

М.Б. СМОЛЕНСКИЙ, Э.В. ДРИГОЛА

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Учебник

BOOK.ru

ЭЛЕКТРОННО-БИБЛИОТЕЧНАЯ СИСТЕМА

КНОРУС • МОСКВА • 2020

УДК 342.9(075.8)
ББК 67.401я73
С51

Рецензенты:

Л.В. Акопов, заведующий кафедрой административного и служебного права Северо-Кавказской академии государственной службы, д-р юрид. наук, проф.,

И.В. Рукавишникова, заведующая кафедрой административного и финансового права, декан юридического факультета Ростовского государственного экономического университета «РИНХ», д-р юрид. наук, проф.

Смоленский, Михаил Борисович.

С51 Административное право : учебник / М.Б. Смоленский, Э.В. Дриго-
ла. — Москва : КНОРУС, 2020. — 320 с.

ISBN 978-5-406-00664-1

Подготовлен в соответствии с современной концепцией административного права на основе новейших нормативных правовых актов. Рассматриваются основы административного права, его ведущие институты: предмет и система, отраслевое и государственное управление и др. Сжатое и емкое изложение материала позволяет с наименьшими временными затратами получить тот объем знаний предмета, который поможет квалифицированно разобраться в процессах, происходящих в России.

Для студентов юридических вузов и факультетов, а также всех, кто интересуется проблемами административного права.

УДК 342.9(075.8)
ББК 67.401я73

Смоленский Михаил Борисович
Дригола Эдуард Владимирович

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Изд. № 533401. Формат 60×90/16.
Гарнитура «PetersburgС». Усл. печ. л. 20,0. Уч.-изд. л. 18,1.

ООО «Издательство «КноРус».
117218, г. Москва, ул. Кедрова, д. 14, корп. 2.
Тел.: +7-495-741-46-28.

E-mail: welcome@knorus.ru <http://www.knorus.ru>

Отпечатано в ООО «Контакт».
107150, г. Москва, проезд Подбельского 4-й, дом 3.

ISBN 978-5-406-00664-1

© Смоленский М.Б., Дригола Э.В., 2020
© ООО «Издательство «КноРус», 2020

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	8
Глава 1. Административное право как отрасль права, как наука и ее место в системе отраслей права	
1.1. Понятие административного права.....	9
1.2. Предмет и метод административного права.....	12
1.3. Система административного права	16
1.4. Источники административного права. Понятие и виды	18
1.5. Административное право в правовой системе России.....	19
Контрольные вопросы	21
Глава 2. Административное право и его роль в формировании правового государства и гражданского общества	
2.1. Гражданское общество и правовое государство.....	22
2.2. Административное право и конституционные ценности	24
2.3. Концепция административной реформы в России	25
Контрольные вопросы	32
Глава 3. Административно-правовое регулирование, принципы административного права, его нормы и отношения	
3.1. Механизм административно-правового регулирования. Принципы административного права	33
3.2. Понятие, структура и виды административно-правовых норм	34
3.3. Способы реализации административно-правовых норм.....	37
3.4. Административные правоотношения: классификация и содержание	38
Контрольные вопросы	41
Глава 4. Управление, государственное управление и исполнительная власть	
4.1. Общее понятие управления	42
4.2. Управление как социальное явление. Функции социального управления, стадии управленческого цикла	43
4.3. Государственное управление, его признаки и принципы.....	45
4.4. Исполнительная власть, ее место в системе власти и соотношение с государственным управлением	49
Контрольные вопросы	51

Глава 5. Субъекты административного права

5.1. Понятие субъектов административного права.....	52
5.2. Права и обязанности граждан в сфере государственного управления	56
5.3. Административно-правовые гарантии прав граждан	59
5.4. Обращения граждан, виды обращений	61
5.5. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства	63
Контрольные вопросы	65

**Глава 6. Административно-правовой статус
органов исполнительной власти**

6.1. Понятие, виды и система органов исполнительной власти.....	66
6.2. Полномочия Президента РФ в сфере исполнительной власти	70
6.3. Правительство РФ — высший исполнительный орган государственной власти в России	72
6.4. Федеральные органы исполнительной власти специальной компетенции	76
6.5. Органы местного самоуправления	81
Контрольные вопросы	82

Глава 7. Органы государственной власти субъектов Федерации

7.1. Общая характеристика органов государственной власти субъектов Федерации.....	83
7.2. Президент республики в составе России	86
7.3. Органы исполнительной власти субъекта Федерации	87
Контрольные вопросы	92

**Глава 8. Государственные служащие
как субъекты административного права**

8.1. Понятие государственной службы и содержание системы государственной службы.....	93
8.2. Основные принципы государственной службы и их классификация	97
8.3. Функции государственной службы и ее правовое регулирование.....	101
8.4. Виды государственной службы	104
Контрольные вопросы	108

**Глава 9. Предприятия, учреждения и организации
как субъекты административного права**

9.1. Понятие и виды предприятий и учреждений. Основы их административно-правового статуса	109
9.2. Административно-правовой статус общественных объединений	114

9.3. Виды общественных объединений	115
9.4. Административно-правовой статус религиозных объединений	119
Контрольные вопросы	121
Глава 10. Формы государственного управления. Правовые акты управления	
10.1. Понятие и виды административно-правовых форм.....	122
10.2. Понятие, юридическое значение и виды правовых актов управления.....	124
10.3. Требования, предъявляемые к правовым актам управления.....	128
10.4. Правовые акты отдельных представителей публичной администрации	132
10.5. Административно-правовой договор	136
Контрольные вопросы	137
Глава 11. Методы государственного управления	
11.1. Понятие, основные черты и виды административно-правовых методов управления	138
11.2. Убеждение как метод государственного управления	140
11.3. Социально-психологические и экономические методы государственного управления. Административное поощрение	141
Контрольные вопросы	143
Глава 12. Административное принуждение	
12.1. Понятие и классификация мер административного принуждения	144
12.2. Классификация мер административного предупреждения и пресечения	146
12.3. Классификация мер административно-процессуального принуждения. Порядок применения мер административного принуждения.....	147
Контрольные вопросы	148
Глава 13. Административное правонарушение и административная ответственность	
13.1. Административное правонарушение: понятие, признаки, состав.....	149
13.2. Административная ответственность.....	152
13.3. Обстоятельства, исключающие административную ответственность.....	152
13.4. Дисциплинарная и материальная ответственность в административном праве	153

13.5. Понятие и виды административных наказаний.	
Правила их наложения	155
Контрольные вопросы	162

