общества. Как отмечает А.П. Коренев, - «Сложность и многогранность процессов управления обуславливает существование множества методов управления. Методы не исключают, а дополняют друг друга, т.к. каждый метод характеризуется способом реализации целей управления. Правильное понимание взаимосвязи методов, их классификация важны для познания сущности и условий более эффективного их использования..... Вопрос о классификации этих методов в литературе решается неоднозначно. Выделяются административные, экономические, социально-психологические, а также комплексные методы управления. Указываются общие методы управления, относящиеся ко всей системе управления, и локальные, свойственные отдельным ее частям. Существуют и иные виды классификации.»<sup>45</sup>

Вместе с тем,, в большинстве учебников по административному праву выделяют такие группы методов, как: общенаучные и специальные, прямые и косвенные, административно-распорядительные, экономические, социально-психологические и др. Административные методы управления так же классифицируются по форме выражения, по юридическим свойствам, по характеру (способу) воздействия на поведение объектов управления, по форме предписания.

По форме выражения административные методы управления подразделяются на административно-правовые и административно-организационные.

По юридическим свойствам административные методы управления могут быть нормативными (к ним относятся правовые акты, содержащие нормы, которые регулируют управленческие отношения, деятельность управляемых) и индивидуальными (содержат предписания в виде прямых распоряжений, адресованных конкретным исполнителям).

По характеру (способу) воздействия на поведение управляемых субъектов административные методы подразделяются на: обязывающие к совершению определенных действий; уполномочивающие совершать определенные действия; запрещающие совершение тех или иных действий, поощряющие к социально-полезной деятельности.

По форме предписания административные методы могут быть подразделены на категорические (императивные), поручительные

45 См. Там же. С. 166-167

(например, вышестоящий орган исполнительной власти поручает выполнение нижестоящему органу функций, которые не входят в его компетенцию) и рекомендательные.

Более часто методы государственного управления подразделяют на три группы: административные, экономические, социально-психологические.

К административным методам относятся: принуждение, предписание, проверки (контроль и надзор).

К экономическим методам относятся: государственные заказы, материальные виды воздействий.

К социально-психологическим методам относятся: убеждение, согласование, оказание помощи.

Отдельные учёные в группе административных методов выделяют такие подвиды как: административно-распорядительные, административно-правовые, административно-организационные, нормативные, индивидуальные, обязывающие, уполномочивающие, поощряющие, поручительные и рекомендательные.

Некоторые из названных, наиболее часто встречаемых в правовой литературе методов, следует рассмотреть более подробно.

Административно-распорядительные методы – это способы прямого, непосредственного воздействия на поведение управляемого субъекта. Они базируются на силе государственной власти и включают в себя меры запрета, разрешения и предупреждения, носят обязательный характер и оформляются в виде законодательных актов, распоряжений, постановлений и т.д. К ним можно отнести распределение централизованных инвестиций или иных контролируемых государством ресурсов, лицензирование отдельных видов деятельности, квотирование экспорта, импорта и т.д. Например, когда власти заинтересованы в прекращении определенного вида деятельности, они могут прекратить выдачу лицензий и, напротив, для расширения той или иной деятельности разрешить ее ведение. К мерам принуждения относятся правила, условия, соблюдение которых обязательно для хозяйствующих субъектов (определенные условия охраны труда, установление очистных сооружений и т.д.).

Административно-распорядительные методы государственного управления достаточно эффективны в сфере контроля над монопольными рынками, в области экологии, в разработке национальной системы стандартизации и сертификации, в определении и поддержании минимально допустимых параметров жизни населения. Однако, следует отметить, что в развитых странах с рыночной экономикой масштабы применения административно-распорядительных методов

достаточно ограничены, но в критических ситуациях (военные действия, кризисные явления в экономике, стихийные бедствия) их роль существенно возрастает.

Экономические методы – это комплекс материальных средств, рычагов, воздействия органов государственной власти на объект управления. Они воздействуют на интересы объектов регулирования косвенно: через хозяйственное законодательство, финансовую, денежную, кредитную политику. При этом отсутствует прямое принуждение или поощрение. Объект управления свободен в выборе вариантов действия при условии, что они не противоречат действующему законодательству. То есть, они призваны создать такие условия, чтобы объекту управления было выгодно действовать так, как того желает государство. Такими методами является налоговая, бюджетная, финансовая политика, материальное стимулирование, применение финансовых санкций, предоставление дотаций регионам, санация предприятий и т.д. Например, государство снижает налоги на производство детских товаров, стимулируя его рост, или устанавливает повышенные стипендии для студентов-отличников, заботясь о качестве образования. При этом важно, чтобы экономические методы применялись гибко и не являлись тормозом в реализации целей и функций государственного управления.

Социально-психологические методы – это способы социально-психологического воздействия на управляемых для достижения соответствующих целей. Это такие средства воздействия, как: агитация, пропаганда; разъяснение позиции государства, его политики, правовых актов с использованием СМИ; личные встречи руководителей государства с трудовыми коллективами; различные виды индивидуального поощрения, продвижения по службе и т.п.; нравственное осуждение, имеющее зачастую большее воздействие, нежели административное, или иное наказание.

С помощью социально-психологических методов формируются социальные установки, ценностные ориентации, групповое сознание, ориентация на лидера.

Можно также выделить прямые и косвенные методы государственного управления.

Прямые методы непосредственно воздействуют на объекты, например, через приказ, распоряжение или прямое финансирование (централизованные инвестиции), финансовую поддержку (дотации) и т.д.

Косвенные методы свое воздействие оказывают опосредованно, например, через такие формы государственного управления как

налогообложение, кредитование и др.. Использование тех или иных методов часто зависит от формы собственности объекта управления. Прямые и административно-распорядительные методы, чаще всего, используются в управлении объектами государственной и коммунальной форм собственности. По отношению к объектам негосударственной формы собственности применяются в основном косвенные и экономические методы управления.

По способу применения методы управления делятся на убеждение, наказания, поощрения.

Все перечисленные методы тесно взаимосвязаны между собой и взаимно дополняют друг друга.

Сложность и многообразие процессов управления обуславливает существование множества методов управления. Методы не исключают, а дополняют друг друга, т.к. каждый метод управления характеризуется способом реализации целей управления. Правильное понимание взаимосвязи методов управления, их классификация важны для познания сущности и условий эффективного их использования.

Существует два всеобщих способа социального, в том числе и государственного управления, - это методы убеждения и методы принуждения, которые являются универсальными средствами воздействия на сознание и волю людей. Убеждение и принуждение - это части единого целого, т. е. механизма обеспечения должного поведения и правопорядка. Они взаимно дополняют друг друга.

Убеждение и принуждение отличаются по характеру воздействия на волю подчиненных. Убеждение проявляется в использовании различных разъяснительных, воспитательных, организационных, поощрительных мер для формирования воли властующего или ее преобразования в волю подвластных. Оно направляется на то, чтобы подвластные сами исполняли выраженную в правовых актах волю законодателя. Благодаря убеждению достигается единство воли законодателя и граждан, руководителя и коллектива, которое является необходимым условием единства действий.

Убеждение - это процесс последовательно осуществляемых действий, который включает в себя такие элементы, как овладение вниманием, внушение, побуждение интереса, возбуждение желания, стимулирование действий.

Принуждение можно понимать как подавление чужой воли и внешнее воздействие на его поведение. За невыполнение управляемым субъектов своих обязанностей в сфере государственного управления, управляющий субъект вправе, в соответствии со своими

государственно-властными полномочиями воздействовать на моральные, материальные, правовые интересы, а так же на физическую свободу управляемого субъекта, чтобы, добиться его подчинения своей воле основанной на законе.

Разновидностью убеждения в государственном управлении является метод стимулирования должного поведения участников управлеченческих отношений. Особая роль в стимулировании принадлежит поощрению.

Поощрение представляет собою награждение, публичное оказание почета лицу за совершенные им общественно-полезные действия, связанные с выполнением гражданского долга, правовых или общественных обязанностей. Поощрение стимулирует физическое, или юридическое лицо к активной деятельности, формированию законопослушного поведения, укреплению служебной дисциплины. Основаниями для поощрения являются указанные в правовых нормах действия, которые стимулируются государством в целях достижения конкретных успехов в экономической, социально-культурной, социально-политической и иных сферах деятельности. Поощрение имеет превентивное стимулирующее значение не только для тех, к кому оно применяется, но и для других физических и юридических лиц, побуждая их к добросовестному исполнению гражданского долга, способствует развитию сознательности граждан. Содержание поощрения составляют меры морально-нравственного и материального характера.

Меры поощрения могут быть установлены как на Федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ. В Российской Федерации законодательно установлена система поощрений, которую составляют: государственные награды; премии; почетные звания и знаки, ценные подарки, а так же другие виды поощрений, предусмотренные положением о государственных наградах Российской Федерации.

В государственной управлеченческой деятельности методы управления, в зависимости от характера связей между управляющими и управляемыми субъектами, а так же их полномочиями могут быть выражены в разных формах.

В юридической литературе выделяют экономические, административные, социально-психологические, а также комплексные методы управления. Так же существуют общие методы управления, относящиеся ко всей системе управления и локальные,ственные отдельным ее частям.

Методы управления, отмечает А.П.Коренев, находятся в единстве с целями управления. Цель обуславливает специфику использования методов, выбор методов в известной степени определяет реальность достижения поставленных целей. Но, с другой стороны, методы показывают, каким образом достигаются цели управления. Они определяют качественную сторону управления. Их совершенствование означает улучшение управления.

Методам управления присущи следующие характерные черты: они выражают связь субъекта управления с объектом управления, метод — это средство, способ осуществления управляющего воздействия субъекта управления на объект управления; методы — это способы упорядочения, организации происходящих в системах управления процессов, приемы, посредством которых достигаются общие цели совместной деятельности людей; методы управления являются подвижным и активным элементом в системе управления; использование методов носит альтернативный характер; в государственном управлении они являются инструментом политики государства, который используется государственным аппаратом для достижения политических целей.

Независимо от содержания и направленности методы управления обладают:

- объективной организационной формой, под которой понимается вид воздействия, т.е. индивидуальное предписание (приказ, распоряжение и др.) или норма (правило) поведения;
- характером воздействия (непосредственное воздействие, косвенное воздействие посредством создания стимулирующих или ограничивающих условий);
- способом воздействия (единоличный, коллективный, коллегиальный);
- временной характеристикой (краткосрочные и долгосрочные);
- тактическим и стратегическим характером.

Сущность методов управления в государстве определяется его социальной природой. Субъекты государственного управления применяют методы воздействия в целях осуществления задач и функций государства, общества для решения экономических, социальных, оборонных, правоохранительных и иных задач.

Классификация методов управления. Сложность и многогранность процессов управления обуславливает существование множества методов управления. Методы не исключают, а дополняют друг друга, т.к. каждый метод характеризуется способом реализации целей управления. Правильное понимание взаимосвязи методов,

их классификация важны для познания сущности и условий более эффективного их использования<sup>46</sup>.

В административном праве существуют различные виды классификации методов управления.

Наиболее четким критерием классификации методов управления, по мнению А.П. Коренева является характер воздействия на объект управления - прямой или косвенный. Методы прямого воздействия принято именовать административными методами. Они характеризуются односторонним непосредственным властным воздействием субъекта управления на поведение управляемых. Субъект управления принимает решение (приказ), исполнение которого носит обязательный характер. Невыполнение решения влечет для управляемого субъекта отрицательные последствия, итогом которых может быть – юридическая ответственность. Эти методы необходимы для нормального осуществления процесса управления. Методами косвенного управляющего воздействия являются экономические методы управления. С их помощью субъект управления достигает желаемого поведения объекта управления посредством воздействия на его интересы. Управляемый становится в такие условия, в которых он сам заинтересован действовать должным образом не по прямому предписанию субъекта управления, а в силу того, что такое поведение стимулируется соответствующими средствами.<sup>47</sup>

В государственном управлении также широко используются и методы морального, психологического воздействия на человека. Эти методы называются социально-психологическими и выделяются в качестве самостоятельной группы. Административные, экономические и социально-психологические методы управления, характеризуя способы воздействия субъекта управления на объект управления, взаимосвязаны и взаимозависимы. Каждый из этих методов может иметь волевое предписание, экономическое содержание и оказывать социально-психологическое влияние. В управленческой практике методы не применяются изолировано друг от друга. В различных управленческих ситуациях, отраслях и сферах управления хозяйством может преобладать использование тех или иных методов (например, в сфере управления хозяйством предпочтение отдается экономическим методам, в социально-культурной сфере - социально-психологическим, в обеспечении правопорядка – административно-правовым). В различных управленческих ситуациях, отраслях и сферах управления

<sup>46</sup> Коренев А.П.. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Часть I. М.: МЮИ МВД России. Изд-во «Щит-М». —.. 1999. С. 165-166

<sup>47</sup> Там же. С. 167

может преобладать использование тех или иных методов. Так, в сфере управления хозяйством предпочтение отдается экономическим методам. В социально-культурной сфере управления широко применяются социально-психологические методы. В управлении обороной преобладают административные методы.

В государственном управлении важное значение имеют административные методы. Разумеется, это отнюдь не умаляет значения других методов, поскольку результаты управленческой деятельности во многом зависят от умелого использования в ней всех методов управления.

Административные методы характеризуются «властью-подчинением», в них наиболее ярко выражаетсяластная природа управленческой деятельности. Однако это не исключает при использовании административных методов воздействия на управляемых учета интересов последних, напротив, научное управление предполагает учет их интересов. Административные методы иногда ошибочно отождествляются с волонтеризмом, произволом, голым администрированием, которые являются, в сущности, антиподами административных методов.

Административные методы управления классифицируются по форме выражения, юридическим свойствам, способу воздействия на поведение объектов управления, форме предписания.

По форме выражения административные методы подразделяются на административно-правовые, выраженные в правовой форме, и административно-организационные, выраженные в совершении субъектом управления организационных действий.

По юридическим свойствам административные методы управления могут быть нормативными и индивидуальными. К нормативным относятся правовые акты, содержащие нормы, которые регулируют управленческие отношения, деятельность управляемых; к индивидуальным — предписания в виде прямых распоряжений, адресуемых конкретным исполнителям.

По способу воздействия на поведение субъектов управления административные методы подразделяются на: обязывающих к совершению определенных действий; уполномочивающие совершать определенные действия; поощряющие совершение социально полезных действий; запрещающие совершение тех или иных действий.

По форме предписания административные методы могут быть подразделены на категорические (императивные), поручительные (например, вышестоящий орган исполнительной власти поручает выполнение нижестоящему органу функций, которые не входят в его

компетенцию) и рекомендательные.

В систему экономических методов входят: прибыль, налог, кредит и др. Особая роль в повышении эффективности производства на уровне первичной государственной или муниципальной производственной организации (предприятия, объединения) принадлежит экономическому стимулированию, хозяйственной самостоятельности, политике налогообложения и др.

Социально-психологические методы управления направлены на создание в коллективе органа исполнительной власти благоприятного и устойчивого морально-психологического климата, способствующего успешному решению стоящих задач, установлению взаимопонимания между субъектом управления и объектом управления.

К социологическим методам управления относятся методы управления:

- социально-массовыми процессами (например, регулирование движения кадров, распределение кадров, повышение престижа профессий и др.);
- коллективами, органами, группами, внутригрупповыми явлениями и процессами (планирование развития коллектива, повышение социальной и групповой активности, преемственность славных традиций и др.);
- индивидуально-личностным поведением (создание благоприятных условий труда для работников, формирование оптимальной системы управления, наличие элементов творчества в труде, воспитание у работников чувства ответственности за выполнение служебных обязанностей и др.).

К психологическим методам управления относятся, например, методы:

- комплектования малых групп и коллективов на основе психологической совместимости работников;
- психологического побуждения, формирование мотивов труда, оказание доверия;
- профессионального отбора работников, обладающих такими психологическими характеристиками, которые наиболее соответствуют занимаемой должности.

Административные, экономические и социально-психологические методы государственного управления взаимосвязаны. Например, материальное стимулирование оформляется посредством издания полномочными органами юридических актов управления. Назначение на должность лица с учетом его психологического склада, характера и способностей оформляется актом уполномоченного на то органа.

Поэтому недопустимо противопоставление административных, экономических и социально-психологических методов управления.<sup>48</sup>

К числу административных методов управления относятся методы административного принуждения (способы, средства, приемы) применяемые государственно-властными субъектами, которые являются гарантией исполнения их требований и направлены на соблюдение и исполнение установленных государством правил поведения, содержащихся в административно-правовых нормах. Административное принуждение используется в целях предупреждения и пресечения правонарушений, обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, привлечения правонарушителей к административной ответственности, наказания виновных, обеспечения правопорядка и общественной безопасности, а так же превентивного воздействия на других лиц, склонных к правонарушениям. Административное принуждение уполномочены применять различные должностные лица органов исполнительной власти. Возможность применения административно-правового принуждения к физическим и юридическим лицам со стороны должностных лиц органов исполнительной власти, представляет понятие административной юрисдикции.

Административное принуждение применяется лишь к тем управляемым субъектам, которые не находятся в непосредственном служебном подчинении у управляющих субъектов. Административное принуждение может применяться как к физическим, так и к юридическим лицам, а так же к руководителям (должностным лицам) юридических организаций.

Административное принуждение как метод управления состоит в психологическом, материальном или физическом воздействии на сознание и поведение людей. Психологическое принуждение, например, угроза применения специальных средств (резиновых палок, электрошока, распылителя слезоточивого газа и др.), воздействует на волю, сознание психику человека, склоняя его к законопослушному поведению.

Материальное принуждение воздействует на поведение личности, на должностных и юридических лиц через принадлежащие им денежные средства или имущество (например, взыскание с правонарушителя денежной суммы – штрафа, или конфискация...).

К физическому принуждению относятся такие меры, которые непосредственно воздействуют на личность, ограничивая ее свободу действий, пресекая противоправное поведение (например,

<sup>48</sup> См.: Там же. С.169-170

задержание лица за совершение административного правонарушения, административный арест, выдворение иностранного гражданина или лица без гражданства из РФ).

Меры административного принуждения могут применяться как в отношении правонарушителей, так и к лицам, не совершившим правонарушений (в целях предупреждения правонарушений, наступления общественно опасных последствий при стихийных бедствиях, эпидемиях, эпизоотиях), а так же для устранения последствий стихийных бедствий и техногенных катастроф.

В этих целях законодательством Российской Федерации установлены четыре группы мер административного принуждения:

- меры административного предупреждения;
- меры административного пресечения
- меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;
- меры административного наказания (взыскания).

На всех названных мерах административного принуждения мы более подробно остановимся несколько позже.

Важное место среди административно-правовых методов в системе государственного управления отведено методам экономического стимулирования (экономическим методам). Их роль связана с повышением эффективности производства на уровне предприятия, объединения, ориентированного на развитие экономики государства. В 2013-2015 годах особое внимание руководством страны уделяется развитию мелкого и среднего предпринимательства ориентированного на замещение импортной сельскохозяйственной продукции, а также развитию промышленных предприятий по выпуску продукции отечественного производства. В этих целях для стимулирования указанных направлений развития государством установлены методы комплексного стимулирования организаций и предприятий, занимающихся производственной деятельностью. Например, снижение кредитных банковских ставок, либо адресных ставок Центробанка для отдельных предпринимателей, льготное налогообложение, предоставление субсидий и др.

В системе государственного управления применяются так же социально-психологические методы управления направленные на создание благоприятного морально-психологического климата, как в самих органах управления, так и в социальной среде общества, что позволяет успешно решать многие социально-экономические, политические и культурные задачи государства. Социально-психологические методы управления способствуют установлению

доверия и взаимопонимания между управляющими и управляемыми субъектами. Социально-психологические методы можно разделить на два самостоятельных подвида: социальные методы управления и психологические методы управления.

К социальным методам управления можно отнести, например: организацию проведения с молодежью и другими слоями населения различных массовых мероприятий, направленных на формирование нравственности, патриотизма, чувства любви к своему отечеству (спортивных соревнований, слетов, митингов и др.).

К психологическим методам государственного управления можно отнести, например, информационное воспитательное воздействие на сознание и поведение людей через СМИ, убеждение населения в полезности определенного образа поведения, разъяснение последствий тех или иных противоправных действий, форм совершающего мошенничества и т.п..

Все методы государственного управления имеют определенную взаимосвязь, а многие из них взаимообусловлены. Наиболее эффективно действуют на систему общественных отношений, сознание и поведение людей, методы управления, применяемые комплексно (поощрение за социально полезные действия и наказание за социально вредное поведение).

## **7.2. Понятие и виды административного принуждения**

Создаваемый государством аппарат его управления, в процессе своей повседневной деятельности, связанной с реализацией функций государства, использует различные методы воздействия на сознание и поведение людей в социальной среде общества. Наряду с рассмотренными нами методами государственного убеждения, широкое применение в процессе государственного управления находят и методы административного принуждения. Методы убеждения лишь в том случае будут носить эффективный характер, если они будут подкрепляться методами административного принуждения, применяемыми к несознательной части общества. Применение принудительных мер к лицам, допускающим правонарушения, является не только правом, но и обязанностью управляющих субъектов, наделенных государством юрисдикционными полномочиями.

Принуждение - это такое воздействие, которое применяют управляющие субъекты (органы исполнительной власти) в рамках нормативно-правового регулирования к управляемым субъектам, независимо от того, желают они следовать этим правилам или

нет. Управляющий субъект, оказывая воздействие на моральное, имущественное, организационное, правовое, либо физическое состояние управляемого, заставляет его следовать требованиям правовых норм, исполнять свои субъективные обязанности, либо воздерживаться от противоправных действий.

В нормах административного права закреплен широкий круг мер принудительного воздействия, применяемых исполнительной властью для обеспечения правопорядка, защиты прав, свобод и законных интересов субъектов административного права. Меры административного принуждения, установленные нормами административного права, применяются как в процессе внутриорганизационной деятельности органов государственного управления, так и при реализации своей внешней функциональной деятельности.

Для обеспечения внутриорганизационной деятельности в органах государственного управления, применяются меры дисциплинарного принуждения, применяемые в отношении государственных служащих.

Меры административного принуждения (административно-правового принуждения), применяются должностными лицами органов исполнительной власти в строгом соответствии с законом в рамках своей внешней функциональной деятельности.

Административно-правовое принуждение призвано обеспечить защиту правопорядка, и общественной безопасности от возможных угроз, связанных с человеческой деятельностью, либо не зависимых от воли людей (опасные природные явления), предотвратить, либо снизить уровень вредных последствий различных неблагоприятных факторов. Административно-правовое принуждение представляет одну из разновидностей правового принуждения, применяемого против воли управляемых субъектов. Его применение связано с ограничением свободной деятельности тех, кому оно адресовано.

Характерные черты административно-правового принуждения:

- административно-правовое принуждение применяется органами исполнительной власти в процессе реализации ими функций государственного управления;
- оно применяется исключительно в соответствии с правовыми нормами, закрепленными в законах и в целях реализации этих норм;
- оно носит государственно-властный характер, выраженный в воле государства, устанавливающего конкретные меры принуждения;
- оно реализуется в рамках правоприменительной и

правоохранительной деятельности, обеспечивающей защиту охраняемых государством общественных отношений;

- меры административно-правового принуждения применяются не только в целях обеспечения общественного порядка, но и в связи с возникновением угроз, вызванных природными и техногенными факторами (наводнениями, землетрясениями, пожарами, цунами, паводками, производственными авариями и т.п.);
- меры административного принуждения применяются не только в целях предупреждения опасных и вредных действий (бездействия) управляемых субъектов и явлений, возникающих в природной среде, но и в связи с совершенными противоправными действиями управляемых субъектов;
- административно-правовое принуждение применяется субъектами функциональной власти к лицам, не связанным с ними служебными взаимоотношениями;
- правом применения мер административного принуждения обладает большинство наделенных юрисдикционными полномочиями органов исполнительной власти, а так же мировые и федеральные суды;
- административное принуждение, направлено против свободной воли управляемых субъектов и устанавливает для них определенные ограничения и лишения (материальные, физические, правовые);
- административное принуждение может быть применено как к физическим, так и к юридическим лицам, являющимся участниками государственных управлеченческих отношений.

Таким образом, под административно-правовым принуждением понимается совокупность установленных государством административно-правовых методов воздействия, применяемых полномочными, управляющими субъектами государственной власти в процессе своей функциональной деятельности к юридическим и физическим лицам для предотвращения неблагоприятных факторов и локализации их вредных последствий, вызываемых неправомерным поведением людей, природными явлениями и техногенными ситуациями, угрожающими безопасности личности, общества и государства.

Цели административно-правового принуждения:

- предупреждение и пресечение административных правонарушений;
- снижение угроз, вызываемых неправомерной деятельностью

- человека, а так же возникающих в результате неблагоприятных природных явлений, и ситуаций техногенного характера;
- локализация неблагоприятных последствий, возникших в результате природных катализмов и техногенных аварий;
  - применение мер, направленных на всестороннее и полное исследование фактов административных правонарушений, фиксацию доказательств по делам об административных правонарушениях (меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях);
  - применение ограничительных мер к тем лицам, которые могут стать жертвами опасных явлений природы и мер административной ответственности к лицам, виновным в совершении административных правонарушений.

По поводу разграничения мер административного принуждения в юридической литературе существуют различные мнения, возьмем за основу видовую классификацию административно-правовых мер, предложенную А.П. Кореневым, которая в большей степени приближена к официально признанной и законодательно закрепленной в правовых актах.

Исходя из целей использования способов обеспечения правопорядка и общественной безопасности, специфики возникающих при этом правоотношений и особенностей применяемых мер административного принуждения, последние подразделяются на четыре группы: меры административного предупреждения (административно-предупредительные меры); меры административного пресечения (административно-пресекательные меры); меры административно-процессуального обеспечения; меры административного взыскания. Выделяются также в качестве особого вида принуждения административно-правовые восстановительные меры принуждения, которые применяются в целях возмещения причиненного ущерба, восстановления прежнего положения вещей Данная классификация в некоторой степени относительна. Отдельные меры административно-процессуального обеспечения поглощаются мерами пресечения (например, доставление, задержание и др.)<sup>49</sup>

### **Меры административного предупреждения**

Являясь одной из разновидностей административного принуждения, административно-предупредительные меры, используются управляющими субъектами в целях предупреждения правонарушений и предотвращения обстоятельств, угрожающих личной безопасности

<sup>49</sup> Коренев А.П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Часть I. - М.: МЮИ МВД России: Щит-М, 1999. С. 197-198

граждан, безопасности общества и государства. Их сущность состоит в том, что они выступают в виде определенных ограничений и запретов действий физических и юридических лиц и общественных организаций.

Основанием применения мер административного предупреждения является необходимость в обеспечении общественного порядка, жизни и здоровья людей, сохранности их имущества (например, досмотр при посадке в воздушное транспортное средство для обеспечения безопасности пассажиров при полетах).

Меры административного предупреждения применяются при реальном предположении о намерении лица совершить административное правонарушение, при возникновении стихийных бедствий и опасных эпидемиологических ситуаций, других чрезвычайных ситуациях, при проведении аварийно-спасательных и восстановительных работ, при проведении массовых мероприятий, и предупреждении возможных конфликтов. Таким образом, под мерами административного предупреждения понимаются различные методы воздействия, применяемые управляющими субъектами для предупреждения административных правонарушений, недопущения и локализации вредных последствий, возникающих в результате природных и техногенных факторов, и направлены против свободной воли людей, являющихся участниками указанных отношений и событий.

Меры административного предупреждения могут быть классифицированы по следующим основаниям:

*1. Меры, и временные ограничения, применяемые при возникновении чрезвычайных ситуаций и направленные на предотвращение угрозы возможного наступления вредных последствий, в результате чрезвычайных ситуаций.* В частности, в ст. 12 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ ««О чрезвычайном положении» (в редакции от 03.07. 2016), предусмотрены такие меры и временные ограничения, применяемые при введении чрезвычайного положения как:

В случае введения чрезвычайного положения при наличии обстоятельств, указанных в пункте «а» статьи 3 настоящего Федерального конституционного закона, в дополнение к мерам и временным ограничениям, указанным в статье 11 настоящего Федерального конституционного закона, на территории, на которой вводится чрезвычайное положение, указом Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения могут быть предусмотрены следующие меры и временные ограничения:

- а) введение комендантского часа, то есть запрета в установленное время суток находиться на улицах и в иных общественных местах без специально выданных пропусков и документов, удостоверяющих личность граждан;
- б) ограничение свободы печати и других средств массовой информации путем введения предварительной цензуры с указанием условий и порядка ее осуществления, а также временное изъятие или арест печатной продукции, радиопередающих, звукоусиливающих технических средств, множительной техники, установление особого порядка аккредитации журналистов;
- в) приостановление деятельности политических партий и иных общественных объединений, которые препятствуют устраниению обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения;
- г) проверка документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств;
- д) ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств, ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные вещества, сильнодействующие вещества, этилового спирта, спиртных напитков, спиртосодержащей продукции. В исключительных случаях допускается временное изъятие у граждан оружия и боеприпасов, ядовитых веществ, а у организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности - временное изъятие наряду с оружием, боеприпасами и ядовитыми веществами также боевой и учебной военной техники, взрывчатых и радиоактивных веществ;
- е) выдворение в установленном порядке лиц, нарушающих режим чрезвычайного положения и не проживающих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, за ее пределы за их счет, а при отсутствии у них средств - за счет средств федерального бюджета с последующим возмещением расходов в судебном порядке;
- ж) продление срока содержания под стражей лиц, задержанных в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации по подозрению в совершении актов терроризма и других особо тяжких преступлений, на весь период действия чрезвычайного

положения, но не более чем на три месяца.

Характерной особенностью для указанных мер административного предупреждения является то, что они могут применяться и при отсутствии противоправного поведения людей.

*2. Меры профилактического характера, направленные на предупреждение правонарушений:*

- проверка санитарного состояния предприятий общественного питания;
- проверка документов (при соблюдении паспортного режима и режима пребывания иностранных граждан на территории РФ);
- проверка различных объектов (например, на предмет санитарного и противопожарного состояния);
- досмотр транспортных средств;
- досмотр ручной клади, багажа и личный досмотр пассажиров воздушных гражданских судов;
- надзор за соблюдением безопасности дорожного движения.

*3. Меры медицинской профилактики:*

- введение карантина в организации;
- медицинское освидетельствование сотрудников образовательных учреждений и работников общественного питания;
- проверка организаций общественного питания на состояние санитарной безопасности;
- проведение обязательных прививок населения.

Основанием применения всех рассмотренных нами мер административного предупреждения является предположение о том, что в результате неприменения или несвоевременного применения указанных мер может быть совершено административное правонарушение или наступят вредные общественно-опасные для людей и организаций последствия, связанные с непреодолимыми силами природы или техногенными факторами.

**Меры административного пресечения**

Под мерами административного пресечения понимаются средства принудительного прекращения противоправных действий (бездействий) физических лиц или юридических организаций и предотвращения распространения вредных последствий этих действий (бездействий).

Особенность мер административного пресечения проявляется в том, что их применение, в отличие от административно-предупредительных мер вызвана наступлением вредного последствия в результате противоправного поведения управляемого субъекта и применяется лишь тогда, когда нарушение правопорядка или иного противоправного

действия уже возникло. Главной целью применения мер пресечения является обеспечение прекращения противоправного действия и устранения противоправной ситуации. В зависимости от конкретной ситуации, целью применения мер пресечения может являться и недопущение возникновения новых противоправных действий (например, в условиях массовых беспорядков), устранение вредных последствий противоправного поведения, создание необходимых условий для возможного привлечения лиц, виновных в совершении правонарушения и их зачинщиков к ответственности.

Меры пресечения связаны с оперативными действиями должностного лица органов государственного управления направленными на прекращение противоправного поведения физического или юридического лица. Применение таких мер связано с воздействием управляющим субъектом на свободную волю управляемого субъекта, совершившего противоправные действия (бездействия) с целью прекращения его поведения посягающего на охраняемые законом общественные отношения.

Указанные меры используются не только для пресечения совершаемых правонарушений, но и для прекращения общественно опасных действий, явившихся результатом неадекватной деятельности человека (например, для защиты окружающих от опасных действий стороны психически больного человека, либо владельца опасного животного, выгуливающего своего питомца без соответствующих средств защиты окружающих). Меры административного пресечения достаточно разнообразны и их так же как и меры административного предупреждения можно классифицировать по различным основаниям.

### **Классификация мер административного пресечения.**

#### *1. Меры непосредственного воздействия на личность правонарушителя:*

- требование управляющего субъекта прекратить противоправные действия;
- применение к лицу, не подчиняющемуся законному требованию управляющего субъекта физической силы специальных средств (наручников и иных средств фиксации, резиновых палок, электрошокового устройства, средства газораспыления);
- административное задержание;
- доставление лица в правоохранительный орган;
- использование огнестрельного оружия (предупредительное обнажение табельного оружия, предупредительный выстрел).

Во всех случаях применения физической силы, или специальных средств, правомочным управляющим субъектам необходимо строго

пользоваться правилами их применения. Лица, применяющие указанные меры пресечения обязаны предварительно предупредить правонарушителя (правонарушителей) о применении к ним специальных мер воздействия в случае продолжения противоправного поведения. Недопустимо применение грубой физической силы и специальных средств к женщинам, находящимся в состоянии беременности, инвалидам с явными признаками инвалидности, к несовершеннолетним.

*2. Меры пресечения имущественного характера:*

- изъятие и постановка на штрафную стоянку транспортного средства, оставленного на проезжей части дороги или в ином месте с нарушением правил дорожного движения;
- изъятие огнестрельного охотничьего оружия или травматического оружия, используемого с нарушением установленных правил;
- изъятие средства противозаконной добычи объектов животного мира (капканов, сетей, электроудочек и др.);
- снос самовольно возведенных строений.

*3. Меры пресечения технического характера:*

- принудительная остановка транспортного средства с применением специальных средств, колющих дорожек, колющих трапов;
- запрещение эксплуатации транспортных средств;
- запрещение эксплуатации производственных и иных объектов повышенной опасности с нарушением правил эксплуатации (например, осуществляющих сброс опасных веществ в источники питьевого водоснабжения, или выброс вредных газов в атмосферу);
- кратковременное приостановление деятельности организаций с нарушением правил пожарной безопасности, до устранения выявленных нарушений.

*4. Меры пресечения финансового характера:*

- сокращение бюджетного финансирования;
- прекращение кредитования;
- запрещение проведения финансовых операций.

*5. Меры пресечения медико-санитарного характера:*

- принудительная госпитализация лиц, распространителей опасных венерических заболеваний;
- отстранение от работы в организациях общественного питания, торговли продовольственными товарами в учебных заведениях и других организациях, требующих медицинского контроля лиц, нарушающих правила медицинского допуска (просроченные медицинские книжки, отсутствие медицинского

освидетельствования);

- кратковременное приостановление деятельности организаций, нарушающих правила санитарного контроля (торговых точек, рынков, торговых маркетов).

Меры административного пресечения могут быть выражены как в психологическом воздействии на сознание и поведение правонарушителей (угроза применить специальные средства принуждения), так и в материальном или физическом воздействии.

Виды и правила применения и использование методов административного пресечения правоохранительными органами или военизированными организациями строго регламентированы законами РФ, либо подзаконными актами Правительства РФ.

Характерные особенности применения мер административного пресечения:

- они могут применяться как к физическим, так и к юридическим лицам;
- применяются только специальными полномочными профессиональными субъектами государственного управления, прошедшиими специальную подготовку и соответствующий инструктаж;
- применяются в строгом соответствии с законом;
- применяются только для пресечения факта продолжаемого противоправного поведения;
- применяются в виде психологического, силового, либо правового воздействия;
- применение специальных средств и физической силы для пресечения правонарушений имеют строгую регламентацию.

#### **Правила применения специальных средств, состоящих на вооружении органов внутренних дел.**

Правовой основой применения органами внутренних дел специальных средств являются Федеральный закон РФ № 3 –ФЗ от 07.02.2011 «О полиции». Конкретный перечень специальных средств, состоящих на вооружении органов внутренних дел, определен Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2001 г. № 731. К специальным средствам, используемым сотрудниками полиции относятся:

- палки специальные резиновые (ПР-73, ПР-89, ПР-90, ПР-Тонфа, ПР-Таран и др.);
- ручные газовые гранаты «Черемуха-6», «Черемуха-12» и их модификации, ручная аэрозольная граната, граната слезоточивого действия для подствольного гранатомета, патроны

- с газовыми гранатами «Черемуха-7», «Сирень-7», аэрозольная упаковка «Черемуха-10», ранцевый жидкостной аппарат, пистолет газовый с боеприпасами;
- наручники (БР, БР-С, БКС-1, БОС);
- светозвуковые средства отвлекающего воздействия (светошумовые гранаты «Заря», «Факел», изделие «Гном», светошумовое устройство «Пламя»);
- средства разрушения преград (малогабаритные взрывные устройства «Ключ», «Импульс»);
- электрошоковые устройства;
- средства принудительной остановки транспорта («Еж», «Диана», «Гарпун»);
- водометы («Лавина», автоцистерна пожарная АЦ-40);
- бронемашины (боевая машина десанта (БМД-1), бронетранспортеры (БТР-60ПБ, БТР-80), боевая разведывательная дозорная машина (БРДМ-2), боевая машина пехоты (БМП));
- специальные окрашивающие средства (спецчернила, люминесцентные карандаши, растворы риванола, фенолфталеина, тетрациклина);
- сторожевые, караульные, розыскные и патрульные служебные собаки разных пород;
- служебные лошади.

Специальные средства применяются в крайних случаях, когда меры убеждения и административного предупреждения не принесли желаемых результатов.

Порядок применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия установлен в Федеральном законе о полиции.

#### **Порядок применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия**

Сотрудник полиции перед применением физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия обязан сообщить лицам, в отношении которых предполагается применение физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия, о том, что он является сотрудником полиции, предупредить их о своем намерении и предоставить им возможность и время для выполнения законных требований сотрудника полиции. В случае применения физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия в составе подразделения (группы) указанное предупреждение делает один из сотрудников полиции, входящих в подразделение (группу).

Сотрудник полиции имеет право не предупреждать о своем

намерении применить физическую силу, специальные средства или огнестрельное оружие, если промедление в их применении создает непосредственную угрозу жизни и здоровью гражданина или сотрудника полиции либо может повлечь иные тяжкие последствия.

Сотрудник полиции при применении физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия действует с учетом создавшейся обстановки, характера и степени опасности действий лиц, в отношении которых применяются физическая сила, специальные средства или огнестрельное оружие, характера и силы оказываемого ими сопротивления. При этом сотрудник полиции обязан стремиться к минимизации любого ущерба.

Сотрудник полиции обязан оказать гражданину, получившему телесные повреждения в результате применения физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия, первую помощь, а также принять меры по предоставлению ему медицинской помощи в возможно короткий срок.

О причинении гражданину телесных повреждений в результате применения сотрудником полиции физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия полиция в возможно короткий срок, но не более 24 часов уведомляет близких родственников или близких лиц гражданина.

### **Основания применения специальных средств**

1. Сотрудник полиции имеет право лично или в составе подразделения (группы) применять специальные средства в следующих случаях:

1) для отражения нападения на гражданина или сотрудника полиции (палки специальные, специальные газовые средства, электрошоковые устройства, светошоковые устройства, служебных животных);

2) для пресечения преступления или административного правонарушения (палки специальные, специальные газовые средства, электрошоковые устройства, светошоковые устройства, служебных животных);

3) для пресечения сопротивления, оказываемого сотруднику полиции (палки специальные, специальные газовые средства, средства ограничения подвижности, электрошоковые устройства, светошоковые устройства, служебных животных);

4) для задержания лица, застигнутого при совершении преступления и пытающегося скрыться (палки специальные, специальные газовые средства, средства ограничения подвижности, электрошоковые устройства, светошоковые устройства, служебных животных);

5) для задержания лица, если это лицо может оказать вооруженное

сопротивление (палки специальные, специальные газовые средства, электрошоковые устройства, светошоковые устройства, служебных животных, световые и акустические специальные средства, бронемашины, средства разрушения преград);

6) для доставления в полицию, конвоирования и охраны задержанных лиц, лиц, заключенных под стражу, подвергнутых административному наказанию в виде административного ареста, а также в целях пресечения попытки побега, в случае оказания лицом сопротивления сотруднику полиции, причинения вреда окружающим или себе (средства ограничения подвижности, служебных животных);

7) для освобождения насильственно удерживаемых лиц, захваченных зданий, помещений, сооружений, транспортных средств и земельных участков (палки специальные, специальные газовые средства, электрошоковые устройства, светошоковые устройства, служебных животных, световые и акустические специальные средства, водометы, бронемашины, средства разрушения преград);

8) для пресечения массовых беспорядков и иных противоправных действий, нарушающих движение транспорта, работу средств связи и организаций (палки специальные, специальные газовые средства, электрошоковые устройства, светошоковые устройства, световые и акустические специальные средства, водометы, бронемашины);

9) для остановки транспортного средства, водитель которого не выполнил требование сотрудника полиции об остановке (средства принудительной остановки транспорта);

10) для выявления лиц, совершающих или совершивших преступления или административные правонарушения (специальные окрашивающие и маркирующие средства, служебных животных);

11) для защиты охраняемых объектов, блокирования движения групп граждан, совершающих противоправные действия (палки специальные, специальные окрашивающие и маркирующие средства, служебных животных, световые и акустические специальные средства, средства принудительной остановки транспорта, водометы, бронемашины, средства защиты охраняемых объектов (территорий), блокирования движения групп граждан, совершающих противоправные действия).

Сотрудник полиции имеет право применять специальные средства во всех случаях, когда Федеральным законом «О полиции» разрешено применение огнестрельного оружия.

Право на применение световых и акустических специальных средств, а также средств разрушения преград имеет сотрудник полиции, получивший в установленном порядке соответствующий допуск.

## **Запреты и ограничения, связанные с применением специальных средств**

1. Сотруднику полиции запрещается применять специальные средства:

1) в отношении женщин с видимыми признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности и малолетних лиц, за исключением случаев оказания указанными лицами вооруженного сопротивления, совершения группового либо иного нападения, угрожающего жизни и здоровью граждан или сотрудника полиции;

2) при пресечении незаконных собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований ненасильственного характера, которые не нарушают общественный порядок, работу транспорта, средств связи и организаций.

2. Специальные средства применяются с учетом следующих ограничений:

1) не допускается нанесение человеку ударов палкой специальной по голове, шее, ключичной области, животу, половым органам, в область проекции сердца;

2) не допускается применение водометов при температуре воздуха ниже нуля градусов Цельсия;

3) не допускается применение средств принудительной остановки транспорта в отношении транспортных средств, предназначенных для перевозки пассажиров (при наличии пассажиров), транспортных средств, принадлежащих дипломатическим представительствам и консульским учреждениям иностранных государств, а также в отношении мотоциклов, мотоколясок, мотороллеров и мопедов; на горных дорогах или участках дорог с ограниченной видимостью; на железнодорожных переездах, мостах, путепроводах, эстакадах, в туннелях;

4) установка специальных окрашивающих средств на объекте осуществляется с согласия собственника объекта или уполномоченного им лица, при этом сотрудником полиции принимаются меры, исключающие применение указанных средств против случайных лиц.

## **Применение огнестрельного оружия**

1. Сотрудник полиции имеет право лично или в составе подразделения (группы) применять огнестрельное оружие в следующих случаях:

1) для защиты другого лица либо себя от посягательства, если это посягательство сопряжено с насилием, опасным для жизни или здоровья;

2) для пресечения попытки завладения огнестрельным оружием,

транспортным средством полиции, специальной и боевой техникой, состоящими на вооружении (обеспечении) полиции;

3) для освобождения заложников;

4) для задержания лица, застигнутого при совершении деяния, содержащего признаки тяжкого или особо тяжкого преступления против жизни, здоровья или собственности, и пытающегося скрыться, если иными средствами задержать это лицо не представляется возможным;

5) для задержания лица, оказывающего вооруженное сопротивление, а также лица, отказывающегося выполнить законное требование о сдаче находящихся при нем оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, взрывных устройств, ядовитых или радиоактивных веществ;

6) для отражения группового или вооруженного нападения на здания, помещения, сооружения и иные объекты государственных и муниципальных органов, общественных объединений, организаций и граждан;

7) для пресечения побега из мест содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений или побега из-под конвоя лиц, задержанных по подозрению в совершении преступления, лиц, в отношении которых применена мера пресечения в виде заключения под стражу, лиц, осужденных к лишению свободы, а также для пресечения попытки насилиственного освобождения указанных лиц.

2. Вооруженным сопротивлением и вооруженным нападением, признаются сопротивление и нападение, совершаемые с использованием оружия любого вида, либо предметов, конструктивно схожих с настоящим оружием и внешне неотличимых от него, либо предметов, веществ и механизмов, при помощи которых могут быть причинены тяжкий вред здоровью или смерть.

3. Сотрудник полиции также имеет право применять огнестрельное оружие:

1) для остановки транспортного средства путем его повреждения, если управляющее им лицо отказывается выполнить неоднократные требования сотрудника полиции об остановке и пытается скрыться, создавая угрозу жизни и здоровью граждан;

2) для обезвреживания животного, угрожающего жизни и здоровью граждан и (или) сотрудника полиции;

3) для разрушения запирающих устройств, элементов и конструкций, препятствующих проникновению в жилые помещения;

4) для производства предупредительного выстрела, подачи сигнала тревоги или вызова помощи путем производства выстрела вверх или

в ином безопасном направлении.

Запрещается применять огнестрельное оружие с производством выстрела на поражение в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности, несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен сотруднику полиции, за исключением случаев оказания указанными лицами вооруженного сопротивления, совершения вооруженного или группового нападения, угрожающего жизни и здоровью граждан или сотрудника полиции.

Сотрудник полиции не имеет права применять огнестрельное оружие при значительном скоплении граждан, если в результате его применения могут пострадать случайные лица.

Все указанные меры пресечения носят общий характер и применяются в повседневной деятельности органов исполнительной власти, в соответствии с их компетенцией и административно-правовым юрисдикционным статусом. Вместе с тем, меры пресечения связанные с применением физической силы и специальные средства, применяемые с целью пресечения фактов административных правонарушений должны применяться с минимизацией причинения ущерба здоровью правонарушителей.

#### **Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях**

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (далее – меры процессуального обеспечения) – это комплекс административно-принудительных мер, направленных на получение сведений о факте совершенного правонарушения, установления личности виновного, получения необходимых доказательств, используемых в производстве по делу об административном правонарушении, а так же для объективного, полного и всестороннего рассмотрения дела о правонарушении, вынесения справедливого постановления по делу и обеспечении его исполнения. Главное назначение мер процессуального обеспечения в создании необходимых условий для реализации норм материального права, устанавливающих ответственность за правонарушение.

Меры процессуального обеспечения установлены главой 27 КоАП РФ.

Все меры процессуального обеспечения имеют свои конкретные цели и характерные особенности, изложенные в соответствующих статьях КоАП РФ:

*Меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении (Ст. 27.1. ), применяются:*

1. В целях пресечения административного правонарушения,

установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления уполномоченное лицо вправе в пределах своих полномочий применять следующие меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении:

- 1) доставление;
  - 2) административное задержание;
  - 3) личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов;
  - 4) изъятие вещей и документов;
  - 5) отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида;
  - 5.1) освидетельствование на состояние алкогольного опьянения;
  - 6) медицинское освидетельствование на состояние опьянения;
  - 7) задержание транспортного средства;
  - 8) арест товаров, транспортных средств и иных вещей;
  - 9) привод;
  - 10) временный запрет деятельности;
  - 11) залог за арестованное судно;
  - 12) помещение иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, в специальные учреждения, предусмотренные Федеральным законом от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».
2. Вред, причиненный незаконным применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, подлежит возмещению в порядке, предусмотренном гражданским законодательством.

#### ***Доставление (Ст. 27.2.)***

1. Доставление, то есть принудительное препровождение физического лица, а в случаях, предусмотренных пунктами 8 и 10.1 настоящей части, судна и других орудий совершения административного правонарушения в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения,

если составление протокола является обязательным, осуществляется:

1) должностными лицами органов внутренних дел (полиции) при выявлении административных правонарушений, дела о которых в соответствии со статьей 23.3 КоАП РФ рассматривают органы внутренних дел (полиция), либо административных правонарушений, по делам о которых в соответствии со статьей 28.3 КоАП РФ органы внутренних дел (полиция) составляют протоколы об административных правонарушениях, а также при выявлении любых административных правонарушений в случае обращения к ним должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях, - в служебное помещение органа внутренних дел (полиции) или в помещение органа местного самоуправления сельского поселения;

2) военнослужащими и сотрудниками федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, должностные лица ведомственной охраны федеральных органов исполнительной власти и организаций, военизованных и сторожевых подразделений организации, подведомственному федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, при выявлении административных правонарушений, связанных с причинением ущерба охраняемым ими объекту или вещам либо с посягательством на такие объект или вещи, а равно с проникновением в охраняемую ими зону, - в служебное помещение органа внутренних дел (полиции), служебное помещение охраны или в служебное помещение подразделения воинской части либо органа управления войск национальной гвардии Российской Федерации;

3) военнослужащими войск национальной гвардии Российской Федерации при выявлении административных правонарушений, предусмотренных статьями 19.3, 20.1 - 20.3, 20.5, 20.8, 20.13, 20.17 - 20.22 КоАП РФ, - в служебное помещение органа внутренних дел (полиции), служебное помещение территориального органа федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, или в помещение органа местного самоуправления сельского поселения;

4) должностными лицами органов, на которые возложен надзор или контроль за соблюдением правил пользования транспортом, при выявлении административных правонарушений на транспорте - в служебное помещение органа внутренних дел (полиции) или в иное служебное помещение;

5) должностными лицами военной автомобильной инспекции при выявлении нарушений Правил дорожного движения водителем транспортного средства Вооруженных Сил Российской Федерации, войск национальной гвардии Российской Федерации, инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти или спасательных воинских формирований федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, - в помещение военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации или воинской части;

6) должностными лицами органов, осуществляющих государственный экологический надзор, федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизведения и использования объектов животного мира и среды их обитания, федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану), федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, при выявлении административных правонарушений в соответствующей сфере - в служебное помещение органа внутренних дел (полиции), помещение органа местного самоуправления сельского поселения или в иное служебное помещение;

7) должностными лицами пограничных органов, военнослужащими, должностными лицами органов внутренних дел (полиции), а также другими лицами, исполняющими обязанности по охране Государственной границы Российской Федерации, при выявлении административных правонарушений в области защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации - в служебное помещение пограничного органа, служебное помещение органа внутренних дел (полиции), служебное помещение воинской части или в помещение органа местного самоуправления сельского поселения;

8) должностными лицами пограничных органов при выявлении административных правонарушений во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации - в служебное помещение пограничного органа, служебное помещение органа внутренних дел (полиции), служебное помещение воинской части, находящиеся в порту Российской Федерации. Используемые для осуществления незаконной деятельности во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации суда и орудия совершения административного правонарушения подлежат доставлению в порт Российской Федерации (иностранные суда - в один из портов Российской Федерации, открытых

для захода иностранных судов);

9) утратил силу;

10) должностными лицами таможенных органов при выявлении нарушений таможенных правил - в служебное помещение таможенного органа;

10.1) должностными лицами таможенных органов при выявлении нарушений таможенных правил во внутренних морских водах, в территориальном море - в служебное помещение таможенного органа, находящееся в порту Российской Федерации. Используемые для осуществления незаконной деятельности во внутренних морских водах, в территориальном море суда и другие орудия совершения административного правонарушения подлежат доставлению в порт Российской Федерации (иностранные суда - в один из портов Российской Федерации, открытых для захода иностранных судов);

11) военнослужащими и сотрудниками органов и учреждений уголовно-исполнительной системы при выявлении административных правонарушений, предусмотренных статьями 19.3, 19.12 КоАП РФ, - в служебное помещение учреждения уголовно-исполнительной системы или органа внутренних дел (полиции);

12) утратил силу;

13) должностными лицами, осуществляющими контртеррористическую операцию, при выявлении административных правонарушений, предусмотренных статьей 20.27 КоАП РФ, - в служебное помещение органа внутренних дел (полиции) или иного органа, осуществляющего контртеррористическую операцию;

14) должностными лицами органа, уполномоченного на осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов и обеспечению установленного порядка деятельности судов, при выявлении административных правонарушений, предусмотренных статьями 13.26, 17.3, 17.8, 17.8.1, 17.9, 17.14, 17.15, частями 1 и 4 статьи 20.25 КоАП РФ, а также при выявлении любых административных правонарушений, совершенных в здании суда (помещении суда), - в служебное помещение суда или органа внутренних дел (полиции);

15) утратил силу;

16) должностными лицами федерального органа исполнительной власти в области государственной охраны при выявлении административных правонарушений, предусмотренных статьями 19.3, 20.17 КоАП РФ, - в служебное помещение органа внутренних дел (полиции), помещение муниципального органа или в иное служебное помещение.

2. Доставление должно быть осуществлено в возможно короткий срок.

3. О доставлении составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении или в протоколе об административном задержании. Копия протокола о доставлении вручается доставленному лицу по его просьбе.

#### ***Административное задержание (Ст. 27.3.)***

1. Административное задержание, то есть кратковременное ограничение свободы физического лица, может быть применено в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении. Административное задержание вправе осуществлять:

1) должностные лица органов внутренних дел (полиции) - при выявлении административных правонарушений, дела о которых в соответствии со статьей 23.3 КоАП РФ рассматривают органы внутренних дел (полиции), либо административных правонарушений, по делам о которых в соответствии со статьей 28.3 КоАП РФ органы внутренних дел (полиция) составляют протоколы об административных правонарушениях, а также при выявлении любых административных правонарушений в случае обращения к ним должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях;

2) старшее в месте расположения охраняемого объекта должностное лицо федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, ведомственной охраны федеральных органов исполнительной власти и организаций, военизованных и сторожевых подразделений организации, подведомственной федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, военнослужащие войск национальной гвардии Российской Федерации - при выявлении административных правонарушений, связанных с причинением ущерба охраняемым ими объекту или вещам либо с посягательством на такие объект или вещи, а равно с проникновением в охраняемую ими зону;

3) должностные лица военной автомобильной инспекции - при выявлении нарушений Правил дорожного движения водителем транспортного средства Вооруженных Сил Российской Федерации,

войск национальной гвардии Российской Федерации, инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти или спасательных воинских формирований федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны;

4) должностные лица пограничных органов, должностные лица органов внутренних дел (полиции) - при выявлении административных правонарушений в области защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации, а также при выявлении административных правонарушений во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации;

5) Утратил силу

6) должностные лица таможенных органов - при выявлении нарушений таможенных правил;

7) военнослужащие и должностные лица органов и учреждений уголовно-исполнительной системы - при выявлении административных правонарушений, предусмотренных статьями 19.3, 19.12 КоАП РФ, а также административных правонарушений, связанных с причинением ущерба охраняемым ими объекту или вещам либо с посягательством на такие объект или вещи, а равно с проникновением в охраняемую ими зону;

8) Утратил силу

9) должностные лица, осуществляющие контртеррористическую операцию, - при выявлении административных правонарушений, предусмотренных статьей 20.27 КоАП РФ;

10) должностные лица органа, уполномоченного на осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов и обеспечению установленного порядка деятельности судов, - при выявлении административных правонарушений, предусмотренных статьями 13.26, 17.3, 17.8, 17.8.1, 17.9, 17.14, 17.15, частями 1 и 4 статьи 20.25 КоАП РФ, а также при выявлении любых административных правонарушений, совершенных в здании суда (помещении суда).

2. Перечень лиц, уполномоченных осуществлять административное задержание в соответствии с частью 1 настоящей статьи, устанавливается соответствующим федеральным органом исполнительной власти.

3. По просьбе задержанного лица о месте его нахождения в кратчайший срок уведомляются родственники, администрация по месту его работы (учебы), а также защитник.

4. Об административном задержании несовершеннолетнего в

обязательном порядке уведомляются его родители или иные законные представители.

4.1. Об административном задержании военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, незамедлительно уведомляется военная полиция Вооруженных Сил Российской Федерации или воинская часть, в которой задержанный проходит военную службу (военные сборы), а об административном задержании иного лица, указанного в части 1 статьи 2.5 КоАП РФ, - орган или учреждение, в котором задержанный проходит службу.

4.2. Об административном задержании члена общественной наблюдательной комиссии, образованной в соответствии с законодательством Российской Федерации, незамедлительно уведомляются секретарь Общественной палаты Российской Федерации и соответствующая общественная наблюдательная комиссия.

5. Задержанному лицу разъясняются его права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ, о чем делается соответствующая запись в протоколе об административном задержании.

*Место и порядок содержания задержанных лиц (Ст. 27.6.)*

1. Задержанные лица содержатся в специально отведенных для этого помещениях органов, указанных в ст. 27.3 КоАП РФ, либо в специальных учреждениях, создаваемых в установленном порядке органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Указанные помещения должны отвечать санитарным требованиям и исключать возможность их самовольного оставления.

2. Условия содержания задержанных лиц, нормы питания и порядок оказания медицинской помощи таких лиц определяются Правительством Российской Федерации.

3. Несовершеннолетние, в отношении которых применено административное задержание, содержатся отдельно от взрослых лиц.

*Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице (Ст. 27.7.)*

1. Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, то есть обследование вещей, проводимое без нарушения их конструктивной целостности, осуществляются в случае необходимости в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения.

2. Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, осуществляются должностными лицами, указанными

3. Личный досмотр производится лицом одного пола с досматриваемым в присутствии двух понятых того же пола.

Досмотр вещей, находящихся при физическом лице (ручной клади,

багажа, орудий охоты и рыболовства, добытой продукции и иных предметов), осуществляется уполномоченными на то должностными лицами в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи.

4. В исключительных случаях при наличии достаточных оснований полагать, что при физическом лице находятся оружие или иные предметы, используемые в качестве оружия, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, могут быть осуществлены без понятых.

5. В случае необходимости применяются фото- и киносъемка, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств.

6. Оличном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе о доставлении или в протоколе об административном задержании. В протоколе о личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о физическом лице, подвергнутом личному досмотру, о виде, количестве, об иных идентификационных признаках вещей, в том числе о типе, марке, модели, калиbre, серии, номере, об иных идентификационных признаках оружия, о виде и количестве боевых припасов, о виде и реквизитах документов, обнаруженных при досмотре, находящихся при физическом лице.

7. В протоколе о личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, делается запись о применении фото- и киносъемки, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств. Материалы, полученные при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, с применением фото- и киносъемки, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств, прилагаются к соответствующему протоколу.

8. Протокол о личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, подписывается должностным лицом, его составившим, лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, либо владельцем вещей, подвергнутых досмотру, понятыми в случае их участия. В случае отказа лица, в отношении которого ведется производство по делу, владельца вещей, подвергнутых досмотру, от подписания протокола в нем делается соответствующая запись. Копия протокола о личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, вручается владельцу вещей, подвергнутых досмотру, по его просьбе.

Осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному

предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов (Ст. 27.8.)

1. Осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю используемых для осуществления предпринимательской деятельности помещений, территорий и находящихся там вещей и документов производится должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ.

2. Осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов осуществляется в присутствии представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя или его представителя, а также в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи.

3. В случае необходимости применяются фото- и киносъемка, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств.

4. Об осмотре принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов составляется протокол, в котором указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о соответствующем юридическом лице, а также о его законном представителе либо об ином представителе, об индивидуальном предпринимателе или о его представителе, об осмотренных территориях и помещениях, о виде, количестве, об иных идентификационных признаках вещей, о виде и реквизитах документов.