Глава 14. Административно-процессуальное право

14.1. Понятие, принципы и участники административного процесса	163
14.2. Задачи и принципы производства по делам об административных правонарушениях	167
14.3. Участники производства по делам об административных правонарушениях, их права и обязанности	170
14.4. Стадии производства по делам об административных правонарушениях	177
14.5. Рассмотрение дела об административном правонарушении	181
14.6. Пересмотр постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях	182
14.7. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях	189
Контрольные вопросы	193

Глава 15. Административное право и законность в управлении

15.1. Законность и целесообразность в государственном управлении. Государственная дисциплина	194
15.2. Способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении. Государственный контроль и его виды	196
15.3. Административный надзор: понятие, субъекты и содержание. Общий надзор органов прокуратуры	204
Контрольные вопросы	208

Глава 16. Административное право и организация управления в современных условиях

16.1. Характер государственного управления в современных условиях	209
16.2. Организация управления в особых условиях	214
Контрольные вопросы	218

Глава 17. Административное право и управление экономикой

17.1. Организационно-правовая система государственного управления финансами и кредитом	219
17.2. Организация налогового дела. Финансовый контроль	222
17.3. Управление промышленным комплексом и энергетикой	226
17.4. Управление транспортным комплексом	231
17.5. Управление внешнеэкономической деятельностью	234
Контрольные вопросы	237

**Глава 18. Административное право
и управление социально-культурной сферой**

18.1. Организация государственного управления образованием и наукой	238
18.2. Управление в области культуры, связи и массовых коммуникаций	246
18.3. Управление в области здравоохранения и социального развития	258
Контрольные вопросы	262

Глава 19. Управление в административно-политической сфере

19.1. Основы организации государственного управления в административно-политической сфере	263
19.2. Государственное управление в области обороны	264
19.3. Управление в области государственной безопасности	268
19.4. Организационно-правовые основы государственного управления внутренними делами	272
19.5. Управление в области юстиции	275
19.6. Правовые основы государственного управления в сфере иностранных дел	280
Контрольные вопросы	295

Глава 20. Административное право зарубежных стран

20.1. Административное право США	296
20.2. Административное право Германии	301
20.3. Административное право Франции	303
20.4. Административное право Англии	307
Контрольные вопросы	309

Литература	310
-------------------------	------------

ПРЕДИСЛОВИЕ

Административное право является одной из важнейших отраслей системы российского права. Оно предназначено для регулирования общественных отношений в многосторонней области государственного управления, осуществления исполнительной власти государственной службы и др. Административное право характеризуется мобильностью и широкой сферой охвата в отношении управления хозяйственным, социально-культурным и политико-правовым строительством. Задачи, стоящие перед административным правом в правовом регулировании общественных отношений, обширны. Нормы административного права упорядочивают и закрепляют наиболее целесообразные общественные отношения в сфере управления, охраняют урегулированные правом общественные отношения, способствуют зарождению новых связей, соответствующих духу времени и проводимым реформам.

Посредством административно-правовых норм определяются правовой статус физических и юридических лиц в сфере управления, правовое положение государственных органов исполнительной власти и их взаимоотношения с гражданами. Нормы административного права определяют административно-правовой статус органов исполнительной власти местного самоуправления, общественных и иных негосударственных объединений, а также государственных служащих и служащих органов муниципальных образований.

Административное право влияет на ход общественного развития. Соответственно этому наука административного права занимает большое место в системе правовой науки, перед ней стоят задачи исследования и совершенствования механизма административно-правового регулирования, улучшения системы управления, обновления административного законодательства, повышения эффективности правоприменения, укрепления законности, правопорядка и дисциплины.

Учебная дисциплина «Административное право Российской Федерации» ставит своей целью дать студентам и слушателям в процессе его изучения необходимые знания об исполнительной власти и механизме правового регулирования отношений в обществе, которые складываются в процессе организации и деятельности государственной администрации.

Полно и развернуто представленные новые нормативные правовые акты, касающиеся регулирования отношений в сфере административного права, соответствуют государственному образовательному стандарту.

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА, КАК НАУКА И ЕЕ МЕСТО В СИСТЕМЕ ОТРАСЛЕЙ ПРАВА

1.1. Понятие административного права

Административное право России как понятие многогранно и рассматривается в трех проявлениях: 1) как отрасль права в системе национального права, т.е. как система административно-правовых норм, действующих на территории России; 2) как наука, изучающая административные отношения и формирующая на их основе знания о принципах, нормах и институтах; 3) как учебная дисциплина, основанная на данных науки и практики, осуществляющая исполнительную власть.

Административное право России как отрасль права — составная часть национальной правовой системы, совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере государственного управления и иные отношения управленческого характера, возникающие при осуществлении разных форм государственной деятельности, а также отношения, которые возникают в сфере исполнительной власти. Административно-правовые нормы так же, как и другие правовые нормы, устанавливаются государством, т.е. уполномоченными на то органами государственной власти и имеют общеобязательную силу. Их реализация обеспечивается экономической, организационной, социально-культурной деятельностью и гарантируется принудительной силой государства.

Главное, что отличает административное право от других отраслей права, — предмет регулирования. Административное право регулирует отношения, складывающиеся преимущественно в государственном управлении, исполнительной деятельности государства в сфере социальной, политической, культурной, экономической и иных областях общественной жизни.

Нормы административного права:

- регулируют статус и порядок образования органов исполнительной власти, иных органов государственного управления, их компетенцию и взаимоотношения с другими государствен-

- ными органами, общественными объединениями и иными негосударственными формированиями, а также гражданами;
- определяют правовое положение физических и юридических лиц в сфере управления;
 - устанавливают формы и методы государственного управления;
 - регулируют порядок прохождения государственной службы в органах управления и других государственных органах, администрирование в учреждениях и организациях, определяют обязанности и права, а также правовое положение органов местного самоуправления, общественных объединений в сфере государственного управления;
 - определяют способы обеспечения соблюдения законности в государственном управлении;
 - регулируют управленческие отношения в социальной, культурной, политической и хозяйственных сферах и др.

Являясь составной частью российского права, административное право тесно связано со всеми отраслями права, так как совместно регулирует общественные отношения. Так, с конституционным правом оно регулирует общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного устройства, взаимоотношения личности и государства, вопросы организации государственной власти и ее осуществления на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную; с финансовым — общественные отношения в сфере финансовой деятельности государства, а также возникающие в процессе аккумуляции и распределения денежных средств, составляющих денежные фонды государства, определяя компетенцию финансовых и налоговых органов и регламентируя порядок их организации и деятельности; с гражданским — общественные отношения имущественного характера в сфере полномочий исполнительной власти и ее должностных лиц; с трудовым — отношения, возникающие в процессе труда государственных служащих, и иные вопросы, связанные с охраной труда и соблюдением законодательства о труде; с уголовным — в сфере борьбы с правонарушениями.