5. В протоколе об осмотре принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов делается запись о применении фото- и киносъемки, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств. Материалы, полученные при осуществлении осмотра с применением фото- и киносъемки, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств, прилагаются к соответствующему протоколу.

6. Протокол об осмотре принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов подписывается должностным лицом, его составившим, законным представителем юридического лица, индивидуальным предпринимателем либо в случаях, не терпящих отлагательства, иным представителем юридического лица или представителем индивидуального предпринимателя, а также

понятыми в случае их участия. В случае отказа законного представителя юридического лица или иного его представителя, индивидуального предпринимателя или его представителя от подписания протокола об осмотре принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов вручается законному представителю юридического лица или иному его представителю, индивидуальному предпринимателю или его представителю.

#### *Досмотр транспортного средства (Ст. 27.9.)*

1. Досмотр транспортного средства любого вида, то есть обследование транспортного средства, проводимое без нарушения его конструктивной целостности, осуществляется в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения.

2. Досмотр транспортного средства осуществляется лицами, указанными в статьях 27.2, 27.3 КоАП РФ, в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи.

3. Досмотр транспортного средства осуществляется в присутствии лица, во владении которого оно находится. В случаях, не терпящих отлагательства, досмотр транспортного средства может быть осуществлен в отсутствие указанного лица.

4. В случае необходимости применяются фото- и киносъемка, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств.

5. О досмотре транспортного средства составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе об административном задержании.

6. В протоколе о досмотре транспортного средства указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, во владении которого находится транспортное средство, подвергнутое досмотру, о типе, марке, модели, государственном регистрационном номере, об иных идентификационных признаках транспортного средства, о виде, количестве, об иных идентификационных признаках вещей, в том числе о типе, марке, модели, калибре, серии, номере, об иных идентификационных признаках оружия, о виде и количестве боевых припасов, о виде и реквизитах документов, обнаруженных при досмотре транспортного средства.

7. В протоколе о досмотре транспортного средства делается запись о применении фото- и киносъемки, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств. Материалы, полученные при

осуществлении досмотра с применением фото- и киносъемки, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств, прилагаются к соответствующему протоколу.

8. Протокол о досмотре транспортного средства подписывается должностным лицом, его составившим, лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и (или) лицом, во владении которого находится транспортное средство, подвергнутое досмотру, а также понятыми в случае их участия. В случае отказа лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и (или) лица, во владении которого находится транспортное средство, подвергнутое досмотру, от подписания протокола в нем делается соответствующая запись. Копия протокола о досмотре транспортного средства вручается лицу, во владении которого находится транспортное средство, подвергнутое досмотру.

#### ***Изъятие вещей и документов* (Ст. 27.10.)**

1. Изъятие вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, и документов, имеющих значение доказательств по делу об административном правонарушении и обнаруженных на месте совершения административного правонарушения либо при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, и досмотре транспортного средства, осуществляется лицами, указанными в статьях 27.2, 27.3, 28.3 КоАП РФ, в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи.

2. Изъятие вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, и документов, имеющих значение доказательств по делу об административном правонарушении и обнаруженных при осуществлении осмотра принадлежащих юридическому лицу территорий, помещений и находящихся у него товаров, транспортных средств и иного имущества, а также соответствующих документов, осуществляется лицами, указанными в статье 28.3 КоАП РФ, в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи.

3. Утратил силу.

4. В случае необходимости при изъятии вещей и документов применяются фото- и киносъемка, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств.

5. Об изъятии вещей и документов составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе о доставлении, в протоколе осмотра места совершения административного

правонарушения или в протоколе об административном задержании. Об изъятии водительского удостоверения, удостоверения тракториста-машиниста (тракториста), удостоверения судоводителя, удостоверения пилота делается запись в протоколе об административном правонарушении или в протоколе осмотра места совершения административного правонарушения.

5.1. В случае, если изымаются документы, с них изготавливаются копии, которые заверяются должностным лицом, изъявшим документы, и передаются лицу, у которого изымаются документы, о чем делается запись в протоколе. В случае, если невозможно изготовить копии или передать их одновременно с изъятием документов, указанное должностное лицо передает заверенные копии документов лицу, у которого были изъяты документы, в течение пяти дней после изъятия, о чем делается запись в протоколе. В случае, если по истечении пяти дней после изъятия документов заверенные копии документов не были переданы лицу, у которого изъяты документы, заверенные копии документов в течение трех дней должны быть направлены по почте заказным почтовым отправлением, о чем делается запись в протоколе с указанием номера почтового отправления. Копии документов направляются по адресу места нахождения юридического лица или адресу места жительства физического лица, указанному в протоколе.

6. В протоколе об изъятии вещей и документов указываются сведения о виде и реквизитах изъятых документов, о виде, количестве, об иных идентификационных признаках изъятых вещей, в том числе о типе, марке, модели, калиbre, серии, номере, об иных идентификационных признаках оружия, о виде и количестве боевых припасов.

7. В протоколе об изъятии вещей и документов делается запись о применении фото- и киносъемки, иных установленных способов фиксации документов. Материалы, полученные при изъятии вещей и документов с применением фото- и киносъемки, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств, прилагаются к соответствующему протоколу.

8. Протокол об изъятии вещей и документов подписывается должностным лицом, его составившим, лицом, у которого изъяты вещи и документы, а также понятыми в случае их участия. В случае отказа лица, у которого изъяты вещи и документы, от подписания протокола в нем делается соответствующая запись. Копия протокола вручается лицу, у которого изъяты вещи и документы, или его законному представителю.

9. В случае необходимости изъятые вещи и документы упаковываются и опечатываются на месте изъятия. Изъятые вещи и документы до

рассмотрения дела об административном правонарушении хранятся в местах, определяемых лицом, осуществлявшим изъятие вещей и документов, в порядке, установленном соответствующим федеральным органом исполнительной власти.

10. Изъятые огнестрельное оружие и патроны к нему, иное оружие, а также боевые припасы хранятся в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области внутренних дел.

11. Изъятые вещи, подвергающиеся быстрой порче, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, сдаются в соответствующие организации для реализации, а при невозможности реализации уничтожаются.

12. Изъятые наркотические средства и психотропные вещества подлежат направлению на переработку или уничтожению в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Образцы подлежащих уничтожению наркотических средств и психотропных веществ, этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции хранятся до вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении.

13. Изъятые в соответствии с законодательством о государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции из незаконного оборота этиловый спирт, алкогольная и спиртосодержащая продукция, а также предметы, используемые для незаконных производства и (или) оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, подлежат демонтажу и (или) вывозу и хранению вне места изъятия в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Образцы указанных этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, предметов хранятся до вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении.

#### ***Оценка стоимости изъятых вещей и других ценностей*** **(Ст. 27.11.)**

1. Изъятые вещи подлежат оценке в случае, если:

- нормой об ответственности за административное правонарушение предусмотрено назначение административного наказания в виде административного штрафа, исчисляемого в величине, кратной стоимости изъятых вещей;
- изъятые вещи подвергаются быстрой порче и направляются на

реализацию или уничтожение;

- изъятые из оборота в соответствии с законодательством Российской Федерации этиловый спирт, алкогольная и спиртосодержащая продукция подлежат<sup>2</sup>. Стоимость изъятых вещей определяется на основании государственных регулируемых цен в случае, если таковые установлены. В остальных случаях стоимость изъятых вещей, за исключением изъятых товаров для личного пользования, перемещаемых физическими лицами через таможенную границу Таможенного союза, в отношении которых используется таможенная стоимость, определенная в соответствии с главой 49 Таможенного кодекса Таможенного союза, определяется на основании их рыночной стоимости. В случае необходимости стоимость изъятых вещей определяется на основании заключения эксперта.

3. Пересчет иностранной валюты, изъятой в качестве предмета административного правонарушения, в валюту Российской Федерации производится по действующему на день совершения административного правонарушения курсу Центрального банка Российской Федерации.

*Отстранение от управления транспортным средством, освидетельствование на состояние алкогольного опьянения и медицинское освидетельствование на состояние опьянения* (Ст. 27.12.)

1. Лицо, которое управляет транспортным средством соответствующего вида и в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что это лицо находится в состоянии опьянения, а также лица, совершившие административные правонарушения, предусмотренные ч. 1 ст. 12.3, ч. 2 ст. 12.5, ч. 1 и 2 ст. 12.7 КоАП РФ, подлежат отстранению от управления транспортным средством до устранения причины отстранения.

1.1. Лицо, которое управляет транспортным средством соответствующего вида и в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что это лицо находится в состоянии опьянения, либо лицо, в отношении которого вынесено определение о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 12.24 КоАП РФ, подлежит освидетельствованию на состояние алкогольного опьянения в соответствии с частью 6 настоящей статьи. При отказе от прохождения освидетельствования на состояние алкогольного опьянения либо несогласии указанного лица с результатами освидетельствования, а равно при наличии достаточных оснований полагать, что лицо находится в состоянии опьянения, и отрицательном результате освидетельствования на состояние

алкогольного опьянения указанное лицо подлежит направлению на медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

2. Отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида, освидетельствование на состояние алкогольного опьянения, направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения осуществляются должностными лицами, которым предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида, а в отношении водителя транспортного средства Вооруженных Сил Российской Федерации, внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации, инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти или спасательных воинских формирований федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, - также должностными лицами военной автомобильной инспекции в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи.

3. Об отстранении от управления транспортным средством, а также о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения составляется соответствующий протокол, копия которого вручается лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

4. В протоколе об отстранении от управления транспортным средством соответствующего вида, а также в протоколе о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения указываются дата, время, место, основания отстранения от управления или направления на медицинское освидетельствование, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о транспортном средстве и о лице, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

5. Протокол об отстранении от управления транспортным средством, а также протокол о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения подписывается должностным лицом, их составившим, и лицом, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

В случае отказа лица, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, от подписания соответствующего протокола в нем

делается соответствующая запись.

6. Освидетельствование на состояние алкогольного опьянения и оформление его результатов, направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения осуществляются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

6.1. Критерии, при наличии которых имеются достаточные основания полагать, что лицо находится в состоянии опьянения и подлежит направлению на медицинское освидетельствование, и порядок проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения.

7. Акт освидетельствования на состояние алкогольного опьянения или акт медицинского освидетельствования на состояние опьянения прилагается к соответствующему протоколу. Копии акта освидетельствования на состояние алкогольного опьянения и (или) акта медицинского освидетельствования на состояние опьянения вручаются лицу, в отношении которого они были составлены.

***Медицинское освидетельствование на состояние опьянения***  
**(Ст. 27.12.1.)**

1. Лица, совершившие административные правонарушения (за исключением лиц, указанных в ч. 1 и 1.1 ст. 27.12 КоАП РФ), в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения, подлежат направлению на медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

2. Направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения лиц, указанных в части 1 настоящей статьи, производится в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии со статьей 28.3 КоАП РФ.

3. О направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения составляется соответствующий протокол, копия которого вручается лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

4. В протоколе о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения указываются дата, время, место, основания направления на медицинское освидетельствование, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в

отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

5. Протокол о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения подписывается должностным лицом, его составившим, и лицом, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении. В случае отказа лица, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, от подписания соответствующего протокола в нем делается соответствующая запись.

6. Критерии, при наличии которых имеются достаточные основания полагать, что лицо находится в состоянии опьянения и подлежит направлению на медицинское освидетельствование, и порядок проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения.

7. Акт медицинского освидетельствования на состояние опьянения прилагается к соответствующему протоколу. Копия акта медицинского освидетельствования на состояние опьянения вручается лицу, в отношении которого он был составлен.

#### ***Задержание транспортного средства (Ст. 27.13.)***

1. В целях пресечения нарушений правил эксплуатации, использования транспортного средства и управления транспортным средством соответствующего вида, предусмотренных частью 1 статьи 11.8.1, статьями 11.9, 11.26, 11.29, частью 1 статьи 12.3, частью 2 статьи 12.5, частями 1 и 2 статьи 12.7, частями 1 и 3 статьи 12.8, частями 4 и 5 статьи 12.16 (в части несоблюдения требований, предписанных дорожными знаками, запрещающими остановку или стоянку транспортных средств, при их применении со знаком дополнительной информации (табличкой), указывающим, что в зоне действия данных дорожных знаков осуществляется задержание транспортного средства), частями 2-4 и 6 статьи 12.19, частями 1 - 6 статьи 12.21.1, частью 1 статьи 12.21.2, статьей 12.26, частью 3 статьи 12.27, частью 2 статьи 14.38 КоАП РФ, применяются задержание транспортного средства, то есть исключение транспортного средства из процесса перевозки людей и грузов путем перемещения его при помощи другого транспортного средства и помещения в ближайшее специально отведенное охраняемое место (на специализированную стоянку), и хранение на специализированной стоянке до устранения

причины задержания, а при нарушениях, предусмотренных статьями 11.26 и 11.29 КоАП РФ, также до уплаты административного штрафа в случае, если транспортное средство, на котором совершено нарушение, выезжает с территории Российской Федерации. При невозможности по техническим характеристикам транспортного средства его перемещения и помещения на специализированную стоянку в случае совершения административного правонарушения, предусмотренного частью 1, 2, 3, 4, 5 или 6 статьи 12.21.1 или частью 1 статьи 12.21.2 КоАП РФ, задержание осуществляется путем прекращения движения при помощи блокирующих устройств. В случае совершения административного правонарушения, предусмотренного статьей 12.9, частями 6 и 7 статьи 12.16 и статьей 12.21.3 КоАП РФ, в отношении транспортных средств, принадлежащих иностранным перевозчикам, собственникам (владельцам) транспортных средств, задержание транспортного средства путем прекращения движения при помощи блокирующих устройств применяется до уплаты административного штрафа. В случае, если транспортное средство, в отношении которого принято решение о задержании, будет создавать препятствия для движения других транспортных средств или пешеходов, оно до начала задержания может быть перемещено путем управления транспортным средством его водителем либо лицами, указанными в части 3 настоящей статьи, в ближайшее место, где данное транспортное средство таких препятствий создавать не будет. В случае совершения административных правонарушений, предусмотренных статьями 11.26, 11.29, 12.9, частями 6 и 7 статьи 12.16, статьей 12.21.3 КоАП РФ, задержание транспортного средства может осуществляться путем перемещения его водителем задержанного транспортного средства либо лицами, указанными в части 3 настоящей статьи, и помещения в ближайшее специально отведенное охраняемое место (на специализированную стоянку), а также путем прекращения движения при помощи

1.1. Задержание транспортного средства прекращается непосредственно на месте задержания транспортного средства в присутствии лица, которое может управлять данным транспортным средством в соответствии с Правилами дорожного движения, если причина задержания транспортного средства устранена до начала движения транспортного средства, предназначенного для перемещения задержанного транспортного средства на специализированную стоянку.

2. Утратил силу.

3. Решение о задержании транспортного средства соответствующего вида, о прекращении указанного задержания или о возврате

транспортного средства принимается должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях, а в отношении транспортного средства Вооруженных Сил Российской Федерации, войск национальной гвардии Российской Федерации, инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти или спасательных воинских формирований федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, также должностными лицами военной автомобильной инспекции. Указанными должностными лицами составляется протокол о задержании транспортного средства, после чего они присутствуют на месте задержания транспортного средства до начала движения транспортного средства, предназначенного для перемещения задержанного транспортного средства на специализированную стоянку.

4. В протоколе о задержании транспортного средства указываются дата, время, место, основания принятия решения о задержании транспортного средства, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о транспортном средстве и о лице, в отношении которого применена указанная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, а также наименование органа (учреждения, организации), должность, фамилия, имя и отчество лица, которое будет выполнять решение о задержании транспортного средства.

5. Протокол о задержании транспортного средства подписывается должностным лицом, его составившим, и лицом, в отношении которого применена указанная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

6. В случае отказа лица, в отношении которого применено задержание транспортного средства, от подписания протокола в нем делается соответствующая запись.

7. Копия протокола о задержании транспортного средства соответствующего вида вручается лицу, в отношении которого применена указанная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, а также лицу, которое будет исполнять решение о задержании транспортного средства.

8. Протокол о задержании транспортного средства в отсутствие водителя составляется в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи. Копия протокола о задержании транспортного средства, составленного в отсутствие водителя, с решением должностного лица о возврате задержанного транспортного средства вручается его

владельцу, представителю владельца или лицу, имеющему при себе документы, необходимые для управления данным транспортным средством, незамедлительно после устранения причины задержания транспортного средства.

9. Перемещение транспортных средств Вооруженных Сил Российской Федерации, войск национальной гвардии Российской Федерации, инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти или спасательных воинских формирований федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, на специализированную стоянку, их хранение, оплата расходов на перемещение и хранение, возврат транспортных средств осуществляются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

10. Перемещение транспортных средств на специализированную стоянку, за исключением транспортных средств, указанных в части 9 настоящей статьи, их хранение и возврат владельцам, представителям владельцев или лицам, имеющим при себе документы, необходимые для управления данными транспортными средствами, оплата лицами, привлеченными к административной ответственности за административные правонарушения, повлекшие применение задержания транспортных средств, стоимости перемещения и хранения задержанных транспортных средств осуществляются в порядке, устанавливаемом законами субъектов Российской Федерации. Возврат задержанных транспортных средств их владельцам, представителям владельцев или лицам, имеющим при себе документы, необходимые для управления данными транспортными средствами, осуществляется незамедлительно после устранения причины их задержания.

11. Лицо, привлечено к административной ответственности за административное правонарушение, повлекшее применение задержания транспортного средства, за исключением случаев, указанных в части 9 настоящей статьи, оплачивает стоимость перемещения и хранения задержанного транспортного средства в сроки и по тарифам, которые устанавливаются уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с методическими указаниями, утвержденными уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением законодательства в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги). Обязанность лица, привлеченного к административной ответственности за

административное правонарушение, повлекшее применение задержания транспортного средства, по оплате стоимости перемещения и хранения задержанного транспортного средства отражается в постановлении о назначении административного наказания.

12. В случае прекращения производства по делу об административном правонарушении по основаниям, предусмотренным пунктом 1, пунктом 2 (за исключением случаев недостижения физическим лицом на момент совершения противоправных действий (бездействия) возраста, предусмотренного КоАП РФ для привлечения к административной ответственности, либо передачи материалов дела прокурору, в орган предварительного следствия или в орган дознания в связи с наличием в противоправных действиях (бездействии) признаков преступления), пунктами 3, 8 и 9 части 1 статьи 24.5 КоАП РФ, расходы на перемещение и хранение задержанного транспортного средства относятся на счет федерального бюджета, а в случае прекращения производства по делу об административном правонарушении, находившемуся в производстве органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, - на счет бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации. В случае прекращения производства по делу об административном правонарушении по иным основаниям обязанность по оплате стоимости перемещения и хранения задержанного транспортного средства возлагается на лицо, совершившее противоправные действия (бездействие), повлекшие задержание транспортного средства, его родителей или иных законных представителей. Решение вопроса об отнесении расходов на перемещение и хранение задержанного транспортного средства на счет федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации либо о возложении обязанности по оплате стоимости перемещения и хранения задержанного транспортного средства на лицо, совершившее противоправные действия (бездействие), повлекшие задержание транспортного средства, его родителей или иных законных представителей отражается в постановлении о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

#### *Задержание судна, доставленного в порт Российской Федерации* (Ст. 27.13.1.)

1. Судно, доставленное в порт Российской Федерации должностными лицами, указанными в пунктах 8 и 10.1 части 1 статьи 27.2 КоАП РФ, может быть задержано для выяснения обстоятельств административного правонарушения, обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, административная ответственность за которое

установлена частью 2 статьи 8.17, статьями 8.18 - 8.20, частью 2 статьи 11.7.1 КоАП РФ.

2. Задержание судна осуществляется должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях.

3. О задержании судна составляется протокол. Копия протокола о задержании судна вручается лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

4. Срок задержания судна исчисляется с момента составления протокола о задержании судна и не может превышать 72 часа. По истечении срока задержания судно подлежит освобождению либо аресту в порядке, предусмотренном статьей 27.14.1 КоАП РФ.

5. О задержании иностранного судна федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, незамедлительно уведомляет дипломатическое представительство или консульское учреждение государства флага судна в Российской Федерации.

6. Порядок хранения, содержания, обеспечения безопасной стоянки и возврата задержанных судов и порядок возмещения владельцам объектов инфраструктуры портов расходов, связанных с хранением судна и обеспечением жизнедеятельности его экипажа, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

#### ***Арест товаров, транспортных средств и иных вещей*** (Ст. 27.14.)

1. Арест товаров, транспортных средств и иных вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, заключается в составлении описи указанных товаров, транспортных средств и иных вещей с объявлением лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, либо его законному представителю о запрете распоряжаться (а в случае необходимости и пользоваться) ими и применяется в случае, если указанные товары, транспортные средства и иные вещи изъять невозможно и (или) их сохранность может быть обеспечена без изъятия. Товары, транспортные средства и иные вещи, на которые наложен арест, могут быть переданы на ответственное хранение иным лицам, назначенным должностным лицом, наложившим арест.

2. Арест товаров, транспортных средств и иных вещей осуществляется должностными лицами, указанными в ст. 27.3, ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ, в присутствии владельца вещей, а также в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи.

В случаях, не терпящих отлагательства, арест вещей может быть осуществлен в отсутствие их владельца.

3. В случае необходимости применяются фото- и киносъемка, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств.

4. Об аресте товаров, транспортных средств и иных вещей составляется протокол. В протоколе об аресте товаров, транспортных средств и иных вещей указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, и о лице, во владении которого находятся товары, транспортные средства и иные вещи, на которые наложен арест, их описание и идентификационные признаки, а также делается запись о применении фото- и киносъемки, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств. Материалы, полученные при осуществлении ареста с применением фото- и киносъемки, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств, прилагаются к протоколу.

5. В случае необходимости товары, транспортные средства и иные вещи, на которые наложен арест, упаковываются и (или) опечатываются.

6. Копия протокола об аресте товаров, транспортных средств и иных вещей вручается лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, либо его законному представителю.

7. В случае отчуждения или сокрытия товаров, транспортных средств и иных вещей, на которые наложен арест, лицо, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, или хранитель подлежит ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

#### *Арест судна, доставленного в порт Российской Федерации (Ст. 27.14.1.)*

1. Арест судна, доставленного в порт Российской Федерации должностными лицами, указанными в пунктах 8 и 10.1 ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ, осуществляется в соответствии со ст. 27.14 КоАП РФ с учетом положений настоящей статьи.

2. Порядок хранения, содержания, обеспечения безопасной стоянки и возврата арестованных судов и порядок возмещения владельцам объектов инфраструктуры портов расходов, связанных с хранением судна и обеспечением жизнедеятельности его экипажа, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

3. Судно, явившееся орудием совершения административного правонарушения, административная ответственность за которое установлена ч.2 ст.8.17., ст. ст. 8.18-8.20 КоАП РФ, подлежит незамедлительному освобождению после внесения залога в порядке, предусмотренном ст. 27.18 КоАП РФ.

**Привод** (Ст.27.15.)

1. В случаях, предусмотренных ч. 3 ст. 29.4, п. 8 ч. 1 ст. 29.7 КоАП РФ, применяется привод физического лица либо законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, законного представителя несовершеннолетнего лица, привлекаемого к административной ответственности, а также свидетеля.

2. Привод осуществляется:

1) органом, уполномоченным на осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов и обеспечению установленного порядка деятельности судов, на основании определения судьи или постановления должностного лица указанного органа, рассматривающих дело об административном правонарушении, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере обеспечения установленного порядка деятельности судов и исполнения судебных актов и актов других органов;

2) органом внутренних дел (полицией) на основании определения указанного органа, иного органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в области внутренних дел.

**Временный запрет деятельности** (Ст. 27.16.)

1. Временный запрет деятельности заключается в кратковременном, установленном на срок до рассмотрения дела судом или должностными лицами, указанными в пунктах 1 и 4 части 2 статьи 23.31 КоАП РФ, прекращении деятельности филиалов, представительств, структурных подразделений юридического лица, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг. Временный запрет деятельности может применяться, если за совершение административного правонарушения возможно назначение административного наказания в виде административного приостановления деятельности. Временный запрет деятельности может применяться только в исключительных случаях, если

это необходимо для предотвращения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды, для устраниния допущенных нарушений, выразившихся в незаконном привлечении к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, либо в несоблюдении установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности, либо в нарушении правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляющейся на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах), либо в повторном неприменении в установленных федеральными законами случаях контрольно-кассовой техники, и если предотвращение указанных обстоятельств другими способами невозможно.

При нарушении законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма временный запрет деятельности не применяется. Приостановление операций по счетам организации, осуществляющей операции с денежными средствами или иным имуществом, производится в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

2. Временный запрет деятельности осуществляется должностным лицом, уполномоченным в соответствии со статьей 28.3 КоАП РФ составлять протокол об административном правонарушении, за совершение которого может быть назначено административное наказание в виде административного приостановления деятельности.

3. О временном запрете деятельности составляется протокол, в котором указываются основание применения этой меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы должностного лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, объект деятельности, подвергшийся временному запрету деятельности, время фактического прекращения деятельности, объяснения лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без

образования юридического лица, или законного представителя юридического лица.

4. Протокол о временном запрете деятельности подписывается составившим его должностным лицом, лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или законным представителем юридического лица. В случае, если кем-либо из указанных лиц протокол не подписан, должностное лицо делает в нем об этом соответствующую запись.

5. Копия протокола о временном запрете деятельности вручается под расписку лицу, осуществляющему предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или законному представителю юридического лица.

6. При временном запрете деятельности должностным лицом, составившим протокол о временном запрете деятельности, производится наложение пломб, опечатывание помещений, мест хранения товаров и иных материальных ценностей, касс, а также применяются другие меры по исполнению должностным лицом юридического лица, лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или законным представителем юридического лица указанных в протоколе о временном запрете деятельности мероприятий, необходимых для временного запрета деятельности.

#### ***Срок временного запрета деятельности* (Ст. 27.17.)**

1 Срок временного запрета деятельности исчисляется с момента фактического прекращения деятельности филиалов, представительств, структурных подразделений юридического лица, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

#### ***Залог за арестованное судно* (Ст. 27.18.)**

1. Залог за арестованное судно состоит во внесении физическим или юридическим лицом, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, административная ответственность за которое установлена частью 2 статьи 8.17, статьями 8.18 - 8.20, частью 2 статьи 11.7.1 КоАП РФ, судовладельцем, страховщиком или компетентным органом государства флага судна денежных средств в суд, избравший данную меру обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

2. Залог за арестованное судно может применяться в отношении российских и иностранных судов, зарегистрированных в Российской Федерации или иностранном государстве и явившихся орудием

совершения одного из административных правонарушений, административная ответственность за которые установлена частью 2 статьи 8.17, статьями 8.18 - 8.20, частью 2 статьи 11.7.1 КоАП РФ.

3. Залог за арестованное судно применяется в обязательном порядке в отношении иностранных судов, явившихся орудием совершения административного правонарушения на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации, административная ответственность за которое установлена частью 2 статьи 8.17, статьями 8.18 - 8.20, частью 2 статьи 11.7.1 КоАП РФ, в случае ходатайства любого из лиц, указанных в части 1 настоящей статьи.

4. Ходатайство о применении залога за арестованное судно в письменной форме направляется в суд или должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении. Должностное лицо, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, при получении ходатайства о применении залога за арестованное судно обязано немедленно, а в случае необходимости дополнительного выяснения обстоятельств административного правонарушения в течение трех суток направить указанное ходатайство со всеми материалами дела в суд, уполномоченный рассматривать дело об административном правонарушении.

5. Решение о применении залога за арестованное судно и размере указанного залога принимается судом в срок не более десяти дней со дня получения ходатайства, указанного в части 4 настоящей статьи, от любого из лиц, указанных в части 1 настоящей статьи. При поступлении такого ходатайства от участников производства по делу об административном правонарушении или в случае необходимости дополнительного выяснения обстоятельств дела, за исключением случаев, указанных в части 3 настоящей статьи, срок принятия решения о применении залога за арестованное судно может быть продлен, но не более чем на пятнадцать дней.

6. Размер залога за арестованное судно определяется судом с учетом размера административного штрафа, установленного санкцией применяемой статьи Особенной части КоАП РФ, и (или) с учетом определяемых на основании заключения эксперта стоимости судна и других орудий совершения административного правонарушения и (или) размера ущерба, причиненного в результате совершения административного правонарушения. При определении размера залога за арестованное судно учитываются обстоятельства, указанные в частях 2 и 3 статьи 4.1 КоАП РФ.

7. Размер залога за арестованное судно не может быть менее размера ущерба, причиненного в результате совершения административного правонарушения, и максимального размера административного штрафа, установленного санкцией применяемой статьи Особенной части КоАП РФ.

8. Решение судьи о применении залога за арестованное судно выносится в форме определения, которое может быть обжаловано в соответствии с правилами, установленными главой 30 КоАП РФ.

9. Копии определения о применении залога за арестованное судно вручаются должностному лицу, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, залогодателю или его законному представителю, физическому или юридическому лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, законному представителю указанного юридического лица либо защитнику. Залогодателю или его законному представителю разъясняется порядок возвращения залога за арестованное судно и его обращения в доход государства.

10. Деньги, являющиеся предметом залога за арестованное судно, вносятся на депозитный счет суда, избравшего данную меру обеспечения производства по делу об административном правонарушении. О принятии указанного залога судом составляется протокол, копия которого вручается залогодателю.

11. О применении залога за арестованное судно федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, незамедлительно уведомляет дипломатическое представительство или консульское учреждение государства флага иностранного судна в Российской Федерации.

12. В случае совершения административного правонарушения, административная ответственность за которое предусмотрена частью 2 статьи 8.17, статьями 8.18 - 8.20, частью 2 статьи 11.7.1 КоАП РФ, с использованием судна, в отношении которого применена мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении в виде залога за арестованное судно, по судебному решению указанный залог обращается в доход государства.

*Помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации (Ст. 27.19.)*

1. Помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации, заключается в их препровождении в специальные учреждения, предусмотренные Федеральным законом от

25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», либо в специально отведенные для этого помещения пограничных органов и во временном содержании их в таких специальных учреждениях до принудительного выдворения за пределы Российской Федерации.