Место административного права в системе российского права определяется характером и важностью регулируемых им общественных отношений. Его специфика и отличие от других отраслей права состоят в том, что оно регулирует прежде всего управленческие отношения, складывающиеся в сфере управления и исполнительной деятельности государства в лице его органов. В то же время административное право является юридической наукой, представляющей собой

систему научных взглядов и представлений, знаний и теоретических положений об отрасли административного права и предмете его регулирования.

Наукой административного права исследуется государственное управление, т.е. исполнительная, исполнительно-распорядительная и административная деятельность. Исследуются правовые формы и методы управления; правовое положение субъектов в сфере государственного управления; административно-правовой статус государственных служащих; способы управления; способы соблюдения законности и др.

Результатом научных исследований являются разработка рекомендаций и предложений, направленных на повышение эффективности административно-правового регулирования и совершенствование практики применения норм административного права во всех сферах и отраслях управления. Наука административного права призвана разрабатывать научные понятия и категории, которыми она пользуется. В этом проявляется ее влияние на развитие и совершенствование исполнительных деятельности и механизма государственного управления. Тем самым наука административного права вносит свой вклад в решение проблем, стоящих перед обществом в условиях построения правового государства.

Теоретической основой науки административного права являются философские и общесоциологические науки, положения теории социального управления, общей теории права и государства. Нормативной базой отрасли служат Конституция РФ, конституции и уставы субъектов Федерации, законы, указы, акты органов исполнительной власти. Важную роль играют труды отечественных и зарубежных юристов.

Методологической основой науки административного права являются исторический, сравнительно-правовой, логический, формально-юридический и социологические методы исследования. Наука административного права призвана служить интересам личности, общества и государства.

Наука административного права связана со многими отраслями права: с теорией права и государства, историей государства и права, конституционным правом. Поскольку они содержат исходные, общие для всех отраслевых юридических наук теоретические положения, их изучение должно предшествовать изучению науки административного права. Наряду с этим изучению финансового, земельного, экологического, гражданского права должно предшествовать изучение административного права, так как без познания вопросов управления и административно-правового регулирования большинство проблем

других отраслей права не могут быть всесторонне и глубоко поняты. Трудовое, уголовное, уголовно-процессуальное, гражданско-процессуальное право тесно связаны с наукой административного права по отдельным смежным вопросам.

Таким образом, административное право имеет огромное практическое значение для жизнедеятельности государства и общества.

1.2. Предмет и метод административного права

Наука административного права является составной частью юридической науки. Она представляет собой систему научных взглядов и представлений, знаний и теоретических положений об отрасли административного права.

К предмету исследования административного права как науки относятся:

- правовое положение граждан (физических лиц) в сфере государственного управления;
- правовой статус органов государственного управления;
- правовое положение негосударственных объединений в сфере управления, а также предприятий, учреждений, организаций;
- административно-правовой статус государственных и общественных служащих;
- правовые формы и методы управления;
- способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении;
- административный процесс и его виды;
- системы общего, отраслевого и межотраслевого управления и регулирование управления нормами административного права;
- административно-юрисдикционная деятельность.

Любая отрасль правовой системы подразделяется на **правовые институты** — обособленные комплексы правовых норм, регулирующие общественные отношения конкретного вида. Для административного права, в частности, это институты административной ответственности и административного принуждения.

Отрасли российского права отличаются прежде всего предметом и методом правового регулирования. Предметом любой отрасли права является круг общественных отношений, которые регулируются ее нормами.

Предметом административного права является совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе организации и деятельности исполнительной власти, регулируемых нормами адми-

нistrативного права. Эта группа общественных отношений непосредственно связана с государственно-управленческой деятельностью, а потому в обобщенном виде называется управленческой.

В.Д. Сорокин в качестве единого предмета правового регулирования рассматривает социально-правовую среду¹.

Однако, давая определение предмета административного права, необходимо обратить внимание на следующие исключения:

- не все управленческие отношения включаются в предмет административного права, например отношения, складывающиеся в связи с управлением в негосударственных формированиях — в частных организациях, общественных объединениях. В то же время нормы административного права оказывают свое воздействие на деятельность этих формирований;
- не все отношения с участием органов исполнительной власти включаются в предмет административного права. Так, приобретая имущество, тот или иной орган исполнительной власти совершает имущественную сделку в соответствии с нормами гражданского права. Заключение подобных сделок не входит в содержание действий по реализации исполнительной власти.

Как же нормы административного права регулируют ее предмет? Они устанавливают прежде всего формы и методы государственного управления, а также способы обеспечения законности в государственном управлении.

Нормы административного права регламентируют порядок образования органов исполнительной власти, их компетенцию, полномочия должностных лиц этих органов; взаимоотношения органов исполнительной власти с другими государственными органами, общественными объединениями, предприятиями и гражданами.

Нормы административного права определяют правовое положение граждан, органов местного самоуправления, общественных объединений и иных негосударственных формирований в сфере управления. Наконец они регулируют управленческие отношения в административно-политической, социально-культурной и экономической сферах.

Субъектами управленческих отношений могут быть все, кому нормы административного права предоставляют правомочия и на кого они возлагают определенные обязанности по поводу осуществления управленческих функций.

¹ Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб.: Пресс, 2003. С. 35.

Управленческие отношения многообразны. В зависимости от особенностей их участников управленческие отношения можно разделить на следующие отношения:

- между соподчиненными субъектами исполнительной власти, находящимися на разном организационно-правовом уровне (например, вышестоящие и нижестоящие органы);
- между несоподчиненными субъектами исполнительной власти, находящимися на одном организационно-правовом уровне (например, два министерства, администрации двух областей);
- между субъектами исполнительной власти и находящимися в их организационном подчинении (ведении) государственными объединениями (корпорации, концерны и пр.), предприятиями и учреждениями;
- между субъектами исполнительной власти и не находящимися в их организационном подчинении (ведении) государственными объединениями, предприятиями и учреждениями (по вопросам финансового контроля, административного надзора и т.п.);
- между субъектами исполнительной власти и исполнительными органами системы местного самоуправления;
- между субъектами исполнительной власти и негосударственными хозяйственными и социально-культурными объединениями, предприятиями и учреждениями (коммерческие структуры и т.п.);
- между субъектами исполнительной власти и общественными объединениями;
- между субъектами исполнительной власти и гражданами.

Во всех этих видах управленческих отношений участвует тот или иной исполнительный орган. Без них управленческие отношения в административно-правовом смысле возникать не могут, ибо только они в состоянии в юридической форме выражать волю и интересы государства, а также реализовывать государственную власть.