2. Содержание в специальных учреждениях в условиях, исключающих возможность самовольного оставления их, применяется в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства в целях обеспечения исполнения принятого по делу постановления судьи о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации или решения должностного лица пограничного органа в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства по административным правонарушениям в области защиты Государственной границы Российской Федерации.

3. В специальное учреждение, предусмотренное Федеральным законом от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», помещается иностранный гражданин или лицо без гражданства на основании постановления судьи, которое подлежит немедленному исполнению федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов и обеспечению установленного порядка деятельности судов, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере обеспечения установленного порядка деятельности судов и исполнения судебных актов и актов других органов.

4. В специально отведенное для этого помещение пограничного органа помещается иностранный гражданин или лицо без гражданства, совершившие административное правонарушение в области защиты Государственной границы Российской Федерации, на основании постановления судьи или решения соответствующего должностного лица пограничного органа.

#### **Меры административного наказания**

Административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений, как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего

административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица.

Под административным наказанием в буквальном смысле понимается обязанность лица, совершившего административное правонарушение претерпеть установленные государством не благоприятные для себя меры нравственного, правового, материального или физического воздействия. Исходя из представленного определения, административное наказание (взыскание) может быть выражено в одной, или нескольких предусмотренных в ст. 3.2. КоАП РФ формах мер нравственного воздействия:

- административное предупреждение.

Меры материального воздействия:

- административный штраф;
- конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения.

Меры правового воздействия:

- лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
- административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;
- дисквалификации;
- административное приостановление деятельности;
- административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

Меры физического воздействия:

- административный арест;
- обязательные работы.

Все указанные виды административного наказания устанавливаются только КоАП РФ

Все виды административных наказаний законодатель подразделяет на две группы - основные и дополнительные (ст. 3.3. КоАП РФ).

Предупреждение, административный штраф, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, за исключением права управления транспортным средством, административный арест, дисквалификация, административное приостановление деятельности и обязательные работы могут устанавливаться и применяться только в качестве основных административных наказаний.

Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, лишение специального права в виде права управления транспортным средством, административное выдворение за пределы

Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения, могут устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания, за совершение административных правонарушений, предусмотренных частью 1 статьи 11.7.1, частями 1 и 2 статьи 12.8, частью 1 статьи 12.26, частью 3 статьи 12.27 КоАП РФ.

За одно административное правонарушение может быть назначено основное либо основное и дополнительное административное наказание из наказаний, указанных в санкции применяемой статьи Особенной части КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации об административной ответственности. Если санкция применяемой статьи предусматривает обязательное назначение основного и дополнительного административных наказаний, но при этом одно из них не может быть назначено лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, назначается только то из административных наказаний, которое может быть назначено указанному лицу.

Основными задачами КоАП РФ является защита охраняемых государством общественных отношений от противоправных посягательств со стороны физических и юридических лиц.

К охраняемым государством общественным отношениям следует отнести, в первую очередь:

- защиту физических лиц от противоправных посягательств,
- охрану прав и свобод человека и гражданина,
- охрану здоровья населения,
- санитарно-эпидемиологическое благополучие населения,
- охрану окружающей среды,
- защиту общественной нравственности,
- охрану установленного порядка осуществления государственной власти,
- охрану общественного порядка и общественной безопасности
- охрану собственности,
- защиту законных экономических интересов физических и юридических лиц,
- защиту общества и государства от административных правонарушений, а так же предупреждение административных правонарушений.

Перечень административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, определен

главой 20 КоАП РФ:

Статья 20.1. Мелкое хулиганство

Статья 20.2. Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования

Статья 20.2.1. Утратила силу

Статья 20.2.2. Организация массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка

Статья 20.3. Пропаганда либо публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, либо иных атрибутики или символики, пропаганда либо публичное демонстрирование которых запрещены федеральными законами

Статья 20.4. Нарушение требований пожарной безопасности

Статья 20.5. Нарушение требований режима чрезвычайного положения

Статья 20.6. Невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций

Статья 20.7. Невыполнение требований и мероприятий в области гражданской обороны

Статья 20.8. Нарушение правил производства, приобретения, продажи, передачи, хранения, перевозки, ношения, коллекционирования, экспонирования, уничтожения или учета оружия и патронов к нему, а также нарушение правил производства, продажи, хранения, уничтожения или учета взрывчатых веществ и взрывных устройств, пиротехнических изделий, порядка выдачи свидетельства о прохождении подготовки и проверки знания правил безопасного обращения с оружием и наличия навыков безопасного обращения с оружием или медицинских заключений об отсутствии противопоказаний к владению оружием

Статья 20.9. Установка на гражданском или служебном оружии приспособления для бесшумной стрельбы или прицела (прицельного комплекса) ночного видения

Статья 20.10. Незаконные изготовление, продажа или передача пневматического оружия

Статья 20.11. Нарушение сроков регистрации (перерегистрации) оружия или сроков постановки его на учет

Статья 20.12. Пересылка оружия, нарушение правил перевозки, транспортирования или использования оружия и патронов к нему

Статья 20.13. Стрельба из оружия в отведенных для этого местах

с нарушением установленных правил или в не отведенных для этого местах

Статья 20.14. Нарушение правил сертификации оружия и патронов к нему

Статья 20.15. Продажа механических распылителей, аэрозольных и других устройств, снаряженных слезоточивыми или раздражающими веществами, электрошоковыми устройствами либо искровыми разрядниками, без соответствующей лицензии

Статья 20.16. Незаконная частная детективная или охранная деятельность

Статья 20.17. Нарушение пропускного режима охраняемого объекта

Статья 20.18. Блокирование транспортных коммуникаций

Статья 20.19. Нарушение особого режима в закрытом административно-территориальном образовании (ЗАТО)

Статья 20.20. Потребление (распитие) алкогольной продукции в запрещенных местах либо потребление наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ в общественных местах

Статья 20.21. Появление в общественных местах в состоянии опьянения

Статья 20.22. Нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних, потребление (распитие) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление ими наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ

Статья 20.23. Нарушение правил производства, хранения, продажи и приобретения специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации

Статья 20.24. Незаконное использование специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, в частной детективной или охранной деятельности

Статья 20.25. Уклонение от исполнения административного наказания

Статья 20.26. Самовольное прекращение работы как средство разрешения коллективного или индивидуального трудового спора

Статья 20.27. Нарушение правового режима контртеррористической операции

Статья 20.28. Организация деятельности общественного или религиозного объединения, в отношении которого принято решение о приостановлении его деятельности

Статья 20.29. Производство и распространение экстремистских

материалов

Статья 20.30. Нарушение требований обеспечения безопасности и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса

Статья 20.31. Нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований

Статья 20.32. Нарушение правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований

Статья 20.33. Осуществление деятельности на территории Российской Федерации иностранной или международной неправительственной организации, в отношении которой принято решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации ее деятельности

Статья 20.34. Нарушение требований к оборудованию инженерно-техническими средствами охраны важных государственных объектов, специальных грузов, сооружений на коммуникациях, подлежащих охране войсками национальной гвардии Российской Федерации

Некоторые виды административных наказаний, например, административный арест и выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы РФ, дисквалификация, имеют своей целью не только оказание воспитательного воздействия на правонарушителей, но и ограничение их возможности совершения новых нарушений. Различные административные наказания могут быть как единовременными (конфискация, предупреждение, штраф) и длящимися, растянутыми во времени (административный арест, лишение специального права, обязательные работы, административное выдворение, дисквалификация, приостановление деятельности).

### **7.3. Формы административной деятельности**

В административно-правовой науке под формами управления чаще всего понимается внешнее выражение, регулируемых правовыми нормами действий и поступков субъектов административной деятельности. В административной деятельности органов государственного управления принято различать правовые и неправовые формы осуществления исполнительной власти. Правовой считается деятельность, которая непосредственно влечет определенные правовые последствия и осуществляется на основе довольно полного юридического оформления.

Среди правовых форм выделяются принятие административных актов (решений), заключение договоров, совершение иных юридически

значимых действий.<sup>50</sup>

Исходя из представленной сущности правовых форм управленческой деятельности, следует отметить, что все стоящие перед органами исполнительной власти цели и задачи, обусловленные их функциональной деятельностью, реализуются в конкретных, внешне выраженных действиях (формах), связанных с применением правовых норм, изданием актов управления, отчетов и других документов, а также совершения иных юридически значимых действий.

Деятельность субъектов исполнительной власти связана с изданием значительного числа правовых подзаконных актов. С их помощью регулируются государственные управленческие отношения, изменяются или отменяются старые правовые нормы (характерно для деятельности Правительства РФ), формируются новые управленческие правоотношения, изменяются, прекращаются ранее действовавшие.

К иным юридически значимым формам (действиям) органов исполнительной власти можно отнести выдачу лицензий, составление протоколов об административных проступках, постановку граждан на регистрационный учет, личный досмотр пассажиров в аэропортах и др.. Не являясь административными актами, эти действия непосредственно влияют на права и обязанности управляемых субъектов.

Неправовыми формами деятельности исполнительной власти, по мнению М.И. Пискотина, считаются организационные действия и материально-технические операции. Они тоже осуществляются в рамках действующего законодательства, но часто такая деятельность правом регламентируется лишь в общем. Главная же их особенность состоит в том, что эти действия непосредственно юридических последствий не влекут.

Чаще всего встречаются такие организационные действия, как проведение совещаний, обсуждений, проверок, распространение передового опыта, разработка прогнозов, программ, методических рекомендаций, осуществление бухгалтерского и статистического учета, организация демонстраций, пресс-конференций, встреч с трудовыми коллективами, представителями общественных объединений.

Выполнение материально-технических операций связано с делопроизводством (регистрация, оформление, размножение, рассылка документов), обработкой информации (подсчеты, подготовка данных для машинной обработки), разнообразными измерениями. К материально-техническим относятся и действия работников милиции, доставляющих в медицинские учреждения лиц,

<sup>50</sup> См.: Советское административное право. Учебник для вузов. // М.И. Пискотин. М., 1990. С.150.

нуждающихся в неотложной помощи, исполняющих постановления об административном аресте (охрана, организация питания и др.).

Необходимо подчеркнуть, что эффективность функционирования исполнительной власти в немилой степени зависит от умелого сочетания разных форм и методов их деятельности. Одностороннее увлечение изданием правовых актов, не подкрепленное организационными, материально-техническими действиями, как правило, положительных результатов не приносят.

Административная деятельность может выступать как в процессуальной форме, так и в виде отдельных юрисдикционных действий, не связанных с этой формой. Отличительной особенностью процессуальной формы административной деятельности является ее строгая регламентация, носящая процедурный характер.

Юридический процесс можно понимать как основанную на нормах процессуального права государственно-властную административную деятельность полномочных субъектов, по разрешению конкретных юридически значимых дел и установлению юридически значимых фактов.

Для административного процесса особое значение имеет процессуальная (процедурная) форма деятельности, в которой выражены способы реализации правового статуса субъектов государственного управления. Вместе с тем административная деятельность не может осуществляться только в процессуальной форме, в строгой последовательности совершаемых действий, гласно, открыто. Например, при чрезвычайных ситуациях действия субъектов административной деятельности подчинены не процессуальной форме, а стечению обстоятельств, возникающих в особых условиях.

Административно-правовая деятельность исполнительной власти связана не только с реализацией (применением) правовых норм, но и с правотворческим процессом (подготовкой законопроектов), исполнением судебных постановлений, приемом граждан и иной разнообразной процессуальной деятельностью.

Следует отметить, что в основном исполнительные органы государственной власти осуществляют свою административную деятельность открыто и гласно, информация об их деятельности доступна общественному контролю. Вместе с тем, существуют и негласные формы административной деятельности, не подлежащие разглашению. Например, сведения конфиденциального характера о юридических и физических лицах, ставшие известными государственным служащим при исполнении ими своих профессиональных функций, а также различная оперативная информация, связанная со служебной и

государственной тайной.

Если любая форма представляет внешнее выражение объективной действительности, то административно-правовая форма отражает объективную сущность активной деятельности органов и должностных лиц, в сфере государственного управления. Посредством различных форм реализуются практические задачи и функции управления. Многообразие административно-правовых форм управления позволяет государству реализовать его внутри и внешнеполитические установки, обеспечивать многообразие функций исполнительных органов власти, обеспечивать достижение поставленных целей: социальных, экономических, политических, культурных и решить стоящие первоочередные и последующие задачи.

Форма административной деятельности (государственного управления), как уже было отмечено, это внешнее практическое выражение конкретных действий, совершаемых государственно-властными субъектами и другими участниками государственных управлеченческих отношений в процессе исполнительно-распорядительной деятельности

Административно-правовые формы, используемые при осуществлении административной деятельности устанавливаются законами и подзаконными нормативными правовыми актами (указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, законодательными и исполнительными органами власти субъектов РФ), они не могут быть установлены самостоятельно, произвольно субъектами управления. Различные формы управлеченческой деятельности отражают ее содержание, дают представление о том, как практически решаются управлеченческие задачи, претворяются в жизнь функции управления.

Нормы административного права, устанавливающие правовое положение участников государственного управления, определяют и формы их деятельности. Все административно-правовые формы, как и сами управляющие субъекты, подчинены интересам и целям государства, общества и личности. Выбор конкретной формы управлеченческой деятельности обусловлен определенными целями, стоящими перед субъектом управления и соответствуют компетенции субъекта управления, реализуемым им функциям, стоящим целям, содержанию и характеру разрешаемых задач.

Все управлеченческие решения всегда облекаются в правовую форму, конкретный правовой акт. Например, для обеспечения производства по делу об административном правонарушении, издается правовой акт в виде протокола об административном правонарушении.

Субъекты исполнительной власти, в процессе реализации закрепленных за ними функций, обладают определенной свободой в выборе правовых форм управления, но только в рамках предоставленных им полномочий и несут за правильность этого выбора персональную ответственность. Потому, вмешательство в оперативную деятельность субъектов государственного управления не допустимо.

Выбор соответствующих форм субъектами управления должен производиться с учетом конкретной ситуации, которая возникла, или может возникнуть в процессе регулятивного управления, а так же достижения поставленной цели. Например, проведение контроля Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки, за качеством образования в организациях, осуществляющих образовательную деятельность. При этом, целью осуществления такой формы управления как контроль, будет являться качество образования в учебных заведениях РФ.

## **Тема № 8.**

# **АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ КАК ЭЛЕМЕНТ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ**

### **8.1. Понятие и содержание административного правонарушения**

Под административным правонарушением (проступком) в законодательстве Российской Федерации и юридической литературе понимается противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) деяние (действие или бездействие) субъекта (физическому или юридического лица), за которое КоАП РФ установлена административная ответственность. Все административные правонарушения посягают на общественные отношения, регулируемые нормами административного права, за нарушение которых законодательством предусмотрена административная ответственность. Синоним административного правонарушения - административный проступок. Административное правонарушение включает в себя ряд обязательных элементов, на основании которых строится его понятие. Элементы административного правонарушения (проступка): наличие деяния; противоправность; антиобщественность; виновность; наказуемость; юридический состав. Под деянием, с правовой точки зрения, принято понимать такое поведение субъекта правоотношения, которое может быть выражено в виде действия или бездействия. Под действием понимается активное невыполнение определенной обязанности, неподчинение требованию правовой нормы (например, злостное неповинование законному распоряжению или требованию работника полиции или народного дружины; стрельба из огнестрельного оружия в населенных пунктах и т.п.).

Бездействие предполагает пассивное невыполнение установленных государством для конкретных лиц обязанности (например, невыполнение законного требования сотрудника полиции; невыполнение родителями или лицами, их заменяющими, обязанностей по воспитанию и обучению детей, неисполнение обязанности по перерегистрации охотничьего оружия и т.п.).

Противоправность деяния выражается в игнорировании правовых норм, предусматривающих обязательные правила поведения, содержащихся в законе, либо в подзаконном правовом акте и проявляется в виде действия, либо бездействия. Лицо, совершающее противоправное деяние, посягает на общественные отношения,

охраняемые правовыми нормами. Закон рассматривает противоправное деяние, совершенное субъектом административного правонарушения, в качестве проступка (административного деликта) лишь при наличии вины у этого лица.

Антиобщественность административного правонарушения заключается в том, что оно имеет вредоносную, а в некоторых случаях и опасную для людей направленность в виде посягательства на защищаемые обществом ценности: жизнь, здоровье, благополучие людей, их права и законные интересы, собственность, независимо от ее форм – (государственную, частную, общественную, личную); окружающую природную среду; установленный общественный порядок и порядок управления.

Виновность деяния, связана с волевыми характеристиками субъекта административного правонарушения и может выражаться как в умысле, так и в халатной неосторожности (небрежности). Наличие вины характеризует субъективную сторону юридического состава административного правонарушения (проступка).

Содержание умышленной вины зависит от того, как административное правонарушение сконструировано в законодательстве. Составы административных проступков условно подразделяют на два вида, формальный и материальный. При формальном составе наступления вредных последствий не обязательно. Например, ст. 20.7. Невыполнение требований и мероприятий в области гражданской обороны. В санкции данной статьи установлена мера наказания в виде наложения административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей; на юридических лиц - от ста тысяч до двухсот тысяч рублей.

Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо.

Материальные составы административных правонарушений

отличаются от формальных тем, что включают в себя, в качестве обязательного признака, наступление вредных последствий и причинную связь между деянием и наступлением вредного результата, как, например, вовлечение несовершеннолетнего в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции или одурманивающих веществ (ст.6.10 КоАП).

В формальных составах административных правонарушений умышленная вина заключается в сознании лицом противоправного характера совершенного действия, не требуя, чтобы нарушитель точно знал, кем и когда совершение тех или иных действий запрещено и какие вредные последствия могут наступить в результате его действия (бездействия).

Материальные составы административных проступков, имеют место как при умышленной, так и при неосторожной формах вины. При умышленной форме вины необходимо, чтобы правонарушитель не только осознавал противоправность своего действия, но и предвидел наступление вредных последствий, желал, либо сознательно допускал их наступление.

Неосторожная форма вины проявляется чаще всего в материальных составах административных правонарушений и связана исключительно с отношением правонарушителя к последствиям своего действия. В формальных проступках неосторожная форма вины характеризуется тем, что лицо, как правило, не предвидит наступления вредных последствий своего действия, хотя должно и могло осознавать и предвидеть, но пренебрежительно халатно допускает наступление вредного результата. Исходя из сказанного, различаются две формы неосторожной вины: легкомыслие - предвидение лицом возможности наступления вредных последствий своего действия (бездействия), соединенное с самонадеянным расчетом их предотвращения, и халатная небрежность – когда лицо не предвидит наступление вредного результата, но должно было и могло его предвидеть.

Наказуемость деяния связана с применением полномочным должностным лицом органа исполнительной власти, либо судом административного наказания в виде санкций, за административное правонарушение, указанное в особенной части КоАП РФ.

Являясь единственным юридическим основанием наступления административной ответственности, административное правонарушение включает в себя в качестве обязательного элемента - юридический состав, представляющий совокупность обязательных признаков, наличие которых дает основание предполагать, что конкретное действие относится к административно-наказуемым и

предусматривает административную ответственность.

Юридический состав административного правонарушения включает: объект;

- объективную сторону;
- субъект;
- субъективную сторону.

Объектом административного правонарушения являются общественные отношения, урегулированные нормами административного или иной отрасли права, охраняемые мерами государственного принуждения. Круг общественных отношений, охраняемых государством с помощью административного права, достаточно разнообразен и составляет с 5 по 21 главы КоАП РФ.

Объективная сторона административного правонарушения выражена в форме (виде) противоправного действия (действия или бездействия), посягающего на конкретные общественные отношения, закрепленные в ст.ст. 5.1 – 21.7.

Противоправное поведение в виде действия представляет активную деятельность, физического или юридического лица, которые посягают на охраняемый объект - защищаемые государством общественные отношения и, как правило, имеет конкретный объективный, созерцательный характер явного неуважения к закону и защищаемым им общественным отношениям. Бездействие связано с невыполнением субъективной обязанности юридическим или физическим лицом, установленной административным, или иным законодательством (например, ст. 11.24. КоАП РФ – нарушение, связанное с невыполнением требований законодательства РФ о защите прав инвалидов).

Объективную сторону административного правонарушения в виде квалификационных признаков характеризуют повторность, неоднократность, или длящийся характер, что имеет существенное значение для правильной юридической квалификации правонарушения и индивидуализации наказания – дифференцированного подхода к личности виновного.

Под неоднократностью понимается совершение лицом противоправных действий, входящих в одну из разграничиваемых глав (с 5 по 21) два и более раза, с разрывом в течение определенного промежутка времени, за которые к правонарушителю не были применены меры административной ответственности по каким либо основаниям

Под повторностью понимается совершение лицом двух и более аналогичных административных правонарушений в течение года, если в отношении, хотя бы одного из них, к правонарушителю

были применены меры административного наказания, либо административное правонарушение было зарегистрировано в установленном законом порядке. Повторность (рецидив), простой вид правонарушения превращает в квалифицированный. За квалифицированный состав правонарушения устанавливается повышенная административная ответственность.

По мнению большинства правоведов, под продолжающимся (длящимся) правонарушением понимается ряд непрерывных, идентичных по своему содержанию и направленности действий, составляющих в своей совокупности единое правонарушение. Длящееся правонарушение имеет неразрывную связь действий, направленных на длительное невыполнение предписываемых обязанностей, возложенных законом на виновное лицо под угрозой административной ответственности. Например, уклонение от исполнения административного наказания Самовольное оставление места отбывания административного ареста или уклонение от отбывания административного ареста (п. 2 ст. 20.25 КоАП РФ)

#### Субъект административного правонарушения

Субъектами административного правонарушения могут выступать как физические, так и юридические лица, признаваемые в установленном законом порядке виновными в совершении конкретного проступка. Среди субъектов административного правонарушения КоАП РФ предусматривает пять видов физических лиц:

- граждане РФ;
- иностранные граждане (включая субъектов с двойным гражданством);
- лица без гражданства;
- специальные (должностные лица государственной гражданской и муниципальной служб, руководители организаций, индивидуальные предприниматели, лица, занимающиеся частной практикой, члены совета директоров, арбитражные управляющие), иначе говоря, субъекты, обладающие индивидуальным административно-правовым статусом, к которым может быть применено административное наказание в виде дисквалификации;
- особыми субъектами являются физические лица, имеющие связь с особенностями их административно-правового статуса, ограничивающего их административную ответственность (сотрудники органов внутренних дел, военнослужащие, несовершеннолетние, отдельные категории иностранных граждан).

По установленному правилу, физические лица, могут быть привлечены к административной ответственности по достижению ими предусмотренного к моменту совершения административного проступка 16-летнего возраста и при условии их вменяемости. Вместе с тем, ряд лиц, относящихся к категории специальных субъектов, в частности, государственные служащие силовых структур, могут быть специальными субъектами лишь с 18-летнего возраста, при фактическом назначении на должность, либо получения специального права.

КоАП РФ исходит из конституционного принципа равенства всех перед законом, определяя ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства за совершенные административные правонарушения наравне с гражданами Российской Федерации. Вместе с тем, фактическое исполнение административного законодательства обусловлено международными договорами - соглашениями и обязательствами РФ. Административная ответственность иностранных граждан может быть урегулирована ратифицированным РФ международным договором, который имеет высшую юридическую силу перед правовыми нормами внутреннего законодательства РФ.

Коллективных субъектов можно разделить две группы: общие и специальные. При этом, признаки общих субъектов характерны для всех юридических лиц, совершающих аналогичные правонарушения, например, ст. 19.28 – Незаконное вознаграждение от имени юридического лица, влечет наложение штрафа на юридических лиц, не зависимо от их принадлежности. Иначе говоря, в отношении общих субъектов, законодатель не выделяет какую-то определенную группу юридических лиц, и относит административную ответственность ко всем юридическим лицам, совершившим указанное правонарушение, в то время, как в отношении специальных субъектов могут быть прямые указания в административно-правовой норме, (например, в ст. 9.18 КоАП РФ за нарушение правил ввода объектов электроэнергетики в ремонт, ответственность несут собственники или иные законные владельцы объектов по производству электрической энергии).

В административном законодательстве необходимо делать различие между субъектами административного правонарушения и субъектами административной ответственности. При этом следует иметь в виду, что не всегда и не все субъекты, совершающие административные правонарушения подлежат административной ответственности. Так, военнослужащие и призванные на военные сборы военнообязанные, а также лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, как правило, подлежат не административной, а дисциплинарной

ответственности. Не за все виды административных правонарушений несут административную ответственность и другие лица, относящиеся к группе особых субъектов. Например сотрудники правоохранительных органов, совершивших такие административные правонарушения как: незаконное ношение государственных наград (ст. 17.11,), мелкое хулиганство (ст. 20.1), нарушение установленного порядка организации, либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования (ст. 20.2), будут нести не административную, а дисциплинарную ответственность. Таким образом, субъекты административного правонарушения не всегда являются субъектами административной ответственности. Характеристика субъектов административного правонарушения имеет существенное значение для определения правильного выбора юридической ответственности, которая к ним может быть применена. Существенное значение при правильном определении субъекта административного правонарушения имеет наличие административной дееспособности у физического лица. Административная дееспособность связана с возможностью физического лица самостоятельно приобретать административные права и исполнять административные обязанности. Административную дееспособность характеризует наличие двух взаимосвязанных критериев: возрастной и медицинский. Для того, чтобы физическое лицо было признано субъектом административного правонарушения, при совершении им противоправных действий, подпадающих под признаки, указанные в статьях особенной части КоАП РФ, установленных с 5 по 21 главу, необходимо достижение им установленного административным законодательством возраста, а также, чтобы по медицинским, психоневрологическим показателям он мог отдавать себе отчет, в период совершения им противоправных действий в том, что эти действия носят антиобщественный характер. При этом, в расчет не берутся медицинские критерии связанные с алкогольным, наркотическим, либо токсическим самоодурманиванием физического лица. Отсутствие одного из отмеченных критериев, характеризующих физическое лицо как субъекта административного правонарушения, исключает возможность применения к нему мер административного наказания.

Субъективная сторона административного правонарушения - это волевое психоэмоциональное отношение субъекта правонарушения к совершенному им противоправному деянию и возможным его вредным последствиям. В основе субъективной стороны лежит вина субъекта правонарушения, которая может проявляться в форме умысла, либо неосторожности. Наличие у субъекта правонарушения

прямого, либо косвенного умысла означает, что противоправное деяние было совершено им сознательно: лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия или бездействия, предвидело его вредные последствия и желало их наступления, либо сознательно допускало наступление этих последствий (ч.1 ст. 2.2 КоАП ). Вместе с тем, при умышленной форме вины, вредные последствия могут иметь не только материальный, но и формальный характер, посягающий на общественное спокойствие и нравственность, например, некоторые виды действий, относящихся к мелкому хулиганству (грубая нецензурная брань в общественном месте, оскорбительное приставание к окружающим и др.)

Административное правонарушение признается совершенным по неосторожности, если лицо его совершившее, осознавало и предвидело наступление вредных последствий в результате своего действия либо бездействия, но не желало их наступления, либо легкомысленно рассчитывало на то, что они не наступят, либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть (ч.2 ст. 2.2 КоАП). При этом следует отметить, что наличие умышленной вины может служить основанием для наложения на виновного более строгого взыскания, чем при неосторожной, т.к. часто указывает на характерные свойства правонарушителя (циническое отношение к окружающим, либо к правовой системе общества),.

Административные проступки, в отличие от уголовно-наказуемых правонарушений, носят менее опасный характер. Вместе с тем, это не означает, что административные проступки не могут содержать в себе такой опасности. Исходя из содержания многих административных правонарушений, их общественно опасный характер вполне очевиден. Административные правонарушения могут различаться между собой как наличием общественно вредного характера (например, нецензурная брань в общественном месте – квалифицируемую как мелкое хулиганство), так и общественно опасный характер. Общественно опасный характер многих административных правонарушений, содержит в себе угрозу для жизни или здоровья людей, например, ст. 8.2. КоАП РФ - Несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления, веществами, разрушающими озоновый слой, или иными опасными веществами). Иные правонарушения могут не содержать в себе явной общественной опасности, но безусловно наносят определенный вред обществу, в основном, это правонарушения, связанные с неисполнением своих обязанностей, совершаемые в виде пассивного бездействия. Вместе

с тем, все административные проступки, носят антиобщественную направленность, создают угрозу нормальному развитию общественных отношений в социальной среде общества.

Как уже нами было отмечено, административные проступки могут отличаться по своему содержанию формальными, либо материальными составами. Формальными составами обладают правонарушения, не влекущие материального ущерба, а посягающие, как правило, на общественную нравственность (например, сокрытие остатков тиражей избирательных бюллетеней, бюллетеней для голосования на референдуме ст. 5.23. КоАП РФ). Материальными признаками обладают административные правонарушения с явно выраженным вредом: причиняемым здоровью граждан, государственному, общественному, или личному имуществу граждан, окружающей природной среде, правопорядку и т.п.

Значение рассмотренных нами элементов юридического состава административного правонарушения обуславливает наступления административной ответственности для субъектов, совершающих административные проступки. Выпадение хотя бы одного из рассмотренных нами элементов из юридического состава административного правонарушения, исключает и наступление административной ответственности. Таким образом, можно сделать вывод о том, что юридическим основанием наступления административной ответственности является административное правонарушение (административный проступок).

Защищая интересы общества, права, свободы и законные интересы гражданского общества, государство использует различные средства и методы социального контроля за соблюдением субъектами государственного управления административно-правовых норм, значительная часть которых закреплена в КоАП РФ применяя к правонарушителям меры административной ответственности.

## **8.2. Административная ответственность**

Среди всех, установленных государством видов юридической ответственности, административная ответственность является самым распространенным видом.

В отличие от определения административного наказания, административная ответственность представляет собою более широкое понятие, включающее в себя административное наказание как центральный элемент. Как и всякая иная юридическая ответственность, административная ответственность состоит из трех взаимосвязанных

элементов:

Из обязанности лица, совершившего противоправное деяние в виде действия или бездействия, отчитаться перед государственно-властным органом, либо представляющим его должностным лицом о своем противоправном поведении.

Претерпеть установленные государством, соответствующие меры административного наказания, предусмотренные санкциями правовых норм, охраняющих определенные виды общественных отношений .

Возместить причиненный своими противоправными действиями материальный ущерб в полном виде и, предусмотренный в законе, моральный вред (правовосстановительная ответственность).

Применение административной ответственности в реализации всех трех элементов может не наступить, если на стадии реализации первого элемента будет установлено, что из юридического состава выпал хотя бы один из его обязательных признаков (элементов), либо административное правонарушение было совершено под действием непреодолимой силы (казуса), либо в состоянии крайней необходимости или необходимой обороны.

Административная ответственность выступает как средство обеспечения не только административно-правовых, но и иных правовых норм: земельного, таможенного, трудового, финансового, жилищного права и других правовых отраслей. Она наступает за нарушение не каждой нормы административного права, а только за те из них, которые содержат санкции в виде мер административного взыскания. Обеспечение неотвратимости ответственности за причинение вреда обществу всегда являлось важнейшей задачей российского законодательства. Административная ответственность преследует цели восстановления социальной справедливости, предотвращение административных правонарушений, воспитание у членов обществауважительного отношения к нормам административного права и представляет собой способ превентивного воздействия на волю и мотивы поведения субъектов общественных отношений.

Являясь составной частью государственного принуждения, административная ответственность обладает следующими отличительными признаками (чертами):

1. Основанием административной ответственности является юридический факт - административное правонарушение (проступок).
2. Административной ответственности подлежат лица, достигшие к моменту совершения административного правонарушения 16-летнего возраста.

3. Порядок привлечения к административной ответственности регламентируется административным законодательством и отличается от порядка привлечения к уголовной, гражданско-правовой, конституционной ответственности сравнильной простотой и возможностью ее применения многими государственными юрисдикционными органами либо представляющими их должностными лицами.
4. Административная ответственность менее сурова, чем уголовная, и не влечет судимости.
5. Административная ответственность, в отличие от уголовной, может наступать как в отношении физических, так и юридических лиц.
6. Мерой административной ответственности является государственно-правовая реакция на определенный вид противоправного поведения, проявляемая в виде особого рода санкций - административных взысканий.
7. К административной ответственности, в отличие от уголовной, могут привлекать как органы судебной, так и административной власти.
8. Привлечение лиц, совершивших административное правонарушение к административной ответственности за большинство правонарушений ограничено краткими сроками давности, исчисляемыми в месяцах, но за нарушения, связанные с причинением тяжкого материального вреда государству, посягающие на порядок управления, на экономическое благополучие государства, эти сроки существенно увеличены и составляют, соответственно от 1 года до 6 лет (например, за нарушение антимонопольного законодательства, таможенного законодательства, законодательства о противодействии коррупции - ст. 4.5. КоАП РФ).

Российское законодательство, в целях защиты от необоснованного привлечения к административной ответственности, лиц, чьи действия хотя и подпадают под признаки состава правонарушения, но не содержат в себе общественного вреда, устанавливает различные обстоятельства, исключающие наступление административной ответственности, чем создает необходимые юридические гарантии, обеспечивающие охрану граждан от не целесообразного привлечения к административной ответственности. Вместе с тем, такие обстоятельства имеют стимулирующее значение в сфере государственного управления и отвечают интересам законопослушных граждан.

В с. 24.5 КоАП РФ законодатель устанавливает обстоятельства

исключающие производство по делу об административном правонарушении.

1. Производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению при наличии хотя бы одного из следующих обстоятельств:

- 1) отсутствие события административного правонарушения;
- 2) отсутствие состава административного правонарушения (выпадение из юридического состава хотя бы одного из обязательных элементов),
- 3) действия лица в состоянии крайней необходимости. Не является административным правонарушением причинение лицом вреда охраняемым законом общественным интересам причиненного для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или других лиц, а также охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранина иными средствами и если причиненный вред является менее значительным, чем предотвращенный вред;
- 4) издание акта амнистии, если такой акт устраниет применение административного наказания;
- 5) отмена закона, установившего административную ответственность;
- 6) истечение сроков давности привлечения к административной ответственности;
- 7) наличие по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постановления о назначении административного наказания, либо постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, предусмотренном той же статьей или той же частью статьи КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации, либо постановления о возбуждении уголовного дела;
- 8) смерть физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

В случае, когда административное правонарушение совершено лицом, указанным в ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ (военнослужащие, лица, призванные на военные сборы, сотрудники правоохранительных органов), за исключением случаев, когда за такое административное правонарушение это лицо несет административную ответственность на общих основаниях, производство по делу об административном

правонарушении после выяснения всех обстоятельств совершения административного правонарушения подлежит прекращению для привлечения указанного лица к дисциплинарной ответственности.

В случае выявления административного правонарушения, связанного с управлением транспортным средством физическим лицом, не достигшим на момент совершения противоправного действия возраста, предусмотренного КоАП РФ для привлечения к административной ответственности, производство по делу об административном правонарушении прекращается после применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, необходимых для пресечения соответствующего противоправного действия.

Важным обстоятельством, исключающим наступление административной ответственности, является наступление срока давности привлечения к административной ответственности, при этом, в ст. 4.5 КоАП РФ законодатель разграничивает порядок и исчисление сроков давности за различные виды административных правонарушений, так:

1. Постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев (по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьей, - по истечении трех месяцев) со дня совершения административного правонарушения, за нарушение законодательства Российской Федерации об экспортном контроле, о внутренних морских водах, территориальном море, континентальном шельфе, об исключительной экономической зоне Российской Федерации, о геодезии и картографии, о наименованиях географических объектов, патентного, антимонопольного законодательства Российской Федерации, законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды и природопользования, законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности, законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, о безопасности дорожного движения (в части административных правонарушений, предусмотренных статьями 12.8, 12.24, 12.26, частью 3 статьи 12.27, частью 2 статьи 12.30 КоАП РФ), об авторском праве и смежных правах, о товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров, об использовании атомной энергии, о налогах и сборах, о защите прав потребителей, законодательства Российской Федерации в

области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, о потребительском кредите (займе), о кредитных историях, о государственном регулировании цен (тарифов), о естественных монополиях, об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса, о рекламе, об электроэнергетике, о теплоснабжении, в сфере водоснабжения и водоотведения, о газоснабжении, о лотереях, законодательства о физической культуре и спорте (в части, касающейся нарушения требований к положениям (регламентам) об официальных спортивных соревнованиях), о государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр (в части, касающейся нарушения требований к организаторам азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах при заключении пари на официальные спортивные соревнования и проведении иных азартных игр), о выборах и референдумах, об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, об организации и о проведении азартных игр, о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, об акционерных обществах, об обществах с ограниченной ответственностью, о рынке ценных бумаг, страхового законодательства, законодательства о клиринговой деятельности, об организованных торгах, об инвестиционных фондах, о негосударственных пенсионных фондах, законодательства Российской Федерации о кредитной кооперации, о сельскохозяйственной кооперации, о микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях, о ломбардах, законодательства о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком, законодательства Российской Федерации о национальной платежной системе, а также за нарушение трудового законодательства, иммиграционных правил, правил пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, правил привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства (в том числе иностранных работников), процедуры обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов (в части административных правонарушений, предусмотренных статьей 7.32.4 КоАП РФ), порядка деятельности некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, законодательства в сфере государственного

оборонного заказа (в части административных правонарушений, предусмотренных статьей 7.32.1, частями 1, 2 и 2.1 статьи 14.55, статьями 14.55.1, 14.55.2, 15.37, 15.40, 15.40.1, 19.4.2, частью 7.1 статьи 19.5, частью 2 статьи 19.7.2 КоАП РФ), о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (в части административных правонарушений, предусмотренных статьями 7.29 - 7.32, частью 7 статьи 19.5, статьей 19.7.2 КоАП РФ), законодательства Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц (в части административных правонарушений, предусмотренных статьей 7.32.3, частью 7.2 статьи 19.5, статьей 19.7.2-1 КоАП РФ), об организации деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках, об основах государственного регулирования торговой деятельности, в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, о пожарной безопасности, о промышленной безопасности, о безопасности гидротехнических сооружений, о градостроительной деятельности, о техническом регулировании, о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях, о применении контрольно-кассовой техники, об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, об исполнительном производстве, об иностранных инвестициях на территории Российской Федерации, о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также за административные правонарушения против порядка управления (в части непредставления или несвоевременного представления в федеральный антимонопольный орган или его территориальный орган по их требованию сведений (информации), необходимых для расчета размера административного штрафа, либо представления в федеральный антимонопольный орган или его территориальный орган заведомо недостоверных сведений (информации), необходимых для расчета размера административного штрафа, а также в части непредоставления или неполного предоставления демонстратором фильма, осуществляющим платный показ фильма в кинозале, информации в единую федеральную автоматизированную информационную систему сведений о показах фильмов в кинозалах либо предоставления заведомо недостоверной информации) по истечении одного года со дня совершения административного правонарушения, за нарушение таможенного законодательства Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС (далее - Таможенный союз) и (или) законодательства Российской Федерации о таможенном деле,

за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, а также за административные правонарушения, предусмотренные статьями 5.35.1, 6.1.1 КоАП РФ, за нарушение валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования, законодательства Российской Федерации о бухгалтерском учете по истечении двух лет со дня совершения административного правонарушения, за нарушение законодательства Российской Федерации о политических партиях (в части административных правонарушений, предусмотренных статьями 5.64 - 5.68 КоАП РФ), о несостоятельности (банкротстве) по истечении трех лет со дня совершения административного правонарушения, а за нарушение законодательства Российской Федерации о противодействии терроризму (в части административного правонарушения, предусмотренного статьей 15.27.1 КоАП РФ) и законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции - по истечении шести лет со дня совершения административного правонарушения.)

2. При длящемся административном правонарушении сроки, предусмотренные частью 1 настоящей статьи, начинают исчисляться со дня обнаружения административного правонарушения.

3. За административные правонарушения, влекущие применение административного наказания в виде дисквалификации, лицо может быть привлечено к административной ответственности не позднее одного года со дня совершения административного правонарушения, а при длящемся административном правонарушении - одного года со дня его обнаружения.

4. В случае отказа в возбуждении уголовного дела или прекращения уголовного дела, но при наличии в действиях лица признаков административного правонарушения сроки, предусмотренные частью 1 настоящей статьи, начинают исчисляться со дня совершения административного правонарушения (при длящемся административном правонарушении - со дня его обнаружения).

5. В случае удовлетворения ходатайства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, о рассмотрении дела по месту жительства данного лица срок давности привлечения к административной ответственности приостанавливается с момента удовлетворения данного ходатайства до момента поступления материалов дела судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело, по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об

административном правонарушении.

5.1. Срок давности привлечения к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные статьей 6.18 КоАП РФ, в части использования запрещенной субстанции и (или) запрещенного метода начинает исчисляться со дня получения общероссийской антидопинговой организацией заключения лаборатории, аккредитованной Всемирным антидопинговым агентством, подтверждающего факт использования спортсменом запрещенной субстанции и (или) запрещенного метода.

6. Срок давности привлечения к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные статьями 14.9, 14.9.1, 14.3, 14.32, 14.33, 14.40 КоАП РФ, начинает исчисляться со дня вступления в силу решения комиссии антимонопольного органа, которым установлен факт нарушения законодательства Российской Федерации.

6.1. Срок давности привлечения к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные статьей 14.55.2 КоАП РФ, начинает исчисляться со дня вступления в силу решения комиссии федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по государственному контролю (надзору) в сфере государственного оборонного заказа, которым установлен факт нарушения законодательства Российской Федерации в сфере государственного оборонного заказа.

7. Срок давности привлечения к административной ответственности за административные правонарушения, совершенные в Антарктике, начинает исчисляться со дня поступления материалов дела в орган, должностному лицу, которые уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях.

По истечении определенного законом срока, производство по делу не может быть начато, а начатое подлежит прекращению.

В КоАП РФ законодатель, в виде проявления гуманизма к лицам, совершившим малозначительные правонарушения, в целях нравственного воздействия на их правосознание, допускает освобождение их от наказания по малозначительности.

При малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.

Особое место законодатель отводит административной

ответственности военнослужащих и иных особых субъектов, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов.

Согласно ст. 2.5 КоАП РФ:

1. За административные правонарушения, за исключением административных правонарушений, предусмотренных частью 2 настоящей статьи, военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, и имеющие специальные звания сотрудники Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, войск национальной гвардии Российской Федерации, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы и таможенных органов в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регламентирующими прохождение военной службы (службы) указанными лицами и их статус, несут дисциплинарную ответственность.

2. За административные правонарушения, предусмотренные статьями 5.1 - 5.26, 5.45 - 5.52, 5.56, 6.3, 7.29 - 7.32, 7.32.1, главой 8, статьей 11.16 (в части нарушения требований пожарной безопасности вне места военной службы (службы) или прохождения военных сборов), главой 12, статьей 14.9, частью 3 статьи 14.32, главами 15 и 16, статьями 17.3, 17.7 - 17.9, частями 1 и 3 статьи 17.14, статьями 17.15, 18.1 - 18.4, частями 2.1, 2.6 статьи 19.5, статьями 19.5.7, 19.7.2, частью 5 статьи 19.8, статьей 20.4 (в части нарушения требований пожарной безопасности вне места военной службы (службы) или прохождения военных сборов) и частью 1 статьи 20.25 КоАП РФ, лица, указанные в части 1 настоящей статьи, несут административную ответственность на общих основаниях.

Важное значение при применении административной ответственности за административные правонарушения законодательство Российской Федерации отводит индивидуализации наказания. За одно и то же административное правонарушение, совершенное разными лицами, правомочные субъекты государственного управления и органы правосудия, в зависимости от различных обстоятельств, могут применять различные виды административных наказаний, что в принципе не нарушает конституционного принципа равенства всех перед законом и судом (ст. 19 Конституции РФ).

Такие обстоятельства законодатель разграничивает на две самостоятельные группы:

- обстоятельства смягчающие административную ответственность;
- обстоятельства отягчающие административную ответственность.

Обстоятельствами, смягчающими административную

ответственность согласно ст.4.2 КоАП признаются:

- 1) раскаяние лица, совершившего административное правонарушение;
- 2) добровольное прекращение противоправного поведения лицом, совершившим административное правонарушение;
- 3) добровольное сообщение лицом, совершившим административное правонарушение, в орган, уполномоченный осуществлять производство по делу об административном правонарушении, о совершенном административном правонарушении;
- 4) оказание лицом, совершившим административное правонарушение, содействия органу, уполномоченному осуществлять производство по делу об административном правонарушении, в установлении обстоятельств, подлежащих установлению по делу об административном правонарушении;
- 5) предотвращение лицом, совершившим административное правонарушение, вредных последствий административного правонарушения;
- 6) добровольное возмещение лицом, совершившим административное правонарушение, причиненного ущерба или добровольное устранение причиненного вреда;
- 7) добровольное исполнение до вынесения постановления по делу об административном правонарушении лицом, совершившим административное правонарушение, предписания об устраниении допущенного нарушения, выданного ему органом, осуществляющим государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль;
- 8) совершение административного правонарушения в состоянии сильного душевного волнения (аффекта) либо при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств;
- 9) совершение административного правонарушения несовершеннолетним;
- 10) совершение административного правонарушения беременной женщиной или женщиной, имеющей малолетнего ребенка.

2. Судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, могут признать смягчающими обстоятельства, не указанные в настоящем Кодексе или в законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

3. КоАП РФ могут быть предусмотрены иные обстоятельства, смягчающие административную ответственность за совершение отдельных административных правонарушений, а также особенности учета обстоятельств, смягчающих административную ответственность,

при назначении административного наказания за совершение отдельных административных правонарушений.

Законодатель не исчерпывает всех обстоятельств, которые могут быть признаны смягчающими административную ответственность. Он предоставляет полномочному органу или должностному лицу, решающему вопрос о привлечении к административной ответственности, право самостоятельно признавать смягчающими обстоятельства, не указанные в законодательстве, (например, тяжелое материальное положение лица, условия его занятости, состояние здоровья и т.п.). В отличие от смягчающих обстоятельств, перечень указанных законодателем обстоятельств, отягчающих ответственность за административные правонарушения, является исчерпывающим, в том смысле, что орган (должностное лицо), налагающий взыскание, в зависимости от характера административного правонарушения, не может выйти за его пределы.

К обстоятельствам, отягчающим административную ответственность, законодатель в ст.4.3 КоАП относит:

- 1) продолжение противоправного поведения, несмотря на требование уполномоченных на то лиц прекратить его;
- 2) повторное совершение однородного административного правонарушения, то есть совершение административного правонарушения в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию в соответствии со статьей 4.6 КоАП РФ за совершение однородного административного правонарушения;
- 3) вовлечение несовершеннолетнего в совершение административного правонарушения;
- 4) совершение административного правонарушения группой лиц;
- 5) совершение административного правонарушения в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах;
- 6) совершение административного правонарушения в состоянии опьянения либо отказ от прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения при наличии достаточных оснований полагать, что лицо, совершившее административное правонарушение, находится в состоянии опьянения.

Судья, орган, должностное лицо, назначающие административное наказание, в зависимости от характера совершенного административного правонарушения могут не признать данное обстоятельство отягчающим.

2. Обстоятельства, предусмотренные частью 1 настоящей статьи, не могут учитываться как отягчающие в случае, если указанные обстоятельства предусмотрены в качестве квалифицирующего

признака административного правонарушения соответствующими нормами об административной ответственности за совершение административного правонарушения.

3. КоАП РФ могут быть предусмотрены иные обстоятельства, отягчающие административную ответственность за совершение отдельных административных правонарушений, а также особенности учета обстоятельств, отягчающих административную ответственность, при назначении административного наказания за совершение отдельных административных правонарушений.

Указанные обстоятельства являются основанием для усиления ответственности за административное правонарушение и признаются отягчающими лишь тогда, когда они не включены в качестве квалифицирующих признаков состава правонарушения. Наличие смягчающих либо отягчающих административное правонарушение обстоятельств позволяет органу административной юрисдикции дифференцированно подходить к вопросу о выборе вида административного наказания.

Как уже нами было отмечено, привлечение лица к административной ответственности, судимости за собой не влечет, вместе с тем, в ст. 4.6 КоАП РФ законодатель устанавливает срок, в течение которого лицо, в отношении которого, было применено административное наказание, считается подвергнутым административному наказанию: - «Лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления.»

В отличие от уголовного законодательства, предусматривающего индивидуализацию уголовного наказания, в административном законодательстве за совершение административных правонарушений административную ответственность кроме физических лиц, несут и юридические лица. В ст. 2.10 КоАП РФ установлены случаи наступления административной ответственности для юридических лиц.

1. Юридические лица подлежат административной ответственности за совершение административных правонарушений в случаях, предусмотренных статьями раздела II КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

2. В случае, если в статьях разделов I, III, IV, V КоАП РФ не указано, что установленные данными статьями нормы применяются только к физическому лицу или только к юридическому лицу, данные нормы в

равной мере действуют в отношении и физического, и юридического лица, за исключением случаев, если по смыслу данные нормы относятся и могут быть применены только к физическому лицу.

3. При слиянии нескольких юридических лиц к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается вновь возникшее юридическое лицо.

4. При присоединении юридического лица к другому юридическому лицу к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается присоединившее юридическое лицо.

5. При разделении юридического лица или при выделении из состава юридического лица одного или нескольких юридических лиц к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается то юридическое лицо, к которому согласно разделительному балансу перешли права и обязанности по заключенным сделкам или имуществу, в связи с которыми было совершено административное правонарушение.

6. При преобразовании юридического лица одного вида в юридическое лицо другого вида к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается вновь возникшее юридическое лицо.

7. В случаях, указанных в частях 3 - 6 настоящей статьи, административная ответственность за совершение административного правонарушения наступает независимо от того, было ли известно привлекаемому к административной ответственности юридическому лицу о факте административного правонарушения до завершения реорганизации.

8. Административные наказания, назначенные в соответствии с пунктами 2 - 4 части 1 статьи 3.2 КоАП РФ, юридическому лицу за совершение административного правонарушения до завершения реорганизации юридического лица, применяются с учетом положений частей 3 - 6 настоящей статьи.

9. В случае совершения административного правонарушения единоличным исполнительным органом юридического лица, имеющим статус юридического лица, административное наказание назначается ему в пределах санкций, предусмотренной для юридических лиц.

Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ, федеральным законом, или законом субъекта РФ предусмотрена административная ответственность, но

данное лицо не принял всех зависящих от него мер по их соблюдению. В данном случае имеет место наличие двух основных критериев:

1) имелась возможность для исполнения норм и правил (объективный фактор);

2) не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению (субъективный фактор).

В административном законодательстве предусмотрена возможность освобождения лица, совершившего малозначительное правонарушение от административной ответственности, вместе с тем, законодатель не конкретизирует субъектов, которые могут освобождаться от административной ответственности при совершении малозначительного правонарушения. «При малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием». (ст. 2.9 КоАП РФ). По смыслу данной правовой нормы, от административной ответственности, при совершении малозначительного административного правонарушения могут быть освобождены как физические, так и юридические лица.

### **8.3. Дисциплинарная, административная и материальная ответственность государственных служащих**

Государственные служащие, являющиеся субъектами государственных управлеченческих отношений, за совершение противоправных действий, несут все виды юридической ответственности, наряду с другими участниками управлеченческих отношений: уголовную, административную, дисциплинарную, материальную. Вместе с тем, относясь к категории особых субъектов, т.е. имея особый административно-правовой статус, для отдельных групп государственных служащих законодательством Российской Федерации установлены как дополнительные виды административной ответственности, обусловленные их служебной деятельностью, так и определенные изъятия, связанные с заменой отдельных видов административной ответственности на дисциплинарную.

В ст. ст. 2.4 и 2.5. КоАП РФ, выделены субъекты, обладающие специальным административно-правовым статусом: должностные лица, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти,

военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, и имеющие специальные звания сотрудники Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, войск национальной гвардии Российской Федерации, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы и таможенных органов в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регламентирующими прохождение военной службы (службы) указанными лицами и их статус, несут дисциплинарную ответственность.

Дисциплинарная ответственность состоит в наложении дисциплинарных наказаний в порядке субординационной подчиненности вышестоящими руководителями служебных подразделений на своих подчиненных работников, в пределах их полномочий и на основе дисциплинарных правовых норм, как за дисциплинарные проступки, так и за большинство административных правонарушений.

Дисциплинарная ответственность, применяемая в процессе государственного управления к специальным субъектам, каковыми являются государственные служащие и лица, призванные на военные сборы обладает определенными особенностями:

- дисциплинарная ответственность применяется, как правило, к государственным служащим за совершение дисциплинарных проступков, но вместе с тем, военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, и имеющие специальные звания сотрудники Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, войск национальной гвардии Российской Федерации, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы и таможенных органов в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регламентирующими прохождение военной службы (службы) указанными лицами и их статус, несут дисциплинарную ответственность (ч.1 ст. 2.5 КоАП РФ). В части 2 указанной статьи закреплен перечень административных правонарушений, за которые указанные лица несут административную ответственность на общих основания: за административные правонарушения, предусмотренные статьями 5.1 - 5.26, 5.45- 5.52, 5.56, 6.3, 7.29 - 7.32, 7.32.1, главой 8, статьей 11.16 (в части нарушения требований пожарной безопасности вне места военной службы (службы) или

прохождения военных сборов), главой 12, статьей 14.9, частью 3 статьи 14.32, главами 15 и 16, статьями 17.3, 17.7 - 17.9, частями 1 и 3 статьи 17.14, статьями 17.15, 18.1 - 18.4, частями 2.1, 2.6 статьи 19.5, статьями 19.5.7, 19.7.2, частью 5 статьи 19.8, статьей 20.4 (в части нарушения требований пожарной безопасности вне места военной службы (службы) или прохождения военных сборов) и частью 1 статьи 20.25 КоАП РФ, лица, указанные в части 1 настоящей статьи, несут административную ответственность на общих основаниях.

- целью дисциплинарной ответственности является оказание воспитательного воздействия на поведение лица, состоящего на государственной службе и его понуждение к соблюдению правомерного поведение с помощью карательных санкций;
- дисциплинарная ответственность, как правило, применяется непосредственным руководителем (начальником) в отношении подчиненного ему по службе работника, в пределах его компетенции, но может быть назначена и вышестоящим начальником по ходатайству нижестоящего, непосредственного руководителя государственного служащего, если он сочтет, что служащий заслуживает более сурового наказания, чем предусмотрено его правовым статусом;
- основания применения дисциплинарной ответственности установлены как административным правом (ст.2.5), так и Уставом внутренней службы.

За уголовно наказуемые проступки, дисциплинарная ответственность к государственным служащим не применяется. Государственные служащие, на которых наложено дисциплинарное взыскание, в течение года, лишаются премирований, повышения по службе и награждения знаками отличия если с них досрочно не будет снято дисциплинарное взыскание. Кроме того, они лишаются представления к награждению государственными наградами (за исключением случаев проявления мужества на пожаре, при спасении утопающих, при защите правопорядка или в условиях боевых действий), с присвоением указанных наград, дисциплинарное взыскание с них снимается. Основанием наступления дисциплинарной ответственности, является дисциплинарный проступок, либо административное правонарушение, совершенное специальным субъектом.

Субъектами дисциплинарных проступков являются все государственные служащие, в период прохождения ими государственной службы различных видов.

Государственный служащий, допустивший должностной проступок,

может быть временно отстранен от исполнения должностных обязанностей с сохранением денежного содержания, до решения вопроса о его дисциплинарной ответственности. Срок отстранения государственного служащего от службы не может превышать одного месяца. За совершение дисциплинарного проступка на виновного может быть наложено дисциплинарное взыскание. Виды дисциплинарных взысканий в отношении государственных служащих устанавливаются как законами РФ, так и подзаконными нормативными актами (например, Дисциплинарный устав вооруженных сил РФ, утвержденный указом Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495).

Согласно ст. 57 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», за совершение дисциплинарного проступка к нарушителю могут быть применены следующие дисциплинарные взыскания:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) предупреждение о неполном должностном соответствии;
- 4) увольнение с гражданской службы по основаниям, установленным п. 2, пп. «а» - «г» п. 3, п. 5 и 6 ч. 1 ст. 37 Федерального закона о государственной гражданской службе.

За каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание.

Порядок применения и снятия дисциплинарного взыскания к государственным гражданским служащим (ст. 58 № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г.)

1. До применения дисциплинарного взыскания представитель нанимателя должен затребовать от гражданского служащего объяснение в письменной форме. В случае отказа гражданского служащего дать такое объяснение составляется соответствующий акт. Отказ гражданского служащего от дачи объяснения в письменной форме не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания.

2. Перед применением дисциплинарного взыскания проводится служебная проверка.

3. При применении дисциплинарного взыскания учитываются тяжесть совершенного гражданским служащим дисциплинарного проступка, степень его вины, обстоятельства, при которых совершен дисциплинарный проступок, и предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей.

4. Дисциплинарное взыскание применяется непосредственно после обнаружения дисциплинарного проступка, но не позднее

одного месяца со дня его обнаружения, не считая периода временной нетрудоспособности гражданского служащего, пребывания его в отпуске, других случаев отсутствия его на службе по уважительным причинам, а также времени проведения служебной проверки.

5. Дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка, а по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки - позднее двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу.

6. Копия акта о применении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания с указанием оснований его применения вручается гражданскому служащему под расписку в течение пяти дней со дня издания соответствующего акта.

7. Гражданский служащий вправе обжаловать дисциплинарное взыскание в письменной форме в комиссию государственного органа по служебным спорам или в суд.

8. Если в течение одного года со дня применения дисциплинарного взыскания, предусмотренного пунктами 1 - 3 части 1 статьи 57 настоящего Федерального закона, и взыскания, предусмотренного статьей 59.1 настоящего Федерального закона, гражданский служащий не подвергнут новому дисциплинарному взысканию, он считается не имеющим дисциплинарного взыскания.

9. Представитель нанимателя вправе снять с гражданского служащего дисциплинарное взыскание до истечения одного года со дня применения дисциплинарного взыскания по собственной инициативе, по письменному заявлению гражданского служащего или по ходатайству его непосредственного руководителя.

Государственный служащий привлекается к дисциплинарной ответственности только за тот дисциплинарный проступок, в отношении которого установлена его вина.

Вина государственного служащего, привлекаемого к дисциплинарной ответственности, должна быть доказана в ходе служебной проверки и установлена решением вышестоящего руководителя (командира, начальника), или вступившим в законную силу постановлением соответствующего суда.

Служебная проверка проводится по решению представителя нанимателя или по письменному заявлению гражданского служащего.

2. При проведении служебной проверки должны быть полностью, объективно и всесторонне установлены:

1) факт совершения гражданским служащим дисциплинарного

- проступка;
- 2) вина гражданского служащего;
  - 3) причины и условия, способствовавшие совершению гражданским служащим дисциплинарного проступка;
  - 4) характер и размер вреда, причиненного гражданским служащим в результате дисциплинарного проступка;
  - 5) обстоятельства, послужившие основанием для письменного заявления гражданского служащего о проведении служебной проверки.

3. Представитель нанимателя, назначивший служебную проверку, обязан контролировать своевременность и правильность ее проведения.

4. Проведение служебной проверки поручается подразделению государственного органа по вопросам государственной службы и кадров с участием юридического (правового) подразделения и выборного профсоюзного органа данного государственного органа.

5. В проведении служебной проверки не может участвовать гражданский служащий, прямо или косвенно заинтересованный в ее результатах. В этих случаях он обязан обратиться к представителю нанимателя, назначившему служебную проверку, с письменным заявлением об освобождении его от участия в проведении этой проверки. При несоблюдении указанного требования результаты служебной проверки считаются недействительными.