Управленческие отношения можно классифицировать в зависимости от конкретных целей их возникновения на две группы:

- 1) *внутренние* (или внутриорганизационные, внутрисистемные, внутриаппаратные) — отношения, связанные с формированием управленческих структур, определением основ взаимодействия между ними и их подразделениями, с распределениями обязанностей, прав и ответственности между работниками аппарата органа управления и т.п.;

- 2) *внешние* — связанные с непосредственным воздействием на объекты, не входящие в систему органов исполнительной власти (например, на граждан, общественные объединения, коммерческие структуры).

Если предмет административного права позволяет обнаружить сферу правового регулирования, то метод — средства этого регулирования.

Метод административного права — совокупность приемов и способов, с помощью которых регулируются управленческие отношения.

Любая отрасль права использует в качестве средств правового регулирования три юридические возможности — предписание, запрет, дозволение. Они в совокупности и составляют содержание средств правового воздействия на общественные отношения.

Предписания — возложение прямой юридической обязанности совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой.

Запреты — фактически те же предписания, но иного характера, а именно, возложение прямой юридической обязанности не совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой.

Дозволения — юридическое разрешение совершать в условиях, предусмотренных правовой нормой, те или иные действия либо воздержаться от их совершения по своему усмотрению.

Методы правового регулирования — это способы воздействия на волю и поведение участников правовых отношений. Методы правового регулирования, характерные для административного права:

- *метод власти — подчинения*, или *метод прямого распоряительства* — отношения в рамках административного права строятся на подчинении одного участника другому;
- *метод рекомендаций* — рекомендации субъекта управления приобретают правовую силу при условии принятия ее другим участником управления;
- *метод согласования* — регулирует отношения между участниками, не находящимися между собой в подчинении;
- *метод равенства* — субъекты, находящиеся на одном уровне государственного механизма, предпринимают совместные действия в форме административного договора.

Особенности административно-правового регулирования управленческих общественных отношений, вытекающие из сущности госу-

дарственно-управленческой деятельности и предмета административного права:

- для механизма административно-правового регулирования характерны прямые средства распорядительного типа, т.е. предписания. Непосредственное выражение они находят в том, что одной стороне регулируемых отношений предоставлен определенный объем юридически властных полномочий, адресуемых другой стороне;
- административно-правовое регулирование предполагает односторонность волеизъявления одного из участников отношения (т.е. властеотношения).

Суть методов административно-правового регулирования управленческих отношений включает в себя:

- установление определенного порядка действий;
- предоставление возможности совершать либо не совершать действия, предусмотренные административно-правовой нормой, в условиях, определенных этой нормой;
- предоставление возможности выбора одного из предусмотренных административно-правовой нормой вариантов должного поведения;
- запрещение определенных действий под страхом применения соответствующих механизмов юридической ответственности.

1.3. Система административного права

С общетеоретических позиций система любой отрасли права представлена следующей конструкцией: отрасль права — подотрасли — правовые институты — правовые нормы.

Система административного права — это совокупность взаимосвязанных административно-правовых институтов и норм.

Административно-правовой институт есть совокупность относительно обособленных административно-правовых норм, регулирующих качественно однородную группу управленческих отношений.

Нормы административного права подразделяются на нормы Общей и Особенной частей. Это деление легло в основу построения административного права как учебной дисциплины.

Нормы административного права группируются по правовым институтам, например институты государственной службы, административной ответственности.

В Общей части сгруппированы административно-правовые нормы по наиболее основным, обобщающим проблемам, относящимся ко всей системе государственного управления. Схема Общей части административного права может быть представлена следующим образом:

- нормы и институты, закрепляющие принципы государственного управления;
- нормы и институты, регулирующие административно-правовой статус граждан (физических лиц);
- нормы, определяющие порядок организации и административно-правовой статус органов исполнительной власти (государственного управления), а также иных субъектов управления;
- нормы, регулирующие государственную службу и определяющие правовой статус государственных служащих;
- нормы, упорядочивающие административно-правовые статусы негосударственных организаций, их представителей;
- нормы, определяющие формы и методы государственного управления;
- нормы, регулирующие административно-юрисдикционную деятельность;
- нормы, обеспечивающие законность управления.

Административно-правовые нормы, регулирующие общественные отношения, возникающие в отдельных отраслях государственного управления, составляют Особенную часть административного права. Эта часть состоит из трех блоков:

- 1) управление экономикой (промышленностью, сельским хозяйством, строительством и жилищно-коммунальным хозяйством, транспортным комплексом, связью, использованием и охраной природных ресурсов, торговлей, финансами и кредитом и др.);
- 2) управление социально-культурной сферой (образованием, наукой, культурой, здравоохранением, в области труда и социального развития и др.);
- 3) управление административно-политической сферой (оборонной, безопасностью, внутренними делами, иностранными делами, юстицией и др.).

Административное право является одной из самых крупных и сложных отраслей российского права. Это обусловлено прежде всего его предметом, широким кругом управленческих отношений.

1.4. Источники административного права. Понятие и виды

Природа источников, или форм права, исследована в литературе по теории права. Выделяются типичные источники права: правовой обычай, нормативный правовой акт, нормативные договоры, общие принципы права, судебный прецедент, идеи и доктрины, религиозные тексты, дефиниции¹.

Под **источниками административного права** в юридическом смысле понимаются формы выражения административно-правовых норм и правил, т.е. те акты, в которых они содержатся. Многообразные административно-правовые отношения требуют их нормативного регулирования. Именно этим обусловлено множество источников административного права.

Административное и административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении России и субъектов Федерации (ст. 72 Конституции РФ). Систему источников административного права составляют нормативные правовые акты, изданные органами государственной власти федерального уровня, а также республик, краев, областей, автономных округов, автономной области, городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации не могут противоречить Конституции РФ, федеральным законам. В случае противоречия между федеральными законами и иными актами действует Федеральный закон (ч. 5 ст. 76 Конституции РФ).

Виды источников административного права:

- *законы России* — Конституция РФ и акты Федерального Собрания РФ (федеральные конституционные законы, федеральные законы — основы законодательства, кодексы и др.; декларации, постановления и другие акты);
- *подзаконные федеральные акты* — указы, распоряжения Президента РФ; постановления, распоряжения Правительства РФ; приказы, распоряжения министерств и других федеральных органов исполнительной власти;
- *законы субъектов Федерации* — конституции, уставы и законы;
- *подзаконные акты субъектов Федерации* — указы, распоряжения президентов (губернаторов); постановления, распоряжения правительств (администраций); приказы, постановления органов исполнительной власти специальной компетенции

¹ Общая теория права / под ред. А.С. Пиголкина. М., 1995. С. 164—175; Агапов А.Б. Учебник административного права. М., 1999. С. 49.