6. Служебная проверка должна быть завершена не позднее чем через один месяц со дня принятия решения о ее проведении. Результаты служебной проверки сообщаются представителю нанимателя, назначившему служебную проверку, в форме письменного заключения.

7. Гражданский служащий, в отношении которого проводится служебная проверка, может быть временно отстранен от замещаемой должности гражданской службы на время проведения служебной проверки с сохранением на этот период денежного содержания по замещаемой должности гражданской службы. Временное отстранение гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы производится представителем нанимателя, назначившим служебную проверку.

8. Гражданский служащий, в отношении которого проводится служебная проверка, имеет право:

- 1) давать устные или письменные объяснения, представлять заявления, ходатайства и иные документы;
- 2) обжаловать решения и действия (бездействие) гражданских служащих, проводящих служебную проверку, представителю нанимателя, назначившему служебную проверку;

3) ознакомиться по окончании служебной проверки с письменным заключением и другими материалами по результатам служебной проверки, если это не противоречит требованиям неразглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну.

9. В письменном заключении по результатам служебной проверки указываются:

- 1) факты и обстоятельства, установленные по результатам служебной проверки;
- 2) предложение о применении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания или о неприменении к нему дисциплинарного взыскания.

10. Письменное заключение по результатам служебной проверки подписывается руководителем подразделения государственного органа по вопросам государственной службы и кадров и другими участниками служебной проверки и приобщается к личному делу гражданского служащего, в отношении которого проводилась служебная проверка.

Привлечение государственного служащего к дисциплинарной ответственности не освобождает его от исполнения обязанности, за неисполнение которой дисциплинарное взыскание было применено. Наложение дисциплинарного наказания на государственного служащего осуществляется дифференцированно, с учетом степени вины, тяжести совершенного проступка, его служебной характеристики, смягчающих и отягчающих вину обстоятельств.

При применении дисциплинарной ответственности к различным категориям государственных служащих имеются определенные особенности, установленные Федеральными законами, регламентирующими правовой статус служащих на различных видах государственной службы (гражданской, правоохранительной, военной). Например, в ст. 28 Федерального закона РФ от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», отмечается, что 1. Военнослужащий или гражданин, призванный на военные сборы, в зависимости от характера и тяжести совершенного им правонарушения привлекается к дисциплинарной, административной, материальной, гражданско-правовой и уголовной ответственности в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

Основания, порядок привлечения военнослужащего к дисциплинарной ответственности и виды наказания, установленные указанным Федеральным законом, распространяются на военнослужащих, отбывающих наказание в виде содержания в дисциплинарной воинской части, если иное не установлено

## Уголовно-исполнительным кодексом Российской Федерации.

За дисциплинарный проступок к военнослужащему или гражданину, призванному на военные сборы выговор;

- строгий выговор;
- лишение очередного увольнения из расположения воинской части или с корабля на берег;
- лишение нагрудного знака отличника;
- предупреждение о неполном служебном соответствии;
- снижение в воинской должности;
- снижение в воинском звании на одну ступень;
- снижение в воинском звании на одну ступень со снижением в воинской должности;
- досрочное увольнение с военной службы в связи с невыполнением условий контракта;
- отчисление из военной профессиональной образовательной организации или военной образовательной организации высшего образования;
- отчисление с военных сборов;
- дисциплинарный арест.

3. Следующие дисциплинарные взыскания могут применяться:

- лишение очередного увольнения из расположения воинской части или с корабля на берег и лишение нагрудного знака отличника - к солдату, матросу, сержанту или старшине, проходящему военную службу по призыву;
- предупреждение о неполном служебном соответствии - к военнослужащему, проходящему военную службу по контракту, и гражданину, призванному на военные сборы;
- снижение в воинском звании на одну ступень и снижение в воинском звании на одну ступень со снижением в воинской должности - к солдату, матросу, сержанту или старшине и гражданину, призванному на военные сборы в качестве солдата, матроса, сержанта или старшины;
- досрочное увольнение с военной службы в связи с невыполнением условий контракта - к военнослужащему, проходящему военную службу по контракту, за исключением высших офицеров и курсантов военных профессиональных образовательных организаций или военных образовательных организаций высшего образования;
- отчисление из военной профессиональной образовательной организации или военной образовательной организации высшего образования - к курсанту военной профессиональной

- образовательной организации или военной образовательной организации высшего образования;
- отчисление с военных сборов - к гражданину, призванному на военные сборы;
  - дисциплинарный арест - ко всем военнослужащим и гражданам, призванным на военные сборы, за исключением офицеров, граждан, призванных на военные сборы в качестве офицеров, военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы, не приведенных к Военной присяге (не принесших обязательство), а также военнослужащих, не достигших возраста 18 лет, и военнослужащих женского пола;
  - другие дисциплинарные взыскания, указанные в пункте 2 настоящей статьи, - ко всем военнослужащим и гражданам, призванным на военные сборы.

Дисциплинарный арест является крайней мерой дисциплинарного воздействия и заключается в содержании военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, в условиях изоляции на гауптвахте.

Дисциплинарный арест применяется к военнослужащему или гражданину, призванному на военные сборы, лишь в исключительных случаях и только за совершенный им грубый дисциплинарный проступок. При этом если грубым дисциплинарным проступком является административное правонарушение, то дисциплинарный арест может быть применен только в том случае, когда за такое административное правонарушение Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрено административное наказание в виде административного ареста.

Дисциплинарный арест назначается на срок до 30 суток за один или несколько грубых дисциплинарных проступков. Если грубым дисциплинарным проступком является административное правонарушение, то срок дисциплинарного ареста устанавливается в пределах срока административного ареста, установленного за такое административное правонарушение Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Дисциплинарный арест за несколько грубых дисциплинарных проступков назначается путем поглощения менее строгого дисциплинарного взыскания более строгим либо путем частичного или полного сложения сроков ареста в пределах срока, установленного указанным законом

Дисциплинарный арест за грубый дисциплинарный проступок, совершенный в период отбывания дисциплинарного ареста,

назначается путем частичного или полного сложения сроков ареста. В этом случае непрерывный срок нахождения военнослужащего под дисциплинарным арестом не должен превышать 45 суток.

В срок дисциплинарного ареста засчитывается срок задержания военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, если такая мера обеспечения производства по материалам о дисциплинарном проступке была применена к военнослужащему или гражданину, призванному на военные сборы, в связи с совершением им дисциплинарного проступка, за который назначен дисциплинарный арест.

Во время отбывания дисциплинарного ареста военнослужащий или гражданин, призванный на военные сборы, не может быть исключен из списков личного состава воинской части в связи с увольнением с военной службы (отчислением с военных сборов или окончанием военных сборов), за исключением случая признания его военно-врачебной комиссией не годным к военной службе, а военнослужащий, проходящий военную службу по контракту на воинской должности, для которой штатом предусмотрено воинское звание до старшины или главного корабельного старшины включительно, военнослужащий, проходящий военную службу по призыву, или гражданин, призванный на военные сборы, - также за исключением случая признания его военно-врачебной комиссией ограниченно годным к военной службе.

Дисциплинарный арест назначается судьей гарнизонного военного суда в порядке, установленном Федеральным законом «О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста».

Полномочия командиров по применению дисциплинарных взысканий, за исключением дисциплинарного ареста, а также порядок учета и снятия дисциплинарных взысканий, в том числе дисциплинарного ареста, определяются общевоинскими уставами.

В ст. 28.1 указанного Федерального закона, военнослужащий, привлекаемый к дисциплинарной ответственности за грубый дисциплинарный проступок, за который предусмотрено применение дисциплинарного ареста, имеет право на защиту, в том числе с участием адвоката.

За административные правонарушения (нарушение правил дорожного движения, правил охоты, рыболовства и охраны рыбных запасов, таможенных правил и некоторые иные правонарушения) военнослужащие несут ответственность на общих основаниях, но с определенными изъятиями к ним не могут быть применены

административные взыскания в виде штрафа, лишения права на управление транспортными средствами, исправительных работ и административного ареста. За остальные административные правонарушения военнослужащие несут дисциплинарную ответственность в порядке, определенном общевоинскими уставами.

Дисциплинарное взыскание должно быть наложено до истечения десяти суток с того дня, когда начальнику стало известно о совершенном проступке, а в случаях проведения служебной проверки, возбуждения уголовного дела или дела об административном правонарушении - не позднее одного месяца со дня окончания проверки, рассмотрения компетентным органом или должностным лицом уголовного дела или дела об административном правонарушении и вынесения по ним окончательного решения, не считая времени болезни виновного или нахождения его в отпуске.

За каждый случай нарушения служебной дисциплины может быть наложено только одно дисциплинарное взыскание. Приказ о применении дисциплинарного взыскания с указанием мотивов его применения объявляется государственному служащему, подвергнутому взысканию, под расписку. Дисциплинарное взыскание приводится в исполнение немедленно, но не позднее одного месяца со дня его наложения. По истечении этого срока взыскание в исполнение не приводится, но подлежит учету. Дисциплинарное взыскание, наложенное на государственного служащего приказом, считается снятым, если в течение года со дня его наложения этот сотрудник не будет подвергнут новому дисциплинарному взысканию. Устное взыскание считается снятым по истечении одного месяца. Досрочное снятие дисциплинарного взыскания в порядке поощрения производится начальником, наложившим это взыскание, равным ему или вышестоящим прямым начальником.

Дисциплинарное взыскание не может быть наложено во время болезни сотрудника совершившего дисциплинарный проступок, либо в период его нахождения в отпуске или командировке, а также в случае, если со дня совершения проступка прошло более шести месяцев, а по результатам ревизии или проверки финансово-хозяйственной деятельности - более двух лет со дня его совершения. В указанные сроки не включаются период нахождения государственного служащего в отпуске, время болезни, а также время производства по уголовному делу или по делу об административном правонарушении.

Вышестоящий руководитель имеет право отменить наложенное дисциплинарное взыскание или наложить более строгое взыскание, если оно не соответствует тяжести совершенного проступка.

Начальник, превысивший предоставленные ему права по применению поощрений и наложению дисциплинарных взысканий, несет за это дисциплинарную ответственность. Государственный служащий, или лицо, призванное на военные сборы, вправе обжаловать наложенное на него дисциплинарное взыскание последовательно вышестоящим начальникам вплоть до руководителя самого высокого уровня, а в установленных законом случаях - и в суд.

### **Материальная ответственность как форма реализации восстановительных санкций**

Взаимные права, обязанности и ответственность личности и государства, его органов и должностных лиц реализуются в правовых отношениях, в первую очередь - в административно-правовых отношениях. Правам и обязанностям одного субъекта соответствуют права и обязанности другого. Независимо от характера правоотношений, неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей сторонами правоотношений может причинить вред. В этом случае наступает ответственность стороны, виновной в неисполнении или ненадлежащем исполнении обязанностей, суть которой состоит в возмещении причиненного ущерба. Органы государственного управления (должностные лица), выступая в качестве участников правоотношений, так же как и граждане, несут ответственность за причинение материального вреда и морального ущерба.

Материальный вред может быть выражен в нанесении ущерба имуществу других лиц, их финансово-хозяйственной деятельности так и состоянию здоровья физических лиц.

Моральный вред выражается в оскорблении личности, унижении чести и достоинства, распространении ложных, порочащих слухов и иных действий безнравственного характера, которые повлекли, или могли повлечь душевное расстройство здоровья потерпевшего, либо причинение ущерба его деловой репутации.

Основаниями ответственности органов и их должностных лиц за причинение ущерба могут быть как неправомерные, так и правомерные действия. Ущерб может быть причинен как активными действиями, так и бездействием. Согласно действующему законодательству, государственные органы несут материальную ответственность только за ущерб, причиненный противоправно. Материальная ответственность за вред, причиненный должностным лицом, действовавшим в рамках установленных правовыми нормами, не наступает. Например, в случае причинение вреда здоровью правонарушителя при пресечении сотрудником полиции правонарушения, если действия сотрудника

полиции соответствовали характеру и тяжести совершающегося правонарушения (преступления).

Материальная ответственность основывается на принципе объективности. За материальный вред, причиненный как по вине государственного служащего, так и без его вины, материальную ответственность несет государство. При наличие вины государственного служащего, государство может взыскать с него полностью, либо частично понесенные им в порядке возмещения материального вреда расходы. Если же государственный служащий добросовестно выполнял приказ своего начальника, который впоследствии оказался незаконным и причинил при этом материальный ущерб, материальную ответственность будет нести руководитель, отдавший незаконное распоряжение. Материальная ответственность государства не исключает регрессного притязания государственного органа к виновному должностному лицу, причинившему материальный ущерб. Вопрос о регрессном требовании к виновному причинителю материального вреда рассматривается в судебном порядке.

Материальная ответственность - особый вид юридической ответственности, имеющий существенные отличия от административной и дисциплинарной ответственности. Административная и дисциплинарная ответственность состоят в применении взысканий (карательных санкций) с целью общей и частной превенции правонарушений. Материальная ответственность - это применение восстановительных санкций для того, чтобы возместить причиненный имущественный ущерб. Материальная ответственность наступает в следующих случаях:

- 1) если государству действительно причинен прямой, реальный ущерб;
- 2) такой ущерб причинен при исполнении служебных обязанностей другим лицам;
- 3) ущерб причинен в результате противоправных действий (бездействия);
- 4) противоправное деяние является виновным;
- 5) между противоправным деянием и наступившим ущербом имеется причинная связь.

Необходимо ограничить гражданско-правовые отношения, возникающие по поводу возмещения вреда от административных правоотношений. Гражданский Кодекс содержит общие положения об обязанности возмещения вреда, причиненного личности или имуществу гражданина, а также вреда, причиненного имуществу юридического лица (ст.1064 ГК РФ). Статья 1068 ГК устанавливает ответственность

юридического лица или гражданина за вред, причиненный его работником при исполнении трудовых (служебных) обязанностей. Вместе с тем, по Гражданскому Кодексу не подлежит возмещению вред, причиненный в состоянии необходимой обороны, если при этом не были превышены его пределы. В соответствии со ст.1067 ГК вред, причиненный в состоянии крайней необходимости, то есть для устранения опасности, угрожающей самому причинителю вреда или другим лицам, если эта опасность при данных обстоятельствах не могла быть устранина иными средствами, должен быть возмещен лицом, причинившим вред.

Нетрудно заметить, что гражданское законодательство регулирует лишь отношения по поводу возмещения вреда гражданам и юридическим лицам, складывающиеся вне сферы государственно-служебных отношений, при этом не конкретизируется вид ущерба. Именно поэтому, учитывая особенности сферы государственного управления, статуса государственных служащих как основных субъектов управления, правовое регулирование вопросов материальной ответственности получило развитие в административном праве.

Административным правом регламентируется материальная ответственность военнослужащих и некоторых других категорий государственных служащих. Так, в соответствии с Федеральным законом «О статусе военнослужащих» за материальный ущерб, причиненный государству при исполнении обязанностей военной службы, военнослужащие привлекаются к материальной ответственности в соответствии с федеральным законом о материальной ответственности военнослужащих. За невыполнение или ненадлежащее выполнение предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ обязательств, за убытки и моральный вред, причиненные военнослужащими, не находящимися при исполнении обязанностей военной службы, государству, физическим и юридическим лицам, и в других случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, военнослужащие несут гражданско-правовую ответственность. Вопросы материальной ответственности рабочих и служащих предприятий, учреждений и организаций регулируются трудовым правом.

Взыскание ущерба с военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, является разновидностью дисциплинарного принуждения. Вместе с тем, от дисциплинарной ответственности этот вид ответственности отличает то, что размер применяемых санкций зависит, в основном, не от степени вины, а от размера наступившего в результате виновных противоправных действий

материального и морального вреда. Лицо виновное в причинении такого вреда может добровольно возместить нанесенный ущерб полностью или частично. На основании Положения о материальной ответственности военнослужащих за ущерб, причиненный государству, имущественный ущерб, если он причинен при исполнении служебных обязанностей, может быть взыскан с военнослужащих, призванных на сборы военнообязанных, курсантов военно-учебных заведений, с лиц рядового и начальствующего состава МВД. Положение устанавливает три вида материальной ответственности указанных лиц: ограниченную, полную, повышенную. Ограниченнная ответственность предполагает взыскание прямого действительного ущерба, но не более месячного оклада с кадровых работников. Имущественная ответственность в размере полного ущерба наступает, если он причинен:

- 1) умышленным уничтожением, порчей, повреждением, незаконным расходованием имущества или другими умышленными действиями;
- 2) приписками,искажениями отчетных данных;
- 3) недостачей, уничтожением или порчей подотчетного имущества;
- 4) лицом, находившимся в нетрезвом состоянии;
- 5) деянием, содержащим признаки преступления.

Повышенная ответственность в кратном (от 2 до 10) размере может наступить за ущерб, причиненный хищением, недостачей оборудования, обмундирования, специальной одежды и обуви, валютных ценностей, изделий из драгоценных металлов и камней и некоторых иных видов имущества.

В случае причинения материального вреда, административным законодательством установлен следующий порядок взыскания ущерба:

1. Командир (начальник) воинской части, учреждения, предприятия при обнаружении ущерба немедленно назначает административное расследование, которое должно быть закончено в месячный срок. Если причины, размер ущерба и виновные лица установлены ревизией, проверкой, следствием, административное расследование может не проводиться;

2. В месячный срок со дня окончания расследования, поступления материалов ревизии, следствия командир (начальник) издает приказ о взыскании соответствующей суммы.

3. Приказ объявляется под расписку виновному, который вправе его обжаловать вышестоящему командиру (начальнику). Жалоба

не приостанавливает денежного удержания, но при отмене приказа удержаные суммы не возвращаются.

За ущерб, причиненный не при исполнении служебных обязанностей, государственные служащие несут материальную ответственность в общегражданском порядке. В соответствии с Положением о порядке возмещения ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, производится возмещение имущественного ущерба, восстановление трудовых, пенсионных, жилищных, других прав, возмещение иного ущерба, причиненного гражданину незаконным осуждением, незаконным привлечением к уголовной ответственности, незаконным применением в качестве меры пресечения заключения под стражу, незаконным наложением административного взыскания в виде ареста или исправительных работ. Возмещению подлежат:

- 1) заработка и другие трудовые доходы, являющиеся основным источником средств к существованию гражданина, которых он лишился в результате незаконных действий;
- 2) пенсия или пособие, выплата которых была приостановлена в связи с незаконным лишением свободы;
- 3) имущество (в том числе деньги, денежные вклады и проценты на них, облигации государственных займов и выпавшие на них выигрыши, иные ценности), конфискованное или обращенное в доход государства судом либо изъятое органами дознания или предварительного следствия, а также имущество, на которое наложен арест;
- 4) штрафы, взысканные во исполнение приговора суда; судебные издержки и иные суммы, выплаченные гражданином в связи с незаконными действиями;
- 5) суммы, выплаченные гражданином юридической консультации за оказание юридической помощи<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> См.: Глущенко П. П., Жильский Н. Н., Кайнов В. И., Куртяк И. В. Административное право. Краткий курс. 2-е изд. — СПб.: Питер, 2011.. — (Серия «Краткий курс»). — С. 181-182.

# **Раздел 3.**

## **ЗАКОННОСТЬ И ДИСЦИПЛИНА В ГОСУДАРСТВЕННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ**

### **Тема № 9.**

#### **ЗАКОННОСТЬ И ДИСЦИПЛИНА В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

##### **9.1. Понятие служебной дисциплины и законности в сфере государственного управления и способы их обеспечения**

Состояние дисциплины и законности в органах исполнительной власти является важнейшим условием эффективной реализации всех функций государства. Под государственной дисциплиной в теории права понимается строгое соблюдение правил поведения установленных государством для всех государственных служащих, в связи с осуществлением ими своих функциональных обязанностей. Исполнение служебной дисциплины основано на добросовестном выполнении должностных обязанностей и требований вышестоящих руководителей.

Служебная дисциплина в аппарате государственного управления строится на субординационном подчинении, которое, в свою очередь основывается на правовых нормах, вытекающих из отраслевого законодательства и подзаконных актов Президента РФ и Правительства РФ. В основе служебной дисциплины в аппарате государственного управления лежит правовое сознание и нравственная культура государственных служащих, без которых в принципе ни о какой дисциплине не может быть и речи. Служебная дисциплина связана с правовым статусом государственных служащих, вернее, со второй его частью – исполнением служебных обязанностей в точном соответствии с правовыми предписаниями и требованиями вышестоящего

руководства. За нарушение служебной дисциплины государственные служащие несут дисциплинарную ответственность.

Служебная дисциплина имеет определенные сходства с другими видами дарственной дисциплины, но имеет и свои различия, связанные с особенностями различных видов государственной службы. Особое значение служебная дисциплина приобретает в системе правоохранительной и военной службы в связи со спецификой служебной деятельности обусловленной наличием в милитаризованных (силовых) структурах специальных средств, служебного и боевого вооружения. Потому для персонала правоохранительных и военных органов установлены особо высокие требования к соблюдению служебной дисциплины, обозначенные как воинская дисциплина, базирующаяся на Уставе внутренней службы. Характер воинской дисциплины и дисциплины в правоохранительных органах, обусловлен их особым правовым статусом, связанным с пользованием боевым и табельным оружием, а так же применением специальных средств. Соответственно к воинской дисциплине и дисциплине в правоохранительных органах предъявляются и более высокие требования, как например, беспрекословное исполнение требований своих командиров и начальников, точно и в установленный срок. При неисполнении таких требований, к подчиненным могут быть, соответственно, приняты более строгие меры, чем для служащих государственной гражданской службы.

В обязанности командиров и начальников воинских подразделений и подразделений правоохранительной службы, входит воспитание своих подчиненных в духе преданности своему служебному долгу, выработке чувства патриотизма и ответственности к порученному делу. Особое значение для воспитания у милитаризованных служащих высокой ответственности перед государством, имеет обязательной принятие присяги, с которой начинается назначение на должность. В ст. 40 Федерального закона от 28.03.1998 № 53-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О воинской обязанности и военной службе», отмечается, что «Военнослужащий, являющийся гражданином, впервые поступивший на военную службу, или гражданин, не проходивший военной службы и впервые призванный на военные сборы, приводится к Военной присяге перед Государственным флагом Российской Федерации и Боевым Знаменем воинской части.

В указанном правовом акте утверждается следующий текст

Военной присяги:

»Я, (фамилия, имя, отчество), торжественно присягаю на верность своему Отечеству - Российской Федерации.

Клянусь свято соблюдать Конституцию Российской Федерации, строго выполнять требования воинских уставов, приказы командиров и начальников.

Клянусь достойно исполнять воинский долг, мужественно защищать свободу, независимость и конституционный строй России, народ и Отечество».

3. Военнослужащий, являющийся иностранным гражданином, впервые поступивший на военную службу в Российской Федерации, дает обязательство.

Утверждается следующий текст обязательства:

«Я, (фамилия, имя, отчество), даю обязательство соблюдать Конституцию Российской Федерации, строго выполнять требования воинских уставов, приказы командиров и начальников, достойно исполнять воинский долг»<sup>52</sup>

Как показывает практика прохождения службы в Вооруженных Силах РФ и в правоохранительных органах, уровень служебной дисциплины в них зависит не только от психологических особенностей государственных служащих, от требовательности командиров (начальников) и от особенностей осуществляемой деятельности, но и от примера, показываемого им самими командирами и начальниками. Еще В. Даль отмечал, что «воспитатель сам должен быть тем, кем он хочет сделать своего воспитанника.» Если ты хочешь добиться от своего воспитанника положительных результатов, то покажи ему в этом свой пример. Безусловно, на сознание и поведение субъектов государственной службы оказывают существенное влияние и такие факторы, как: психологическое состояние внутри коллектива - социально-психологический климат, положительные внутриколлективные традиции, проведение различных коллективных организационно-культурных мероприятий, связанных с духовным и нравственным воспитанием подчиненных.

Исходя из всего отмеченного, уровень служебной дисциплины каждого государственного служащего можно определить по следующему отношению к своему профессиональному служебному долгу;

- отношение к окружающим сослуживцам и к коллективу в целом;
- отношение к своим прямым начальникам (командирам);

<sup>52</sup> См.: Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О воинской обязанности и военной службе».

- проявление своей активной гражданской позиции, связанной с взаимопомощью в деятельности служебного коллектива;
- количество служебных поощрений и наказаний;
- стремление к повышению своего профессионального мастерства.

Особый смысл в обеспечении государственной управленческой деятельности составляет понятие законности, предполагающее точное соблюдение законов всеми без исключения лицами, состоящими на службе в органах государственного управления.

Под законностью в государственном управлении согласно ст. 15 Конституции РФ понимается неукоснительная обязанность всех органов государственной власти, местного самоуправления и должностных лиц, соблюдать Конституцию РФ и законы.

Исходя из указанного требования, законность характеризуется наличием определенных особенностей:

Во-первых, это общеобязательность конституционных норм и норм законов для всех без исключения субъектов государственного управления, на всей территории РФ. Никто из субъектов государственного управления не может произвольно толковать и применять правовые нормы законов, либо применять их вне установленной компетенции, никто не может обходить закон, или ставить себя над ним.

Во-вторых, законность предполагает единообразное понимание, толкование и применение законов на всей ее территории Российской Федерации, всеми без исключения органами и должностными лицами государственной власти. При уяснении смысла правовых норм, содержащихся в законах РФ и ее субъектов, допускается использование только официального толкования. Официальным признается толкование специальных органов государства, к которым относятся Высшие органы судебной власти, законодательные органы, которыми были приняты соответствующие законы и полномочные субъекты, которым государством делегировано такое право. Субъекты официального толкования определяются законом или их статусом в системе органов государственной власти.

В случае затруднения в уяснении смысла правовой нормы, содержащейся в законе, субъект государственного управления вправе обратиться в соответствующий компетентный орган государства с заявлением о разъяснения смысла и содержания правовой нормы. В этом случае орган государственной власти, принявший правовую норму, обязан издать правовой акт, разъясняющий ее смысл и содержание.

Такое толкование называют аутентичным. Акты аутентичного толкования общеобязательны и обладают юридической силой.

Официальное толкование правовых норм по отношению к конкретным юридическим фактам дают органы Высшей судебной власти (например, в Постановлениях Пленумов Верховного Суда РФ), разъясняя права и обязанности субъектов правоотношений. Так же официальное толкование дают административные органы, когда они в рамках своей компетенции, применяя или исполняя нормы права, выступают одновременно в качестве органа, дающего обязательное толкование норм права по тем правоотношениям, которые возникают между ними и другими субъектами права.

Все официальные виды толкования, судебное и аутентичное, принято называть легальным. К нелегальному толкованию относятся правовые комментарии и иные учебные пособия, в которых ученые правоведы могут выражать свое субъективное мнение.

По характеру действия официальное толкование может быть нормативным либо казуальным. Нормативное толкование представляет собой официальное разъяснение текста закона компетентным органом государственной власти, который обладает общим действием, то есть имеет значение для всех случаев применения данной нормы и распространяется на неопределенный круг субъектов правоотношений.

Казуальное толкование - это официальное разъяснение нормы права по конкретным юридическим фактам, то есть установление юридических прав и обязанностей субъектов права в рамках конкретного правоотношения. Казуальное толкование осуществляется судебными и административными органами государственной власти применительно к данному казусу. Оно имеет нормативное значение и относится только к данному конкретному случаю.

Примером официального казуального толкования норм права может служить любое судебное решение, в котором устанавливаются права и обязанности сторон. Казуальным толкованием норм права являются также акты административных органов по применению или исполнению норм права. Особенность административного толкования состоит в том, что оно не ограничивается рамками конкретного дела, так как содержит указания нижестоящим либо подконтрольным органам по поводу решения тех или иных дел.<sup>53</sup>

В-третьих, обеспечение законности устанавливает недопустимость противопоставления требованиям правовых норм, установленных в законах целесообразности каких-либо действий и решений, не

---

<sup>53</sup> См.: adhdportal.com>book\_32\_6.3.\_Tolkovanie...norm.html

установленных законом, а так же недопустимость издания каких-либо правовых актов под предлогом целесообразности. Сам закон есть высшая степень проявления целесообразности. Понимание данного требования особенно важно для государственных служащих органов исполнительной власти, предназначенных для реализации существующих законов РФ путем правоприменения содержащихся в них правовых норм и издания на их основе подзаконных актов. Вместе с тем, применение правовых норм не терпит формализма, бездушного отношения к гражданам, потому правоприменительная деятельность предполагает творческий гуманный подход к регулированию общественных отношений с учетом всех особенностей складывающейся ситуации. Поскольку закон регулирует сложные и многообразные отношения между людьми, законодатель дает правопримениителю определенную свободу действий в рамках применяемого законодательства, предусматривая возможность выбора нескольких вариантов разрешения поставленной задачи. Однако, любой из возможных вариантов решения поставленной задачи необходимо выбирать в пределах установленных правовыми нормами.

В-четвертых, законность имеет неразрывную связь с правовым сознанием и правовой культурой правопримениителя, ибо и правовое сознание управляющего субъекта и его правовая культура создают предпосылки к соблюдению законности в системе государственного управления.

В-пятых, при совершении любых управлеченческих действий и решений, в основе соблюдения законности должна лежать социальная справедливость. Отсутствие справедливости в действиях и решениях управляющих субъектов обезличивает и само понятие законности.

В-шестых, законность в государственном управлении устанавливает и юридическую ответственность управляющих субъектов перед государством за совершение своих действий и принятие управлеченческих решений. Именно юридическая ответственность за нарушение действующего законодательства выступает в качестве юридической гарантии обеспечения законности всеми без исключения государственными органами и их должностными лицами.

В-седьмых, обеспечению законности при осуществлении управлеченческой деятельности, служит так же система политических, экономических, организационных и иных гарантий, установленных государством.

Государственная деятельность, в которой игнорируется принцип законности, теряет свою правовую основу, противоречит принципу социальной справедливости.

Нарушения законности в деятельности субъектов государственного управления, способствует расширению границ коррупции, дискредитирует органы и должностных лиц государственного управления перед населением, препятствует эффективной реализации государственных функций и подрывает национальную безопасность государства.

Укрепление законности в системе государственного управления является не только обязанностью самого государства, но и правом каждого гражданина Российской Федерации, способного проявлять активную гражданскую жизненную позицию, направляя в вышестоящие органы государства письменные обращения и заявления по каждому факту допущенного нарушения закона со стороны управляющих субъектов.

Законодательство Российской Федерации и высшие должностные лица государства и все органы государственного управления призваны признавать, соблюдать и защищать права, свободы и законные интересы человека и гражданина всеми законными способами и средствами, в этом и есть суть принципа законности.

Соблюдение законности всеми без исключения органами государственной власти, является надежной предпосылкой дальнейшего совершенствования правовой основы государства и формирования общества социальной справедливости в России. Именно поэтому на всей территории РФ принцип законности является всеобщим и главным конституционным принципом государственного управления.

## **9.2. Государственный контроль и надзор как способы обеспечения законности и служебной дисциплины**

В РФ существует система специальных способов обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении, которая включает: контроль, проверку исполнения и надзор.

Контроль могут осуществлять все вышестоящие органы и должностные лица органов исполнительной власти за нижестоящими субъектами управления в порядке отраслевой субординационной соподчиненности. Контроль – самая распространенная форма организационного обеспечения дисциплины и законности во всех органах исполнительной власти.

Контроль над всеми органами исполнительной власти, в том числе над органами исполнительной, подчиненными Правительству РФ, может осуществлять только Президент РФ, Правительство РФ осуществляет контроль только за органами исполнительной власти,

находящимися в его подчинении.

Контроль, являясь средством обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении, может быть классифицирован по различным правовым основаниям:

В зависимости от контролируемых объектов, можно выделить ведомственный и внеучебный контроль.

Ведомственный контроль представляет собою систематическую проверку вышестоящими субъектами управления в нижестоящих соподчиненных субъектах соблюдения служебной дисциплины и законности, с целью выявления фактов нарушений и устранения причин и условий их возникновения.

Внеучебный контроль не связан служебным соподчинением контролирующего и контролируемого субъектов государственного управления (например, контроль соблюдения скоростного режима движения транспорта на автомобильной дороге)

В зависимости от объема обследуемой деятельности выделяют общий (полный) и специальный (выборочный) контроль. В процессе общего (полного) контроля обследованию подвергается вся, или множество различных сторон управляемой деятельности подконтрольного объекта. Специальный (выборочный) контроль применяют для обследования отдельных вопросов управляемой деятельности по усмотрению контролирующего субъекта.

По стадиям проведения контроль подразделяют на следующие виды: предварительный, текущий и последующий.

В целом, не зависимо от вида, сущность контроля состоит:

- а) в наблюдении за функциональной деятельностью соответствующего подконтрольного объекта;
- б) в получении объективной и достоверной информации о состоянии дисциплины и законности на нем;
- в) в принятии мер по предотвращению и устраниению нарушений законности и дисциплины;
- г) в выявлении причин и условий, способствующих правонарушениям;
- д) в принятии мер по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законности и дисциплины.

Проверка как способ обеспечения законности и дисциплины в системе государственного управления, направлена на выяснение (установление) определенных фактов по узкому кругу вопросов и не требует больших экономических и физических затрат (например, проверка исполнения приказа вышестоящего руководителя). Вместе с тем, проверка может иметь определенную связь с контролем, являясь

его составной частью, но может преследовать и самостоятельные задачи вне контрольной деятельности управляющего субъекта (например, проверка определенных знаний при поступлении на государственную службу на конкурсной основе).

Надзор можно представить в двух видах: как специальную функцию прокуратуры (общий надзор) и как административную функцию (административный надзор) специально созданных государством органов исполнительной власти, осуществляющих административный надзор в порядке своей исключительной подведомственности (ветеринарный, фитосанитарный надзор, транспортный надзор, надзор в сфере образования и науки и др.).

Как специфическая функция государства, общий надзор связан с исключительной повседневной деятельностью органов прокуратуры за соблюдением законов всеми субъектами государственной власти.

Административный надзор органов исполнительной власти может осуществляться специально создаваемыми в центральных органах исполнительной власти службами, которые уполномочены следить за точным исполнением требований законов в определенной отраслевой сфере деятельности. Например, в составе Министерства образования и науки РФ таким органом является Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки. В Положении о данной службе говорится, что она является органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования и науки. Тем не менее, контроль выступает здесь не как функция, а как форма внешнего проявления деятельности связанной с проведением проверок за реализацией специальных образовательных программ высшего и среднего специального образования.

Административный надзор состоит в постоянном наблюдении управляющих субъектов за исполнением правовых норм, действующих в отдельных сферах государственного управления, а так же в наблюдении за поведением отдельных управляемых субъектов, (например, административный надзор за поведением лиц, освободившихся из мест лишения свободы, отрицательно зарекомендовавших себя в период отбывания наказания и др.).

Среди характерных особенностей надзора можно отметить следующее:

- а) все надзорные органы осуществляют свои функции и полномочия в отношении тех субъектов, которые им организационно не подчинены, в то время, как контроль, в основном, осуществляется за организационно подчиненными субъектами;
- б) в процессе контроля могут применяться различные методы

воздействия (оказание методической и практической помощи, применение дисциплинарного воздействия к виновным). В процессе же прокурорского надзора такие меры не применяются, прокурор может реагировать на допущенные нарушения закона в сфере государственного управления лишь путем направления представления в вышестоящий орган государственного управления, либо вышестоящему должностному лицу, а по отношению к судебным постановлениям, ограничивается протестом. Возможности применения мер административного воздействия, в процессе административного надзора органов исполнительной власти, так же значительным разнообразием не отличаются, однако они правомочны применять, в исключительных случаях меры административного воздействия, как к физическим, так и к юридическим лицам (например, лишение лицензии на осуществление лицензируемой деятельности);

- б) органы административного надзора, как правило, проверяют соблюдение специальных правил поднадзорными им физическими и юридическими лицами, в то время, как контролирующие органы осуществляют проверку различных сторон деятельности подконтрольных объектов.

Таким образом, возможностей воздействия у контролирующих органов и должностных лиц, в отношении контролируемых ими субъектов, значительно больше, чем у органов, осуществляющих надзорную деятельность.

### **9.3. Контроль представительной власти в сфере государственного управления**

В соответствии со ст. ст. 102 и 103 Конституции РФ Значительная роль в сфере обеспечения контроля в системе государственного управления отводится Парламенту РФ (Федеральному Собранию), состоящему из двух палат: Совета Федерации и Государственной Думы.

Согласно правоустановлениям Конституции РФ, Совет Федерации обладает правом контроля за деятельностью органов исполнительной власти.

В частности, к ведению Государственной Думы, согласно ст. 103 Конституции РФ, относятся контрольные полномочия связанные с заслушиванием ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам,

поставленным Государственной Думой;

Одной из важных форм контроля над деятельностью исполнительной власти является рассмотрение и утверждение Парламентом РФ представляемого Правительством бюджета Российской Федерации - основного социально-экономического закона страны и отчета о его исполнении, представляемого Счетной Палатой РФ.

Одной из форм контроля в государственном управлении являются запросы депутатами Совета Федерации, Государственной Думы, обращенные к Правительству РФ, к руководителям органов исполнительной власти РФ и ее субъектов, по вопросам, входящим в их компетенцию. Особое значение в сфере осуществления контроля за деятельностью органов исполнительной власти законодатель отводит вопросу, связанному с исполнением бюджета РФ, основными распорядителями которого выступают органы исполнительной власти.

Для осуществления контроля в сфере исполнения федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определен Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями).

Согласно указанному закону, в круг контрольных полномочий Счетной палаты в сфере государственного управления входят:

- организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению; определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;
- оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов внебюджетных фондов;
- финансовая экспертиза проектов федеральных законов и нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти;
- анализ отклонений от показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений по их устраниению и совершенствованию бюджетного процесса в целом;
- контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке России и иных финансово-кредитных учреждениях;
- регулярное представление Президенту, Совету Федерации

и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета.

Счетная палата проводит в органах исполнительной власти ревизии, проверки и иные контрольные мероприятия. Проверяемые организации обязаны обеспечивать условия для этого и предоставлять все необходимые документы и информацию о расходовании бюджетных средств. В противном случае виновные могут привлекаться к тому или иному виду юридической ответственности. По результатам проверок Счетная палата направляет проверяемым организациям представления, которые должны быть рассмотрены в определенные сроки с уведомлением Счетной палаты о принятых мерах. В случае выявления признаков преступлений материалы проверки передаются в правоохранительные органы. Счетная палата уполномочена также, давать предписания об устранении выявленных нарушений.

Субъекты РФ, в пределах предмета своего ведения самостоятельно могут образовать соответствующие органы, обеспечивающие контрольные полномочия в сфере государственного управления. Конституциями и Уставами субъектов РФ к определено, что представительные органы являются не только высшими законодательными, но и контрольными органами.

#### **9.4. Президентский контроль за деятельностью органов исполнительной власти**

Согласно ст. 80 Конституции РФ Президент Российской Федерации является главой государства.

Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства и как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях

Президентский контроль в сфере управления осуществляется в двух основных формах:

- а) непосредственный – прямой контроль Президента РФ;

б) опосредованный президентский контроль через специально создаваемые структуры (аппарат Президента РФ).

Хотя законодательство РФ и не говорит о непосредственном - прямом контроле Президента РФ за деятельностью органов исполнительной власти, тем не менее, эта форма президентского контроля вытекает из ст. ст. 83, 85, Конституции РФ.

Согласно ст. 83, он:

- а) назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации;
- б) имеет право председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации;
- в) принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации;
- г) представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации; ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;
- д) по предложению Председателя Правительства Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров;
- л) назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации;
- м) назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях.

В ч.2 ст. 85 Конституции РФ, говорится о том, что Президент РФ вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Так же следует отметить, что именно Президент РФ, при определении внутренней политики государства, определяет структуру центральных органов исполнительной власти в РФ.

Именно Президент РФ осуществляет подбор и расстановки высших должностных лиц в органах исполнительной власти, заслушивает их отчеты о проделанной работе, выполнении

требований законов и подзаконных актов, а так же выполнении данных им индивидуальных поручений. В том числе, Президент РФ, заслушивает Главу Правительства РФ по вопросам реализации внутренней и внешней политики государства. При этом, он имеет право отменять постановления и распоряжения Правительства РФ, если они противоречат Конституции РФ, принимать решения об отставке Правительства РФ (ст. 115 Конституции РФ).

Президенту РФ, как Верховному Главнокомандующему Вооруженными Силами РФ, непосредственно подчинены, подотчетны и подконтрольны все силовые органы исполнительной власти.

Опосредованный контроль в сфере исполнительной власти Президент РФ осуществляет через свой аппарат управления. Администрация (аппарат) президента России — государственный орган России, обеспечивающий деятельность президента и контролирующий исполнение его поручений и решений.

В Положении «Об администрации Президента Российской Федерации», утвержденного Указом Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490, на Администрацию Президента возложено обеспечение контроля за деятельностью органов исполнительной власти.

Например, Указом Президента РФ от 07.09.2004 № 1146 (ред. от 10.11.2016) «Вопросы Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации», (далее по тексту – ГУСП), на указанную структуру возложена обязанность координировать выполнение федеральных государственных программ и разрабатывать предложения по их корректировке; осуществлять противодействие коррупции; осуществлять проверки финансово-хозяйственной деятельности и использования имущественного комплекса Службы, а также контроль деятельности иных получателей бюджетных средств в части, касающейся обеспечения их целевого использования, представления отчетности и осуществления закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд и др..

Другим структурным подразделением Администрации Президента РФ является — Контрольное управление Президента РФ , на которое возложено осуществление контроля за своевременным и полным рассмотрением обращений граждан, направленных в федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Федерации.

В Положении, о Контрольном управлении Президента РФ, утвержденном указом от 8 июня 2004 г. № 729 отмечается, что Управление является самостоятельным подразделением Администрации Президента и подчинено Президенту РФ.

Основными задачами Управления явлконтроль и проверка исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также организациями федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента Российской Федерации, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, распоряжений и иных решений Президента Российской Федерации;

- контроль за реализацией общенациональных проектов;
- контроль и проверка исполнения поручений Президента Российской Федерации и Руководителя Администрации Президента Российской Федерации;
- контроль за реализацией ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, бюджетных посланий Президента Российской Федерации и иных программных документов Президента Российской Федерации;
- информирование Президента Российской Федерации и Руководителя Администрации Президента Российской Федерации о результатах проверок и подготовка на их основе предложений по предупреждению и устраниению выявленных нарушений.

Основными функциями Управления являются:

- организация и проведение проверок и иных мероприятий по контролю;
- рассмотрение докладов об исполнении поручений Президента Российской Федерации и подготовка предложений о снятии с контроля или продлении сроков исполнения этих поручений;
- осуществление контроля деятельности самостоятельных подразделений Администрации Президента Российской Федерации по поручению Президента Российской Федерации или Руководителя Администрации Президента Российской Федерации;
- осуществление по поручению Руководителя Администрации Президента Российской Федерации контроля за исполнением сметы Администрации Президента Российской Федерации;
- осуществление по поручению Руководителя Администрации Президента Российской Федерации координации деятельности по вопросам контроля полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах и самостоятельных подразделений Администрации Президента Российской Федерации, а также осуществление методического

руководства этой деятельностью;

- участие в предупреждении и устраниении выявленных нарушений;
- участие в подготовке материалов для ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации;

Управление для осуществления своих задач и функций имеет право:

- создавать комиссии с привлечением в установленном порядке работников аппаратов полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, работников федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, сотрудников правоохранительных и контролирующих органов;
- направлять работников Управления на заседания Правительства Российской Федерации, коллегий федеральных органов исполнительной власти, а также на совещания по вопросам контроля, проводимые федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- вносить в установленном порядке предложения Президенту Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, руководителям федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации о привлечении к дисциплинарной ответственности государственных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение федеральных законов, указов, распоряжений и иных решений Президента Российской Федерации, а также о временном отстранении государственных служащих, допустивших должностной проступок, от исполнения должностных обязанностей;
- вызывать должностных лиц для дачи устных и письменных объяснений по поводу неисполнения или ненадлежащего исполнения федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента Российской Федерации, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, распоряжений и иных решений Президента Российской Федерации;
- направлять в органы прокуратуры Российской Федерации, следственные органы Следственного комитета Российской Федерации, органы внутренних дел Российской Федерации, органы федеральной службы безопасности и иные

государственные органы материалы о выявленных в результате проверок нарушениях;

- запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от самостоятельных подразделений Администрации Президента Российской Федерации, от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также от организаций и должностных лиц;
- пользоваться банками данных Администрации Президента Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти;
- привлекать для осуществления отдельных работ ученых и специалистов, в том числе на договорной основе.

Работники Управления при проведении проверок и иных мероприятий по контролю имеют право прохода во все здания, занимаемые федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также организациями.

Еще одним важным институтом в структуре Администрации Президента РФ являются - Аппараты полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах. Полномочные представители Президента РФ, в своей деятельности, руководствуются Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе». На них возложены следующие задачи:

- организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом Российской Федерации;
- организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти;
- обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента Российской Федерации;
- представление Президенту Российской Федерации регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе, внесение Президенту Российской Федерации соответствующих предложений.

Функции полномочного представителя:

Полномочный представитель в целях решения возложенных на него

задач осуществляет следующие функции:

- обеспечивает координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе;
- анализирует эффективность деятельности правоохранительных органов в федеральном округе, а также состояние с кадровой обеспеченностью в указанных органах, вносит Президенту Российской Федерации соответствующие предложения;
- организует взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями;
- разрабатывает совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации программы социально-экономического развития территорий в пределах федерального округа;
- согласовывает кандидатуры для назначения на должности федеральных государственных служащих и кандидатуры для назначения на иные должности в пределах федерального округа, если назначение на эти должности осуществляется Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации или федеральными органами исполнительной власти;
- организует контроль за исполнением федеральных законов, указов, распоряжений, поручений и указаний Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также за реализацией федеральных программ в федеральном округе;
- согласовывает проекты решений федеральных органов государственной власти, затрагивающих интересы федерального округа или субъекта Российской Федерации, находящегося в пределах этого округа;
- вносит Президенту Российской Федерации представления о награждении государственными наградами Российской Федерации, Почетной грамотой Президента Российской Федерации высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и руководителей законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах федерального округа, и об объявлении им благодарности Президента Российской Федерации;

- согласовывает материалы о награждении государственными наградами лиц, представляемых Президенту Российской Федерации высшими должностными лицами (руководителями высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации, а также направляемые в федеральные органы исполнительной власти органами государственной власти субъектов Российской Федерации, находящимися в пределах федерального округа, представления о награждении государственными наградами Российской Федерации, Почетной грамотой Президента Российской Федерации и об объявлении благодарности Президента Российской Федерации, а также о присвоении почетных званий Российской Федерации, высших воинских и высших специальных званий;
- вручает в федеральном округе по поручению Президента Российской Федерации государственные награды Российской Федерации, почетные грамоты Президента Российской Федерации, а также объявляет о поощрении в виде благодарности Президента Российской Федерации;
- вручает по поручению Президента Российской Федерации удостоверение судьи судьям арбитражных судов округов, арбитражных апелляционных судов, арбитражных судов субъектов Российской Федерации, специализированных арбитражных судов, федеральных судов общей юрисдикции;
- принимает участие в работе органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа;
- организует по поручению Президента Российской Федерации проведение согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, находящимися в пределах федерального округа;
- вносит Президенту Российской Федерации предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах федерального округа, в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина;
- взаимодействует с Контрольным управлением Президента Российской Федерации и органами прокуратуры Российской

Федерации при организации проверок исполнения в федеральном округе федеральных законов, указов, распоряжений, поручений и указаний Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации.

Все отмеченные нами субъекты Администрации Президента РФ, осуществляющие контроль в сфере государственного управления, обязаны докладывать Президенту об обнаруженных недостатках. Самостоятельной формой их реагирования на обнаруженные факты нарушений законности и государственной дисциплины являются вносимые ими представления и предписания для устранения обнаруженных нарушений. Вместе с тем, вмешиваться в деятельность проверяемых организаций, применять какие-либо принудительные меры, наказывать виновных они не вправе. Они обеспечивают Президента необходимой информацией, а он решает, какие следует принять меры реагирования по выявленным нарушениям.

В подведении итогов, можно выделить следующие особенности президентского контроля в сфере государственного управления:

- он охватывает все сферы государственного управления;
- Администрация Президента наделена широким кругом контрольных полномочий за деятельность органов исполнительной власти РФ и ее субъектов;
- результаты контрольной деятельности Администрации Президента РФ представлены в форме докладов Президенту;
- президентский контроль осуществляется в целях эффективной реализации внутренней и внешней политики государства и соблюдения законодательства РФ всеми субъектами государственного управления.

## **9.5. Государственный контроль и надзор исполнительных органов государственной власти**

Совершенствование системы и структуры органов исполнительной власти, повышение сознательности и правовой культуры среди института государственных служащих, является первоочередной задачей самих органов исполнительной власти. Внутри системы исполнительной власти, в целях эффективной управленческой деятельности, ведется целенаправленная организационная работа, связанная с обеспечение законности и служебной дисциплины.

Функции государственного контроля в процессе управленческой деятельности осуществляют Правительство РФ, федеральные министерства, федеральные службы и иные федеральные органы

исполнительной власти, а также органы исполнительной власти субъектов РФ.

Контрольные полномочия органов исполнительной власти можно условно разделить на следующие виды:

- общий контроль;
- ведомственный контроль;
- надведомственный контроль.

Общий контроль (исследование комплекса вопросов деятельности подконтрольных объектов). Общий контроль осуществляют органы исполнительной власти общей компетенции, например, Правительство РФ. Правительство РФ как высший исполнительный орган государственной власти общей компетенции наделено широкими контрольными полномочиями в отношении федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации. Согласно ст. 114 Конституции и Федеральному конституционному закону «О Правительстве Российской Федерации» оно осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан и иные полномочия, возложенные на него Конституцией, федеральными законами и указами Президента. Оно в пределах своей компетенции организует исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента, международных договоров Российской Федерации, осуществляет систематический контроль за исполнением их федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации, принимает меры по устранению нарушений действующего законодательства.

Правительство РФ как орган общей компетенции наделено широкими контрольными полномочиями в отношении федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации. Правительство вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов. Оно направляет в законодательные (представительные) органы и органы исполнительной власти субъектов Федерации проекты своих решений по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Предложения этих органов по таким проектам подлежат обязательному рассмотрению в Правительстве РФ.

Правительство РФ обеспечивает соблюдение федеральными органами исполнительной власти прав органов исполнительной власти субъектов Федерации и способствует их взаимодействию. Оно разрешает споры и устраивает разногласия между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти

субъектов Федерации. Для этих целей создаются согласительные комиссии из представителей заинтересованных сторон.

Правительство вносит предложения Президенту страны о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Ведомственный контроль осуществляют органы отраслевой и межотраслевой компетенции в отношении подведомственных объектов. Например, Министерство путей сообщения осуществляет контроль за применением законодательства в учреждениях железнодорожного транспорта, состоянием безопасности движения поездов;

Надведомственный контроль по определенному кругу вопросов осуществляют, в основном, органы межотраслевой компетенции, например, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Росстандарт) осуществляет контроль за соблюдением требований государственных стандартов всеми юридическими лицами независимо от ведомственной принадлежности.

Федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти могут осуществлять одновременно межотраслевой (надведомственный) и отраслевой (внутриведомственный) контроль. Среди этих органов имеются такие, основной деятельностью которых является именно специализированный межотраслевой контроль например, Федеральная антимонопольная служба (ФАС России), Федеральная налоговая служба, Министерство транспорта, Министерство по связи и массовых коммуникаций (Минкомсвязь России), Министерство труда и социальной защиты РФ, Министерство культуры, создаются также специализированные инспекции (например, Государственная жилищная, хлебная инспекции), специальные структурные подразделения внутри федеральных органов исполнительной власти (например, ГИБДД в составе МВД).

Большинство указанных федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти осуществляет также контроль в сфере своих отраслей. Министерство транспорта (по вопросам безопасности движения), Министерство по связи и информатизации (контроль за использованием частот и радиоволн), Министерство труда и социального развития (контроль в части выполнения коллективных договоров по вопросам условий труда и

заработной платы), Министерство культуры (контроль за вывозом и ввозом культурных ценностей, охраной и использованием объектов культурного наследия. Отраслевой (внутриведомственный) контроль, в отличие от межотраслевого, проводится органами одной отрасли или сферы в отношении подчиненных им органов и должностных лиц по всем вопросам исполнительной и распорядительной деятельности. При этом все федеральные органы исполнительной власти и их территориальные структуры осуществляют контроль в отношении подчиненных (подведомственных), а руководители (администрация) конкретных организаций — внутренний контроль за деятельностью своих структурных подразделений и их должностных лиц. Отраслевой контроль предполагает оказание управляющего воздействия руководителей на своих подчиненных. Непосредственный руководитель, осуществляющий контроль за подчиненными структурами и лицами по всем вопросам их деятельности, вправе отменять или изменять их решения, вмешиваться в оперативную деятельность, наказывать виновных, принимать меры для исправления выявленных недостатков и устранения их причин.

В субъектах Федерации контрольными полномочиями наделены их администрация, а также соответствующие министерства, комитеты, управления и другие органы исполнительной власти.

Органы исполнительной власти, осуществляя контроль, используют разнообразные методы. Они проводят ревизии и проверки фактического состояния дел, заслушивают отчеты должностных лиц, проверяют сообщения печати и жалобы, акты управления<sup>54</sup>.

В системе исполнительных органов власти действуют особые структуры, на которые возложена обязанность по поддержанию и укреплению законности и дисциплины внутри самой системы (службы собственной безопасности). Применяемые ими различные правовые и организационные формы и методы деятельности, практические приемы обобщенно называются способами обеспечения законности, к которым относятся контроль, надзор и обжалование.

Мы уже обращали свое внимание на понятие контроля, представленных различными авторами юридической литературы по административному праву.

Обобщенно под контролем понимается система различных проверок, осуществляемых полномочными субъектами государственной власти за процессом деятельности управляющих субъектов в процессе реализации ими своих функциональных полномочий, с целью выявления и устранения отклонений от требований Конституции РФ,

<sup>54</sup> См.: <http://www.webarhimed.ru/page-258.html>

федерального законодательства, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ и законодательства субъектов РФ.

Сущность контроля за деятельностью органов исполнительной власти заключается в том, что уполномоченные на то государственные органы (законодательной, исполнительной, судебной власти) и общественные организации, используя организационно-правовые способы и средства, выясняют, не допущены ли в деятельности подконтрольных органов исполнительной власти и их должностных лиц какие-либо нарушения законности, и если таковые имеются, то принимают необходимые меры по своевременному их устранению. В процессе осуществления государственного контроля восстанавливаются нарушенные права граждан и организаций, виновные привлекаются к ответственности, принимают меры по предотвращению в дальнейшем нарушений законности и дисциплины.

Контроль как способ обеспечения законности и государственной дисциплины обладает характерными признаками:

Во-первых, контрольная функция государства на всех уровнях осуществления государственной власти, продолжается непрерывно.

Во-вторых, между контролирующим органом – управляющим субъектом и управляемым субъектом (подконтрольным объектом), существуют отношения подчиненности, которая может иметь, либо внутриструктурное, субординационное соподчинение, либо внешнее подчинение, не связанное со служебными взаимоотношениями.

В-третьих, объектом контроля может выступать соблюдение законности управляемым субъектом, а так же служебная дисциплина внутри государственных, или муниципальных организаций.

В – четвертых, предметом контроля могут быть как подзаконные правовые акты управления, издаваемые в процессе реализации функциональной деятельности органов исполнительной власти, так и действия (бездействие) их должностных лиц.

В-пятых, реакция контролирующего субъекта может быть выражена в различных правовых формах (направление контролируемому субъекту представления, частного определения, предписания; принятие мер дисциплинарного, либо административного воздействия).

В-шестых, контрольная функция, в зависимости от характера контролируемого объекта и целей контроля, может выражаться в различных формах: проверка, надзор, ревизия, аудит, заслушивание отчета, проведение экспертизы.

В системе государственного управления существуют различные виды контроля.

В зависимости от стадий управленческой деятельности различают

предварительный, текущий и последующий контроль.

В зависимости от управляемого субъекта и подконтрольного объекта, различают внутренний и внешний контроль.

В зависимости от полноты контроля, различают полный и выборочный контроль.

В зависимости от срока, различают, срочный контроль, плановый, внезапный.

В зависимости от контролирующего органа, различают, президентский контроль, судебный контроль, контроль законодательных органов власти, правительственный контроль и контроль центральных органов исполнительной власти (министерский контроль).

Основными целями контроля являются:

- проверка состояния служебной дисциплины и законности на контролируемом объекте;
- проверка исполнения государственных правовых предписаний подконтрольными субъектами;
- проверка использования бюджетных и иных целевых средств на подконтрольном объекте;
- проверка устранения ранее выявленных нарушений в системе государственного управления;
- проверка правильности ведения различных служебных документов, документов бухгалтерской отчетности;
- проверка государственного имущества, находящегося на балансе органов управления и т.д.

Ввиду многообразия органов исполнительной власти и закрепленных за ними функций, в Российской Федерации, как, впрочем, и в других государствах мирового сообщества, не существует единого органа, полномочного осуществлять контроль во всех сферах государственного управления. Это обусловлено и распределением подведомственности различных органов исполнительной власти, одни из которых находятся в прямом подчинении Президента РФ (все силовые структуры), другие в ведении Правительства РФ (например, все гражданские службы). Контрольные полномочия, которыми государство наделяет различных субъектов государственной власти, в основном закрепляются в законодательстве РФ и ее субъектов, вместе с тем, могут быть закреплены и в подзаконных правовых актах, Президента РФ, Правительства РФ, правительства субъектов РФ

Важным средством обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении является административный надзор.

Сущность административного надзора состоит в осуществлении наблюдения за исполнением специальных общеобязательных норм

и правил, закрепленных в законах и подзаконных актах (правила дорожного движения, пожарной безопасности, торговли, санитарии и др.).

Управляющими субъектами административного надзора являются государственные службы (например, федеральные службы: по надзору в сфере здравоохранения; образования; связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и др.), а так же различные российские агентства, государственные комитеты и государственные инспекции. Исходя из многообразия органов надзора, представляющих различные структуры исполнительной власти, существуют органы общего и специального надзора. К ведению органов общего надзора отнесен государственный надзор не зависимо от ведомственной подчиненности того или оного органа исполнительной власти. Например, Федеральное казначейство, Федеральная таможенная служба и Федеральная налоговая служба правомочны осуществлять финансово-бюджетный надзор в сфере финансового хозяйства всех органов исполнительной власти, эти субъекты являются органами межведомственного надзора. Так же в РФ имеются и органы ведомственного надзора, правомочные осуществлять надзорную деятельность только находящихся в их соподчинении отраслевых ведомств. К таким надзорным органам следует отнести Федеральную службу по надзору в сфере образования «Рособрнадзор», Федеральную службу по надзору в сфере транспорта и др.

Следует иметь в виду, что все органы государственного надзора осуществляют свою деятельность в соответствие с Конституцией РФ, Федеральным законодательством и в пределах тех компетенций, которые закреплены за ними в положениях об этих органах, утверждаемых Правительством РФ.

Административный надзор, как и государственный контроль, имеет свои специфические особенности.

Во-первых, компетенция надзорных органов исполнительной власти определена положениями об этих органах.

Во-вторых, надзорные органы вправе, применять к поднадзорным субъектам меры административного принуждения.

В-третьих, предписания надзорных органов носят обязательный характер для должностных лиц, которым они адресованы в соответствие с компетенцией этих органов.