субъектов Федерации, руководителей предприятий, учреждений субъектов Федерации;

- акты местного самоуправления;
- международные договоры (например, договор между РФ и Аргентинской Республикой о сотрудничестве и правовой помощи по гражданским, торговым, трудовым и административным делам 2000 г.).

Наличие множества административно-правовых норм обуславливает объективную необходимость их систематизации. В практической работе по систематизации административно-правовых норм сложились следующие три основных направления:

- 1) *кодификация* — важнейшая форма систематизации законодательства. Однако она затруднена мобильностью административно-правовых норм и широким кругом общественных отношений, регулируемых этими нормами;
- 2) *инкорпорация* — объединение и расположение в систематизированном порядке норм по его важнейшим институтам. В истории становления административного законодательства этот способ часто использовался и давал положительные результаты;
- 3) *хронологические собрания нормативных актов* — форма систематизации, позволяющая проследить движение, развитие (дополнения, изменения) тех или иных форм, имеется возможность быстро отыскать интересующую норму.

1.5. Административное право в правовой системе России

Административное право, являясь фундаментальной отраслью российского права, тесно взаимосвязано с другими отраслями права: с финансовым, трудовым, служебным, налоговым и др.

Необходимо отметить взаимосвязь, взаимодействие административного права с конституционным правом, его основополагающий характер для развития и эффективного функционирования административного права. Многие нормы конституционного права, прежде всего сама Конституция РФ, являются юридическим фундаментом административного права. Поскольку конституционное право — базовая отрасль права, оно закрепляет основополагающие принципы организации и деятельности исполнительной власти, ее систему, место, правовые основы субъектов государственной власти — законодательной, исполнительной, судебной. Эти взаимосвязи закреплены ст. 3, 5, 10, 11, 71, 72, 83—88, 102, 103, 111, 117, 125 Конституции РФ.

Тесное взаимодействие норм конституционного и административного права отчетливо проявляется в ч. 2 ст. 85 Конституции РФ, согласно которой Президент РФ вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения вопроса соответствующим судом. Это как раз тот случай, когда имеет место взаимодействие норм конституционного, административного и международного права.

Исходной и обязательной для административного права является ст. 110 Конституции РФ, определяющая состав Правительства РФ; ч. 1 ст. 117, предусматривающая право Правительства РФ подать в отставку.

В конституционном праве прослеживается связь административного права с финансовым, так как Конституцией РФ оговорены порядок назначения председателя Банка России и порядок принятия Государственной Думой и Советом Федерации закона о федеральном бюджете. В некоторых странах административное право называется государственно-административным, выделившимся из государственного (конституционного) права.

Административное право тесно связано с гражданским и трудовым правом. Административное и гражданское право нередко регламентирует сходные отношения, но применяет разные формы регулирования. Часто это бывают имущественные отношения. Что касается различий в методах их регулирования, то для гражданского права характерно юридическое равенство сторон, отсюда широкое применение договорных форм. Административно-правовой метод предполагает неравенство сторон: воля одной обычно главенствует над волей другой. В административно-правовых отношениях одна сторона наделена государственно-властными полномочиями по отношению к другой: именно первая сторона принимает управленческие решения, осуществляет государственный контроль над действиями второй, может в предусмотренных законом случаях применить к ней принуждение.

Взаимосвязь административного права существует и с трудовым правом. Нормы первого определяют полномочия органов исполнительной власти (правительства, федеральных министерств и других органов исполнительной власти) по регулированию трудовых отношений. Нередко порядок издания актов трудового права устанавливается нормами административного права. Это относится к изданию приказа об оформлении на службу, о предоставлении отпуска.

Важную роль в трудовых отношениях играют инспекции и другие контрольные органы, осуществляющие надзор за соблюдением правил охраны труда и техники безопасности. Статус этих органов регулируется административным правом.

Многогранна связь между административным и налоговым правом. Установление основ налоговой системы России, статус, организация налоговых органов, положение о классных чинах ее работников и ряд других вопросов регулируются нормами административного права.

Таким образом, прослеживаются многосторонняя и глубокая связь и взаимодействие административного права со многими отраслями права — конституционным, гражданским, финансовым, трудовым, налоговым. Взаимосвязь, переплетение норм разных отраслей права — закономерное явление, отражающее сложный процесс формирования и функционирования правовой системы, в том числе административного права, в новых социально-экономических и политических реалиях, в условиях становления гражданского общества в России.

Контрольные вопросы

1. Назовите признаки, характеризующие общественные отношения, регулируемые нормами административного права.
2. Какие способы регулятивно-охранительного воздействия характерны для отрасли административного права?
3. Какие элементы включает в себя система отрасли административного права?
4. Назовите три основных направления систематизации административно-правовых норм.
5. Как соотносятся между собой конституционное, административное, уголовное и гражданское право?

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ЕГО РОЛЬ В ФОРМИРОВАНИИ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

2.1. Гражданское общество и правовое государство

Гражданское общество и правовое государство возникли и развивались как реакция против идеала средневековой теократии, как результат раздвоения общественного и частного, общества и государства, права и морали, светского и религиозного. Религия, мораль, наука, искусство начинают существовать в полном объеме и истинном качестве, лишь отказавшись от политического характера своей деятельности. Все это способствовало вытеснению из политической сферы (публичного права) в сферу частных интересов (частного права) религии, науки, литературы, искусства, комплекса институтов и организаций, призванных осуществить социокультурное и духовное развитие общественной жизни. Это та сфера, где вредны классовый подход, идеологизация, политизация, государственное вмешательство и тем более огосударствление.

Еще И. Кант ввел понятие «моральная автономия», согласно которому о правовом порядке можно говорить там, где признается, что общество независимо от государства располагает средствами и санкциями, с помощью которых может заставить индивида соблюдать общепринятые нравственные нормы. Институты гражданского общества (семья, школа, церковь, добровольные организации и союзы) способны играть подобную роль. Такая функция чужда государству, и оно прибегает к ее выполнению в случае, если институты гражданского общества демонстрируют свою неспособность к этому. Если институты гражданского общества оказываются не способными обеспечить правопорядок в кантовском смысле, эту роль берут на себя государство, его правоохранительные органы, что в последующем может вести к подмене безопасности гражданского общества безопасностью государства.

Безопасность государства можно охарактеризовать следующими параметрами: поддержание конституционных отношений; укрепление государственной власти; экономическое могущество; законность; тер-

риториальная целостность и целостность границ. Они предопределяют политическую стабильность как интегральный параметр безопасности.