Особого внимания, среди органов осуществляющих государственные надзорные функции, заслуживают органы внутренних дел. В соответствии с действующим законодательством органы внутренних дел (полиция) осуществляют надзор по вопросам

охраны общественного порядка, безопасности дорожного движения, лицензионно-разрешительной системы, административного надзора за лицами, освободившимися из мест лишения свободы с отрицательными характеристиками и установленным в отношении них постановлением судебных органов административного надзора. Они обеспечивают соблюдение правил приобретения, хранения, перевозки оружия и боеприпасов юридическими и физическими лицами, а также надзор за оборотом этилового спирта и спиртосодержащей продукции, наркотических средств в медицинских учреждениях и т.п..

Органы внутренних осуществляют контроль и надзор за соблюдением безопасности дорожного движения, за состоянием транспортных средств у юридических и физических лиц, а также за наличием необходимых, предусмотренных действующим законодательством документов у водителей автотранспортных средств и самоходных машин. Многообразие надзорной деятельности органов внутренних дел в отношении различных управляемых субъектов, позволяет говорить о том, что они являются органами общего надзора.

Исходя из сказанного, можно сделать вывод о том, что административный надзор представляет собой регламентированную нормами права повседневную, целенаправленную, наблюдательную деятельность различных органов исполнительной власти, за соблюдением поднадзорными субъектами действующего законодательства в различных сферах государственной деятельности и установленных правил поведения с целью создания благоприятных социальных условий жизни и прогрессивного развития общества.

Важным средством обеспечения законности в системе государственного управления является Прокурорский надзор.

Прокуратура РФ - единая центральная система органов, осуществляющих от имени РФ надзор за исполнением действующих на ее территории законов. Организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации и полномочия прокуроров определяются Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 19.12.2016) «О прокуратуре Российской Федерации».

Органы прокуратуры в связи с осуществлением ими в соответствии с указанным Федеральным законом прокурорского надзора вправе получать в установленных законодательством Российской Федерации случаях доступ к необходимой им для осуществления прокурорского надзора информации, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральными законами, в том числе осуществлять обработку персональных данных. Никто не вправе вмешиваться в надзорную

деятельность прокуратуры.

В органах прокуратуры в соответствии с их полномочиями разрешаются заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушении законов. Решение, принятое прокурором, не препятствует обращению лица за защитой своих прав в суд.

Предметом прокурорского надзора являются: соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций; соответствие законам правовых актов, издаваемых указанными органами и должностными лицами

Закон наделяет прокуратуру полномочиями, позволяющими своевременно реагировать на нарушения законности в сфере государственного управления, принимать меры по устранению причин и условий ее нарушения, восстанавливать нарушенные права, привлечению к ответственности лиц, совершивших правонарушения.

При осуществлении возложенных на него функций прокурор:

- рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина;
- разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод;
- принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба;
- использует полномочия, предусмотренные статьей 22 настоящего Федерального закона.

При наличии оснований полагать, что нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер преступления, прокурор принимает меры к тому, чтобы лица, его совершившие, были подвергнуты уголовному преследованию в соответствии с законом.

В случаях, когда нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер административного правонарушения, прокурор возбуждает производство об административном правонарушении или

незамедлительно передает сообщение о правонарушении и материалы проверки в орган или должностному лицу, которые полномочны рассматривать дела об административных правонарушениях.

В случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского и административного судопроизводства, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде или арбитражном суде свои права и свободы или когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, прокурор предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших.

В законе закреплены три формы реагирования прокурора на нарушение законности:

- а) протест - требование об отмене противоречащего закону правового акта, изданного органом или должностным лицом, либо о приведении его в соответствие с законом;
- б) представление об устранении нарушений закона, вносимое прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения закона;
- в) постановление о возбуждении уголовного дела или производства об административном правонарушении, выносимое прокурором, исходя из характера допущенного нарушения должностным лицом.

Общий прокурорский надзор распространяется на действия и акты перечисленных различных органов государственной власти и должностных лиц и выражается в установлении соответствия актов и действий поднадзорных органов и должностных лиц законам. Надзор органов прокуратуры не распространяется на указы Президента РФ.

В случае несоответствия постановлений Правительства Конституции РФ и законам РФ Генеральный прокурор страны информирует об этом Президента РФ. Цель такой информации - обеспечить условия для принятия мер по приведению данного акта в соответствие с законом.

Осуществляя надзор за исполнением законов органами исполнительной власти, органы прокуратуры не подменяют их и не вмешиваются в их оперативно-хозяйственную деятельность, так как не обладают специальными профессиональными знаниями и не имеют полномочий судить о целесообразности проводимых органами исполнительной власти мероприятий, отменять, или изменять их акты управления. Прокурор не обладает административной юрисдикцией и

не может отдавать приказы органам исполнительной власти.

Проверка исполнения законов прокуратурой проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации от граждан и организаций о фактах нарушения закона. Формы и методы осуществления проверок могут быть различными в зависимости от содержания и характера имеющейся у прокурора информации. Прокурорский надзор может иметь плановый характер. В течении года прокурор может затребовать для проверки различные категории дел, связанных с административной деятельностью органов исполнительной власти. Особое значение, в условиях рыночной экономики, прокуратура уделяет выявлению фактов коррупции и налоговых правонарушений. Однако крайне мало внимания ею уделяется выявлению различных форм мошенничества, в том числе среди должностных лиц исполнительных органов государственной власти.

Важное направление в деятельности прокуратуры представляет надзор за соответствием административных актов, законам РФ. Административные акты носят подзаконный второстепенный характер, направленный на реализацию законов.

Несоответствием закону актов исполнительных органов власти следует считать:

- отсутствие предусмотренных в законе фактических обстоятельств, являющихся основанием для издания соответствующих подзаконных актов;
- издание подзаконного акта во исполнение отмененного либо утратившего силу закона;
- произвольное толкование или умышленное искажение положений закона, не соответствующего официальному толкованию;
- несоблюдение процессуальных требований к изданию административного акта (правил, сроков, формы нормативных актов).

Особым предметом прокурорской деятельности выступает надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Особенностью этого надзора является то, что здесь прокуратура наблюдает не только за деятельностью исполнительных, законодательных и местных органов власти и их должностных лиц, но также и за органами управления и руководителями организаций различных форм собственности, являющихся работодателями.

В порядке прокурорского надзора прокуратура рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении

прав и свобод человека и гражданина; разъясняет порядок защиты нарушенных прав; принимает меры по предупреждению и пресечению таких нарушений, возбуждению уголовного или административного дела.

Формы реагирования прокурора на нарушения законности не многочисленны к ним относятся: протест, представление, возбуждение административного производства и предостережение.

Протест прокурора - это несогласие прокурора с принятым органом исполнительной власти (должностным лицом) или судом акта, противоречащего закону. Протест приносится прокурором или его заместителем в орган исполнительной власти (должностному лицу) или в суд, принявший подзаконный акт. В протесте прокурор вправе требовать отмены акта либо приведения его в соответствие с законом. Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протesta на решение представительного (законодательного) органа субъекта Федерации или органа местного самоуправления - на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения прокурору сообщается незамедлительно в письменной форме. Если протест рассматривается коллегиальным органом, о дне его заседания сообщается прокурору, принесшему протест, чтобы он мог лично поддержать протест.

Представление прокурор выносит на основе материалов прокурорских проверок при выявлении нарушений законов с целью устранения причин и условий допущенных нарушений. Представление носит индивидуальный характер и вносится в орган или должностному лицу, правомочному устраниять причины и условия нарушение закона, и подлежит безотлагательному рассмотрению. Не позднее чем в месячный срок должны быть приняты конкретные меры и о результатах сообщено прокурору в письменной форме. При рассмотрении представления коллегиальным органом прокурору сообщается о дне его заседания.

Постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении подлежит рассмотрению и исполнению уполномоченным на то органом или должностным лицом в установленный законом срок. О результатах рассмотрения сообщается прокурору в письменной форме.

Предостережение о недопустимости нарушения закона объявляется прокурором должностным лицам в целях предупреждения правонарушений при наличии оснований полагать, что ими может быть допущено нарушение закона.

Острота современной ситуации с законностью и правопорядком в стране, отмечают В.Г. Бессарабов и К.А. Кашаев, а также с расширением границ коррупции в аппарате государственного управления, обусловленная рыночной экономикой, заставляет по новому взглянуть и на роль прокуратуры в системе государственного управления.

Наконец, вступление Российской Федерации в Совет Европы и ратификация Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, признание юрисдикции Европейского суда по правам человека, диктуют необходимость максимального использования правозащитного потенциала всех государственных органов, включая прокуратуру. Представляется, что это задача не только тактическая, но и стратегическая, требующая для своего решения довольно длительного времени. Успешная ее реализация может быть достигнута не путем ослабления одних правозащитных звеньев и механизмов государства за счет усиления других, а путем их синхронного совершенствования. Все они имеют одну цель - защищать права и свободы человека и гражданина, интересы общества и государства<sup>55</sup>.

Следует отметить, что и в самих органах прокуратуры нередко допускаются грубейшие нарушения закона, в частности это относится к ч. 5 ст. 10 Федерального закона о прокуратуре, о недопустимости пересылки жалобы в орган или должностному лицу, решения либо действия которых обжалуются. Кроме того, нередкими являются случаи, когда работники прокуратуры срашиваются с криминальными элементами, получая от них финансовые средства и услуги материального характера за незаконные действия (бездействие) связанные с исполнением их служебных полномочий. Потому решение вопроса о наполнении кадрового состава прокуратуры честными, нравственно устойчивыми и преданными своему делу работниками, является важнейшей задачей государства при обеспечении надзорной деятельности прокуратуры.

---

<sup>55</sup> См.: Бессарабов В.Г., Кашаев К.А. «Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. - М.: Городец, 2007. С. 3.

## **9.6. Обжалование гражданами действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц**

Институт административного обжалования действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц в Российской Федерации является важнейшим направлением обеспечения законности и служебной дисциплины в деятельности органов исполнительной власти и имеет прямое отношение к реализации и защите прав и свобод физических и юридических лиц от административного произвола. В тех случаях, когда органы государства, местного самоуправления, либо их должностные лица своими действиями (бездействиями), или принимаемыми в порядке их компетенции правовыми нормами нарушают права, свободы и законные интересы граждан или организаций, граждане и организации вправе обжаловать их действия (бездействия) в административном или судебном порядке.<sup>56</sup>

Обжалованы, могут быть любые действия (бездействие) органов исполнительной власти, местного самоуправления и их должностных лиц, а так же издаваемые ими административные акты, которыми, по мнению гражданина или юридического лица нарушаются их права, свободы или законные интересы.

Под обжалованием понимается реализация гражданами своего конституционного права на защиту, права выражения претензии к органам и должностным лицам исполнительной власти. Порядок обжалования действий (бездействия) и решений административных органов власти, которыми были нарушены права, свободы или законные интересы граждан, установлены Кодексом административного судопроизводства РФ, а так же в ст.30.1. КоАП РФ.

При нарушении должностными лицами и иными государственными служащими органов исполнительной власти прав, свобод и законных интересов граждан, гражданин лично, либо через своего представителя вправе обратиться с жалобой, либо непосредственно в суд, либо к вышестоящему государственному органу, органу местного самоуправления, либо соответствующему должностному лицу.

Вышестоящий орган, либо должностное лицо, обязан рассмотреть жалобу в месячный срок, установленный процессуальным законодательством. Если в удовлетворении жалобы отказано или он не получил ответа в течение месяца со дня ее подачи, он вправе обратиться с жалобой в суд.

---

<sup>56</sup> [http://studopedia.net/14\\_174716 tema--gosudarstvennoe-upravlenie-i-administrativno-pravovoe-regulirovanie-otnosheniy-v-ekonomicheskoy-sfere.html/](http://studopedia.net/14_174716 tema--gosudarstvennoe-upravlenie-i-administrativno-pravovoe-regulirovanie-otnosheniy-v-ekonomicheskoy-sfere.html) ИПС «Интернет»

Каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, или их должностных лиц, нарушены его права и свободы.

В соответствие с КАС РФ, суды рассматривают жалобы на любые действия (решения), нарушающие права и свободы граждан, кроме:

- действий (решений), проверка которых отнесена законодательством к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации;
- действий (решений), в отношении которых законодательством предусмотрен иной порядок судебного обжалования.

К действиям (решениям) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений и должностных лиц, государственных служащих, которые могут быть обжалованы в суд, относятся коллегиальные и единоличные действия (решения), в том числе представление официальной информации, ставшей основанием для совершения действий (принятия решений), в результате которых:

- нарушены права и свободы гражданина;
- созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод;
- незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

Каждый гражданин имеет право получить, а должностные лица, государственные служащие обязаны ему предоставить возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если нет установленных федеральным законом ограничений на информацию, содержащуюся в этих документах и материалах.

Гражданин вправе обжаловать как вышеназванные действия (решения), так и послужившую основанием для совершения действий (принятия решений) информацию либо то и другое одновременно.

К официальной информации относятся сведения в письменной или устной форме, повлиявшие на осуществление прав и свобод гражданина и представленные в адрес государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих, совершивших действия (принявшими решения), с установленным авторством данной информации, если она признается судом как основание для совершения действий (принятия решений).

Жалоба может быть подана по усмотрению гражданина либо в суд по месту его жительства, либо нахождения органа, действия должностного лица которого обжалуются.

Военнослужащие вправе обратиться с жалобой на действия (решения) органов военного управления и воинских должностных лиц, нарушающие их права и свободы в военный суд.

Принявший жалобу к рассмотрению, суд по своей инициативе или по просьбе гражданина вправе приостановить исполнение обжалуемого действия (решения).

Ответственность государственного служащего, допустившего нарушение прав, свобод и законных интересов граждан наступает в связи с его обязанностью признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина в соответствии со статьей 3 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», ст. ст. 4, 15 и 18 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Для обращения в суд с жалобой устанавливаются следующие сроки:

- три месяца со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его права;
- один месяц со дня получения гражданином письменного уведомления об отказе вышестоящего органа, объединения, должностного лица в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ.

Пропущенный по уважительной причине срок подачи жалобы может быть восстановлен судом.

Уважительной причиной считаются любые обстоятельства, затруднившие получение информации об обжалованных действиях (решениях) и их последствиях, предусмотренных в КАС РФ.

Жалоба гражданина рассматривается судом в соответствии с требованиями КАС РФ.

На управляющих субъектов, действия которых обжалуются, возлагается процессуальная обязанность документально доказать законность обжалуемых действий (решений) и принятых ими административных актов. Податель жалобы освобождается от доказывания незаконности действий и решений управляющих субъектов, но обязан доказать, какие именно его права, свободы или законные интересы нарушены управляющим субъектом.

По результатам проверки жалобы и ее обоснованности, суд выносит решение, в котором

признает обжалуемое действие (решение) незаконным и обязывает удовлетворить требование гражданина.

Обжалуемое действие (решение) признается незаконным, если оно приводит к последствиям, указанным в Законе:

- нарушены права и свободы гражданина;
- созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод;
- незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

Единственным основанием для отказа в удовлетворении жалобы лицу, подавшему заявление в судебные органы власти на действия и решения органов или должностных лиц исполнительной власти, является признание судом таких действий и решений обоснованными и законными. Решение суда, вступившее в законную силу, обязательно для всех управляющих субъектов и граждан, которым оно адресовано и подлежит исполнению на всей территории Российской Федерации.

Решение суда направляется соответствующему органу, объединению или должностному лицу, государственному служащему, а также гражданину не позднее десяти дней после вступления решения в законную силу.

Об исполнении решения должно быть сообщено суду и гражданину не позднее чем в месячный срок со дня получения решения суда. В случае неисполнения решения суд принимает меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Таким образом, граждане Российской Федерации, в определенной мере, могут реализовать свое право на участие в управлении делами государства и защищать свои права, свободы и законные интересы в органах государственной власти путем обращения ко всем без исключения структурам государственной власти, местного самоуправления и их должностным лицам по вопросам их компетенции.

# **ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ И РЕКОМЕНДУЕМЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И УЧЕБНАЯ ЛИТЕРАТУРА**

## **Нормативные правовые акты**

1. Конституция Российской Федерации. – М.: Ось-89, 2004. – 48 с.
2. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации. – М., 2018.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. – М., 2018.
4. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 №1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 13. – Ст. 1447.
5. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1997. - № 51. - Ст. 5712.
6. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1997. - № 1. - Ст. 1.
7. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 19.12.2016) «О прокуратуре Российской Федерации // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 8. – Ст. 366.
8. Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 31. - Ст. 2990.
9. Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 50. - Ст. 4873.
10. Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ (ред. от 12.02.2015) «Об обороне» (31 мая 1996 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 23. - Ст. 2750.
11. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 30. – Ст. 3586.
12. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 03.02.2015) // <http://legalacts.ru/doc/FZ-ob-obwih-principah-organizacii-zakonod-i-ispolnit-OGV-subektov/>
13. Федеральный закон РФ от 2.5. 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2006. - № 19. - Ст. 2060.
14. Указ Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2004. - № 15. - Ст. 1395.

15. Указ Президента РФ от 8 июня 2004 г. № 729 «О контролльном управлении Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2004. - № 24. - Ст. 2395.
16. Указ Президента РФ от 20 мая 2004 года № 649 (в ред. от 25 августа 2010 года) «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2004. - № 21. - Ст. 2023.
17. Указ Президента РФ от 01.02.2005 № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2005. - № 6. - Ст. 437.
18. Указ Президента РФ от 01.02.2005 № 111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2005. - № 6. - Ст. 438.
19. Указ Президента РФ от 01.02.2005 № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации - 2005. - № 6. - Ст. 439.
20. Указ Президента РФ от 01.02.2005 № 113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. - № 6. - Ст. 440.
21. Указ Президента РФ от 30.05.2005 № 609 «Об утверждении положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. - № 23. - Ст. 2242.
22. Указ Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2007. - № 47 (часть I). - Ст. 5749.
23. Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (с изменениями и дополнениями) // <https://dokipedia.ru/document/5165379>

### **Используемая учебная литература**

1. Агеева Е.А. Юридическая ответственность в государственном управлении (социально-правовой аспект). – Л., 1990.
2. Административная деятельность органов внутренних дел: Учебник для курсантов и слушателей образовательных учреждений МВД России юридического профиля. В двух частях. Том часть 2. Ахмедов Ч.Н., Берекет В.М., Бородин С.С., Бучакова М.А., Газизов Д.А., Гривинский А.З., Головко В.В., Громыко С.С., Дизер О.А., Екимов С.О., Жиляев А.А., Иванов П.В., Иванов Ю.А., Кардашова И.Б., Квятчук А.С., Кирьянов В.Н., Козлов Е.Н., Кокорев А.П., Косицын И.А., Куйanova А.В. и др. / Под ред. В.П. Сальникова. – М.: Департамент кадрового обеспечения МВД России, 2005.
3. Административное право (общая часть): Учебное пособие / Ред. В.П. Сальников. – СПб.: Изд-во Михайлова В.А., 2000.
4. Административное право. Учебник / Под ред. Л.Л. Попова – М. Юрист, 2002.

- 697 с.
5. Алехин А.П., Кармoliцкий А.А. Административное право России: Учебник. Части 1 и 2. – М.: Зерцало, 2009.
  6. Андрианов В.Д. Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления: история и современность. – М.: Волтерс Клювер, 2009.
  7. Артамонова Г.К. Человек и система государственного управления (теоретический и организационно-правовой аспект): Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – СПб., 2007. – 46 с.
  8. Артамонова Г.К., Сальников П.П., Султыгов М.М Запреты в механизме управления обществом и государством: историческая ретроспектива места и роли // Мир политики и социологии. – 2013. – № 10. – С. 11-16.
  9. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учебное пособие. – М.: Экономика, 2000.
  10. Атаманчук Г.В. Система государственного и муниципального управления: Учебник. 2-е изд. доп. и уточн. – М., 2007.
  11. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. 4-е изд. – М.: Омега-Л, 2006. – 584 с.
  12. Атаманчук Г.В. Управление в жизнедеятельности людей (очерки проблем). – М.: РАГС, 2008. – 400 с.
  13. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций — М.: Юрид. лит., 1997. — 400 с.
  14. Аубакирова И.У. Государственное управление в контексте классического евразийского учения // Юридическая наука: история и современность. – 2016. – № 11. – С. 71-83.
  15. Аубакирова И.У. Государственное управление и эстетические парадигмы в аспекте политico-экономического развития общества // Правовое поле современной экономики. – 2016. – № 7. – С. 31-40.
  16. Аубакирова И.У. Либеральная парадигма государственного управления // Мир политики и социологии. – 2016. – № 11. – С. 56-69.
  17. Аубакирова И.У. Современная евразийская модель государственного управления: политico-правовое измерение: Монография. – М.: Зерцало-М, 2016. – 416 с.
  18. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник / Д. Н. Бахрах. – 5-е изд., перераб. и доп.. – М. : Эксмо, 2010. – 607 с.. – (Российское юридическое образование).
  19. Бачило И.Л. Функции органов управления. – М., 1976.
  20. Беззубенко Н.С. Информационное обеспечение управления: Учебное пособие. – Тула, 2008.
  21. Белоусова Е.В. Муниципальное управление как разновидность публично-правового образования // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 7. – С. 5-14.
  22. Бессарабов В.Г., Кашаев К.А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. – М.: Городец, 2007. – 464 с.
  23. Бородин В.В., Клименко О.А. Федеральные округа – особая территориальная форма федерального управления: понятие и содержание // Юридическая наука: история и современность. – 2016. – № 1. – С. 79-85.
  24. Бородин С.С, Громыко С.С. Административное право. Общая и Особенная

- часть. Курс лекций. – СПб. , 2007 г. – 432 с.
25. Глазунова Н.И. Стратегия государственного управления: Учебник. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002.
  26. Глущенко П. П., Жильский Н. Н., Кайнов В. И., Куртяк И. В. Административное право. Краткий курс. 2-е изд. – СПб.: Питер, 2011. – 272 с.: ил. – (Серия «Краткий курс»).
  27. Государственная политика и управление: Учебник. / Л.В. Сморгунов, А.П. Альгин, И.Н. Барыгин и др.; под ред. Л.В. Сморгунова. В 2 ч. Ч.1: Концепции и проблемы государственной политики и управления. – М.: РОССПЭН, 2006.
  28. Государственное и муниципальное управление: теория, история, практика: Материалы II Международной очно-заочной научно-практической конференции, посвященной 80-летию УГПИ – УдГУ, 21 апр. 2011 / Под ред. В.Ю. Войтовича. – Ижевск, 2011.
  29. Государственный контроль за миграционными процессами: Учебное пособие / С.А. Акимова, С.Н. Байжуминов, Н.Г. Максименко, Н.А. Нигметов, Т.А. Прудникова; Под общ. ред. В.П. Сальникова. – СПб.: Фонд «Университет», 2012. – 143 с.
  30. Демократические основы государственного управления и административное право: Монография / Кол. авт.: Шемшученко Ю.С., Аверьянов В. Б., Андрийко А. Ф., Кресина И. А. Нагребельный В. П. и др.; под общ. ред. д.ю.н. В.Б. Аверьянова. – К .: Юридическая мысль, 2010. – 496 с.”
  31. Дзюоник Д.В. Контроль за миграцией: проблемы и решения: Монография / Под общ. ред. В.П. Сальникова. – СПб.: Фонд «Университет», 2016. – 200 с. – (Серия «Теория и практика миграционных процессов»).
  32. Звоненко Д.П., Малумов А.Ю., Малумов Г.Ю. Административное право: Учебник. – М.: Юстицинформ, 2007. – 416 с.
  33. Игнатов В.Г. Государственное и муниципальное управление в России. – Ростов-на-Дону, 2009.
  34. Керимова Т.В. Социальный прогресс и управление. – М., 1980.
  35. Колоколов Н.А. Роль суда в механизме государственного управления. – М.: Юрист, 2004. – 344 с.
  36. Коренев А.П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Часть I. М.: МЮИ МВД России, Щит-М, 1999. — 280 с.
  37. Лапина М.А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: Научно-практическое пособие. – М.: Институт проблем риска, 2006. – 238 с.
  38. Мазурин С.Ф. Административное право. Учебник для вузов: в 2-х т. – М.: Прометей, 2017. – т. 1 – 550 с; т. 2 – 464 с.
  39. Медведев С.М., Числов А.И. Права, свободы, законные интересы граждан и органы местного самоуправления: Монография / Под общ. ред. В.П. Сальникова. Академия права, экономики и безопасности жизнедеятельности. Ленинградская торгово-промышленная палата. – СПб.: Фонд «Университет», 2013. Сер. «Безопасность человека и общества». – 232 с.
  40. Мельничук Б.И., Григорьев В.К., Зайцев С.Н. Управление органами внутренних дел в особых условиях: Учебное пособие / Под ред. В.П. Сальникова. – СПб.: Фонд «Университет», 2006. – 112 с. (Серия: «Учебники для вузов, специальная литература»).
  41. Настольная книга государственного служащего: Комментарий к Федеральному

- закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» / Авт. кол.: З.О. Александрова, Е. Н . Алферова, В. М. Анисимов и др.; Отв. ред. В.И. Шкагулла; Российская Академия Государственной службы при Президенте РФ. – М.: Экономика, 1999. – 678 с.
42. Николаева Л.А., Сальников В.П., Соловьева А.К. Административное судопроизводство: проблемы теории и практики разрешения публично-правовых споров / Под общ. ред. В.П. Сальникова. – СПб.: Фонд «Университет», 2002. – 176 с. – (Серия: «Безопасность человека и общества»).
43. Организация деятельности участковых уполномоченных милиции: Курс лекций / Под ред. В.П. Сальникова; Ч.Н. Ахмедов, В.М. Берекет, Г.Л. Волков, О.В. Матвеев, П.П. Сальников, Г.Г. Сидорова, А.А. Тимченко, А.А. Шельпаков. – СПб.: Фонд «Университет», 2007. – 432 с. (Серия: «Учебники для вузов, специальная литература»).
44. Основы управления в органах внутренних дел: Учебник. Изд. 2-е, испр. / Под общ. ред. В.П. Сальникова; Ю.Е. Аврутин, А.И. Александров, В.С. Бакирбеков, Н.В. Бугель, С.П. Булавин, А.А. Кабанов, В.Н. Кириянов, О.А. Кокорева, В.М. Красильников, А.П. Новиков, П.П. Сальников, Д.Р. Усманова. – СПб.: Фонд «Университет», 2006. – 296 с. (Серия: «Учебники для вузов, специальная литература»).
45. Потолокова М.О. Использование системного подхода в управлении // Правовое поле современной экономики. – 2011. – № 1. – С. 96-97.
46. Прокофьев К.Г. Административная ответственность за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании: Научно-методическое пособие / Под общ. ред. В.П. Сальникова. Академия права, экономики и безопасности жизнедеятельности. – СПб.: Фонд «Университет», 2010. – 164 с. (Серия: «Безопасность человека и общества»).
47. Роженцев С.В., Числов А.И. Малое и среднее предпринимательство: проблемы правовой охраны: Монография / Под общ. ред. В.П. Сальникова. Академия права, экономики и безопасности жизнедеятельности. Ленинградская торгово-промышленная палата. – СПб.: Фонд «Университет», 2014. Сер. Безопасность человека и общества.– 228 с.
48. Салищева Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция СССР. – М.: Наука, 1970. – 164 с.
49. Самойлов В.Д. Концептуальные основы теории государственного управления // Вестник московского университета МВД России. – 2015. – № 8. – С. 243-247.
50. Сафаралиева С.Г. Проблемы формирования системы государственного управления в области образования и науки // Юридическая наука: история и современность. – 2011. – № 4. – С. 56-58.
51. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. – СПб.: Юридический институт (Санкт-Петербург), 2002. – 474 с.
52. Степашин С. Скверное управление – скверна коррупции // Защита и безопасность. – 2013. – № 4. – С 27.
53. Степашин С.В., Шульц В.Л. Вопросы безопасности в системе государственного муниципального управления в Российской Федерации. – СПб., 1994.
54. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. – М.: Издательство Тихомирова. 2008.
55. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс.- М.: 2001.

– 652 с.

56. Тихомиров Ю.А.. О концепции развития административного права и процесса // Государство и право. – 1998. – № 1. – С. 13.
57. Тороков Д.А. К вопросу о причинах коррупции в государственном управлении Российской Федерации // Политика, государство и право. – 2015. – № 10.
58. Точиев И.Б. Гражданское общество и муниципальное управление // Правовое поле современной экономики. – 2013. – № 9. – С. 38-53.
59. Точиев И.Б. Муниципальное управление в современной России: специфика функционирования // Юридическая наука: история и современность. – 2013. – № 10. – С. 66-81.
60. Хабриева Т.Я. Современная Конституция и местное самоуправление // Журнал российского права. – 2005. – № 4(100). – С. 10-18.
61. Четвериков В.С. Административное право. Серия «Высшее образование». – Ростов-на-Дону: Феникс, 2004. – 512 с.
62. Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление: Учебник. – М.: Юристъ, 2004. – 320 с.
63. Энциклопедия государственного управления в России: В 2-х томах / Под общ. ред. В.К. Егорова. – М.: РАГС, 2008. – 551 с.

Серия: «Учебники, учебно-методические и учебные пособия»

**Мазурин Станислав Фёдорович,  
кандидат юридических наук, доцент**

**Прокофьев Константин Георгиевич,  
кандидат юридических наук**

# **АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО**

Учебное пособие

Под общей редакцией

**Виктора Петровича Сальникова,  
доктора юридических наук, профессора,**

Заслуженного деятеля науки Российской Федерации,  
Почетного работника высшего профессионального образования  
Российской Федерации

Главный редактор О.П. Человечкова, к.ю.н.  
Технический редактор, верстка Д.А. Ларин

---

Выход в свет 02.01.2019 г. Формат 60x84 1/<sub>16</sub>  
Печать офсетная. Бумага офсетная. Объём 19,5 п.л. Тираж 1000 экз.  
Отпечатано с готового оригинал-макета автора. Заказ № 3.

---

Фонд содействия науке и образованию в области  
правоохранительной деятельности «Университет»  
Санкт-Петербург, 198261, пр. Ветеранов, д. 114, корп. 1, лит. Б  
Тел. (812) 755-56-58      E-mail: fonduniver@bk.ru      www.fonduniver.ru