Особым фактором безопасности выступает верховенство права. Этот фактор многими рассматривается как краеугольный принцип правового государства и включает в себя две составляющие — верховенство закона и соответствие закона праву. Эти составляющие несут на себе огромную смысловую нагрузку. В чем она выражается? Государственные служащие должны руководствоваться в своей деятельности только законом, и закон должен быть понятен населению, приниматься народными избранниками (парламент) и самим населением соблюдаться (или хотя бы существенным большинством). Важную роль при этом играет процедура принятия закона. Он должен быть принят представительным органом, опубликован в средствах массовой информации, ясно и доходчиво сформулирован. Закон — самый стабильный документ в государстве (в отличие от указов или постановлений), так как его принятие или отмена осуществляется в установленном порядке на основе голосования парламентариев.

Принцип верховенства права «соответствие закона праву» — наиболее сложная часть вопроса, так как необходимо не только составить законы, но и добиться, чтобы им соответствовал уровень правовой культуры населения, что для России актуально.

Правовой нигилизм, бурно развившийся в России в конце XIX — начале XX в., продолжает углубляться, и эта тенденция не преодолена, что порождает нестабильность общественного развития.

В то же время политическую стабильность в правовом государстве нужно рассматривать исключительно как меру устойчивости национального развития за счет гражданской активности, генерируемой внутренними силами общества. Безопасностью государства не покрываются все жизненно важные условия существования гражданского общества, что характерно для тоталитарного государства, где вопроса о безопасности гражданского общества не возникает. Государственная власть здесь едина и неделима, осуществляется всем государственным аппаратом. На основе единой государственной власти функционируют разные группы органов государства, которые могут подразделяться и на три, и на четыре, и на пять, и на шесть групп. Такой подход создает декорацию нормального функционирования органов государства, мешая разобратся в существе государственной власти и выяснить, в чьих руках находится реальная власть — в руках представительных органов или партийно-государственной бюрократии.

Подобная концепция характерна для обеспечения безопасности в тоталитарном государстве, которое сводилось к деятельности по

охране правопорядка от нарушений, обеспечению соответствия поведения людей правовым предписаниям, установленным государством, так же, как применительно к государственной власти не возникала проблема разделения безопасности на безопасность государства и безопасность гражданского общества. Все сводилось к «прозаическому деловому разделению труда» по осуществлению правоохранительной деятельности между разными государственными органами, что и закрепляло соответствующее законодательство. В итоге концепция безопасности строилась на силовых представлениях о способах решения внутренних и внешних проблем, а не на гармонизации интересов; охрана правопорядка нацеливалась на репрессию, что было особенно заметно в хозяйственных вопросах. В связи с этим очевидно, что определение роли правоохранительных органов в системе рыночной экономики — важнейший вопрос реформы концепции безопасности как государства, так и гражданского общества, которое без государства не сможет существовать.

Эту роль необходимо закрепить одним из важных принципов правового государства — разделением власти. В идеале государственная власть делится на исполнительную, законодательную и судебную. Важной проблемой является четкое определение границ деятельности государственной власти и действующего механизма определения их полномочий, определения образа действий в кризисных ситуациях и в сфере нормотворчества.

Россия долгое время использовала в качестве основной нормативную базу, основанную на указах Президента РФ и постановлениях Правительства РФ. Наметившаяся тенденция усиления роли законов, основанная на базовом законе — Конституции РФ 1993 г., оказывает благотворное влияние на стабильность политической ситуации в стране. Немаловажную роль в этом процессе отведено административному праву как отрасли права, охватывающей множество субъектов и основывающейся на конституционной базе, т.е. на ценностях Конституции РФ как базового закона демократического государства.

2.2. Административное право и конституционные ценности

Конституция РФ основывается на ценностях, укоренившихся в мировой практике, выработанных опытом тысячелетий развития общества, и принципах обращения государственных учреждений с гражданами.

Практика российского конституционализма воплотила в нормах Конституции РФ идею признания особых ценностей общества и госу-

дарства. В статье 2 провозглашается: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства». Придание какой-либо категории ценностного характера способствует усилению целенаправленной деятельности всех механизмов государства, в том числе исполнительной власти, в рамках которой отношения регулируются по преимуществу административным правом.

Конституционные ценности, закрепленные в базовом законе, основаны на ценностях общечеловеческого характера, признанных мировым сообществом. Это имеет огромное значение для развития административного права в России.

Широкое усмотрение, применяемое судами, изыскивающими основания для оценки административных решений, позволяет глубоким корням политической жизни проникнуть в область административного права. Такие понятия, как правовое государство, равенство перед законом, обращение в соответствии с принципами справедливости и пропорциональности, являются примерами тех ценностей, которые суды позаимствовали из более широкой области политической нравственности. Роль конституционных ценностей нигде не выражена так ярко, как в управленческой сфере, так как нет ни одной области жизнедеятельности граждан, которая не была бы урегулирована административным правом.

2.3. Концепция административной реформы в России

Официально начальным пунктом административной реформы считается Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ на 2003 г. В нем глава государства напомнил о том, что неэффективность государства (наряду с демографическим упадком и экономической слабостью России) является одной из наиболее серьезных угроз для страны, а слабость государства в свою очередь сводит на «нет» экономические и другие реформы.

В Послании обозначены три проблемы, требующие своего решения:

- 1) необходимость радикального сокращения избыточных функций государственных органов;
- 2) завершение процесса разграничения полномочий между уровнями власти с одновременным обеспечением их финансовой самостоятельности;
- 3) отсутствие эффективно работающего механизма разрешения споров между гражданами и государством (требующее совер-

шенствования административных процедур и судебных механизмов).

Административная реформа в России проводится поэтапно. Хронологически она включает в себя два этапа: 1) начальный — 2003—2004 гг. и 2) современный — 2006—2010 гг.

Каждый из них имеет под собой соответствующую официальную базу. В первом случае это Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах», во втором — Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 гг., одобрена распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р.

Для первого этапа административной реформы определены следующие пять приоритетных направлений:

- 1) ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- 2) исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- 3) развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;
- 4) организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;
- 5) завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации, оптимизация деятельности территориальных министерств и служб.

Правительству РФ поручалось образовать Комиссию по проведению административной реформы, предусмотрев участие в ней представителей Администрации Президента РФ, руководителей федеральных органов исполнительной власти, представителей органов исполнительной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления. Председателю Правительства РФ вменялось в обязанность ежеквартально докладывать Президенту РФ о ходе исполнения Указа № 824. Правительственная комиссия по проведению административной реформы создана в 2003 г. (см. постановление Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451) вместо Комиссии Правительства РФ по сокращению административных ограничений в предпринимательстве и развитию конкуренции.

Основные задачи Комиссии по проведению административной реформы:

- обеспечить согласованные действия федеральных органов исполнительной власти, наладить взаимодействие с органами исполнительной власти субъектов Федерации, а также заинтересованными организациями и общественными объединениями при проведении административной реформы;
- предварительно (до внесения в Правительство РФ) рассмотреть проекты федеральных законов, других нормативных правовых актов и предложений по следующим вопросам:
 - а) об ограничении вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе о прекращении избыточного государственного регулирования;
 - б) об исключении дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
 - в) о развитии системы саморегулируемых организаций в области экономики;
 - г) об организационном разделении функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;
 - д) о завершении процесса разграничения полномочий между органами исполнительной власти России и органами исполнительной власти субъектов Федерации, об оптимизации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;
 - е) об оптимизации структуры и функций федеральных государственных учреждений, федеральных государственных унитарных предприятий, подведомственных федеральным органам исполнительной власти;
 - ж) об определении предельной численности работников центральных аппаратов и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (руководство которыми осуществляет Правительство РФ), а также учреждений, находящихся в ведении этих органов.

В результате работы Комиссии по проведению административной реформы по решению задач, поставленных Президентом РФ, к 2005 г. были созданы необходимые предпосылки для дальнейшей комплексной модернизации системы государственного управления.

Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 гг., уступая предыдущему документу по юридической силе, существенно превосходит его по части структуры, объема и со-

держания. Концепция включает в себя четыре раздела: 1) введение; 2) цели и задачи административной реформы; сроки ее реализации; 3) систему мероприятий по проведению административной реформы; 4) механизм реализации административной реформы.

В качестве приложения к Концепции приводятся показатели достижения целей административной реформы. Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р одобрен План мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 гг.

Цели второго этапа административной реформы:

- повысить качество и доступность государственных услуг;
- ограничить вмешательство государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекратить избыточное государственное регулирование;
- повысить эффективность деятельности органов исполнительной власти.

В приложении к Концепции перечислены следующие три показателя эффективности административной реформы: 1) оценка гражданами деятельности органов исполнительной власти по оказанию государственных услуг; 2) уровень издержек бизнеса на преодоление административных барьеров; 3) место России в международных рейтингах показателей качества государственного управления.

Система мероприятий по проведению второго этапа административной реформы состоит из следующих восьми элементов.

Управление по результатам. Провозглашена цель — внедрить методы и процедуры управления, ориентированные на результат и проектное управление в Правительстве РФ, федеральных органах исполнительной власти, органах исполнительной власти субъектов Федерации и подведомственных государственным органам организациях. Помимо прочего должны быть обеспечены:

- разработка ключевых измеримых показателей эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти;
- обеспечение привязки целей к конкретным исполнителям;
- выработка показателей, позволяющих адекватно оценивать степень достижения поставленных целей;
- конкурентное распределение ресурсов между ведомствами и контроль над достижением результатов их деятельности.

Стандартизация и регламентация. Цели мероприятий:

- внедрить стандарты государственных услуг;
- внедрить административные регламенты;

- создать новые эффективные механизмы досудебного обжалования действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц.

Предполагаются прежде всего разработка и внедрение стандартов массовых общественно значимых государственных услуг, непосредственно затрагивающих конституционные права и свободы граждан, а именно, услуг, связанных с государственной регистрацией прав на недвижимое имущество и сделок с ним, выдачей паспорта гражданина России, регистрацией и трудоустройством безработных граждан.

Под административным регламентом исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг понимается нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти или органа исполнительной власти субъекта Федерации, определяющий последовательность действий органа исполнительной власти (административные процедуры), обеспечивающую исполнение государственных функций, включая предоставление государственных услуг, эффективную работу структурных подразделений и должностных лиц, реализацию прав граждан и организаций.

Предоставление государственных услуг на базе многофункциональных центров. Цель этого элемента — во имя повышения качества предоставления государственных услуг при взаимодействии граждан и организаций с государственными и муниципальными органами власти создать многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг. Они призваны обеспечить предоставление комплекса таких услуг органами исполнительной власти России и субъектов Федерации, органами местного самоуправления в режиме «одного окна». При этом взаимодействие, необходимое для оказания государственной услуги (включая необходимые согласования, получение выписок, справок и т.п.), должно происходить без участия заявителя.

Предоставление информации о государственных услугах и государственных услуг в электронной форме. Предполагается решение задачи размещения актуальных, достоверных, легко доступных и исчерпывающих сведений о порядке предоставления государственных услуг, требованиях, предъявляемых к заявителям и представляемым документам, а также обеспечение актуализации этих сведений. Для ее решения создается система порталов государственных услуг, объединяющая в единое информационное пространство данные о государственных услугах. В системе размещаются сведения об общем перечне (реестре) государственных услуг, подробная и систематизированная информация о каждой государственной услуге, а также о возможности

ее предоставления в электронной форме. Развитие системы порталов государственных услуг призвано обеспечить возможность электронного взаимодействия при их получении заявителей с органами государственной власти с использованием цифровой подписи.

Оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции. Цель — исключить избыточные и дублирующие функции органов исполнительной власти и организационно разделить правоустанавливающие функции, функции надзора и контроля, по управлению государственным имуществом и предоставлению государственных услуг.

Для предотвращения появления новых избыточных функций планируется разработать и законодательно закрепить процедуру публичного доказательства органами исполнительной власти необходимости введения дополнительной функции.

В качестве одной из составляющих «оптимизации» функций органов исполнительной власти предполагается ввести аутсорсинг — механизм выведения определенных видов деятельности за рамки полномочий органа исполнительной власти путем заключения контрактов с внешними исполнителями на конкурсной основе. Органы исполнительной власти должны провести полный учет всех расходов на выполнение ряда функций, сравнить их с затратами в случае аутсорсинга этих функций и определить целесообразность продолжения их выполнения (при том, что некоторые функции и виды деятельности войдут в перечень, не подлежащий аутсорсингу).

Органичным является упоминание в Концепции о противодействии коррупции. По версии разработчиков Концепции, в группу органов исполнительной власти с повышенным коррупционным риском входят те, для которых характерны:

- наличие полномочий, связанных с распределением значительных финансовых средств;
- высокая степень свободы действия, вызванная спецификой их работы;
- высокая интенсивность контактов с гражданами и организациями.

Для ограничения коррупции предполагается использовать следующий международный опыт, свидетельствующий об эффективности таких механизмов:

- максимально возможную деперсонализацию взаимодействия государственных служащих с гражданами и организациями;
- детальную регламентацию процедуры взаимодействия с субъектами регулирования (потребителями государственных услуг);

- деление административно-управленческих процедур на стадии с их закреплением за независимыми друг от друга должностными лицами;
- ротацию должностных лиц.

Повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества. Цель — повысить открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и создать действенные каналы влияния гражданского общества (граждан, организаций, делового сообщества) на подготовку и принятие затрагивающих их права и законные интересы решения органов исполнительной власти. Для этого запланировано:

- раскрытие информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- проведение публичных слушаний подготавливаемых решений;
- проведение общественной экспертизы социально значимых решений;
- включение представителей гражданского общества в коллегии надзорных органов;
- создание общественных советов при органах исполнительной власти;
- определение рейтингов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по критерию открытости.

Модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти. Существующая система статистического учета не позволяет в полной мере оценивать эффективность работы органов исполнительной власти и качество предоставляемых государственных услуг. Отсюда задача — создание эффективной системы мониторинга показателей деятельности субъектов бюджетного планирования. Намечено формирование единой государственной информационной системы, обеспечивающей возможность автоматизированного сбора, обработки, анализа и представления соответствующих сведений по всей системе государственного управления.

Обеспечение административной реформы. Цель — сформировать необходимое организационное, информационное, кадровое и ресурсное обеспечение административной реформы, совершенствовать механизм распространения успешного опыта государственного управления.

В ходе разработки учебно-методических материалов, внедрения новых форм обучения и организации учебного процесса планируется создать широкомасштабную систему передачи знаний, умений и навы-

ков, необходимых для достижения целей административной реформы. Предполагается внедрить систему рейтингов качества государственного управления и сформировать систему поощрения органов исполнительной власти, получающих высшие рейтинги качества.

Контрольные вопросы

1. В чем выражается верховенство права как базовый принцип правового государства?
2. Какие конституционные ценности подлежат учету в ходе административно-юрисдикционной деятельности?
3. Какова хронология административной реформы в России?
4. Перечислите цели современного этапа административной реформы.
5. Каковы основные направления современного этапа административной реформы?

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ, ПРИНЦИПЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА, ЕГО НОРМЫ И ОТНОШЕНИЯ

3.1. Механизм административно-правового регулирования. Принципы административного права

Механизмом административно-правового регулирования выступает совокупность административно-правовых средств, при помощи которых осуществляется регулирование общественных отношений, возникающих по поводу правоотношений реализации исполнительной власти.

Элементы административно-правового регулирования:

- принципы административного права;
- нормы административного права;
- акты официального толкования норм административного права;
- акты применения норм административного права;
- административно-правовые отношения.

Принципы административного права — основополагающие идеи и требования, лежащие в основе административного права и выражающие его сущность.

Основные принципы:

- *демократизм нормотворчества и реализация права.* В правотворчестве он проявляется в широком участии населения и общественных объединений в непосредственном (референдум) и опосредованном (через избранные ими органы власти) формировании норм административного права. В реализации административного права он проявляется в степени подконтрольности, открытости правоприменительных органов гражданам, а также наличии общественного контроля;
- *равенство граждан перед законом и правоприменителем.* Все граждане независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств равны перед законом и субъектами правоприменительной деятельности;

- *взаимная ответственность государства и личности.* Юридическую ответственность должна нести не только личность за нарушение норм административного права, но и государство в лице его органов и должностных лиц за нарушение (ненадлежащее исполнение) обязанностей перед личностью;
- *федерализм.* Определение компетенции органов власти России и субъектов Федерации в установлении совместного ведения;
- *гуманизм.* Юридическое признание приоритета ценностей человека, его прав и свобод как критерия оценки общественных отношений;
- *законность.* Точная, строгая реализация требований законности, обращенных к специальным субъектам в правотворческой и правоприменительной деятельности;
- *справедливость.* Требование соответствия поведения субъекта юридическим последствиям за его результат.

В законодательстве существует два способа закрепления принципов административного права: во-первых, *текстуальный*, когда принцип закреплен в конкретной статье закона, и, во-вторых, *смысловой*, когда принцип вытекает из анализа содержания нормативного акта.

3.2. Понятие, структура и виды административно-правовых норм

Любая отрасль права состоит из определенных правовых норм. Нормы административного права определяют границы должного, допустимого или рекомендуемого поведения участников управленческих отношений. Они устанавливают правовое положение и компетенцию органов исполнительной власти, а также регулируют ее деятельность; регламентируют формы и методы осуществления исполнительной власти, определяют порядок взаимоотношений между субъектами управления.

Административно-правовые нормы имеют следующие особенности:

- определяют должное поведение всех лиц и организаций, действующих в сфере государственного управления;
- определяя границы должного поведения в сфере государственного управления, устанавливают и обеспечивают режим законности и государственной дисциплины в общественных отношениях, возникающих в процессе государственно-управленческой деятельности;

- административная ответственность является юридическим средством защиты от посягательств на административно-правовые нормы;
- с помощью административно-правовых норм обеспечивается регулирование иных общественных отношений (финансовых, земельных, трудовых и др.);
- административно-правовые нормы часто устанавливаются в процессе реализации исполнительной власти.

Что касается **структуры** административно-правовых норм, то она традиционна и состоит из гипотезы, диспозиции и санкции.

Гипотеза содержит указание на фактические условия ее реализации, т.е. на те общественные отношения, на которые она призвана воздействовать и которые в свою очередь порождают конкретные правовые отношения. Следовательно, обстоятельства, предусматриваемые гипотезой нормы, являются юридическими фактами, порождающими административно-правовые отношения.

Диспозиция — правило поведения, предписываемое нормой. Диспозиция излагается преимущественно как права, правомочия, дозволения или в виде предписаний, обязанностей, а также запрета или ограничений.

Санкция содержит указание на меры административного воздействия, применяемые к правонарушителю.

Административно-правовые нормы по разным основаниям классифицируются на **виды**.

По *конкретному содержанию общественных отношений* административно-правовые нормы подразделяются:

- на общие — нормы, регулирующие общественные отношения общего характера (для всех сфер и отраслей);
- особенные — нормы, регулирующие общественные отношения в конкретной сфере управления.

Административно-правовые нормы по *предмету регулирования* классифицируются:

- на материальные — нормы, которые юридически закрепляют комплекс обязанностей и прав, а также ответственность участников управленческих отношений, регулируемых административным правом, т.е. фактически их административно-правовой статус;
- процессуальные — нормы, определяющие методы (способы, порядок, процедуры) деятельности по реализации государственного управления и регламентирующие управленческие отношения.

По предмету воздействия на субъектов административного права нормы подразделяются:

- на обязывающие — нормы, предписывающие совершать определенные действия. Содержащиеся в таких нормах указания могут быть выражены как обязательное предписание;
- запрещающие — нормы, предусматривающие запрет на совершение тех или иных действий в определенных условиях. Запреты могут носить общий (например, запрещение действий, бездействия, подпадающих под признаки административного правонарушения) или специальный характер (например, запрещение применения специальных средств и огнестрельного оружия милицией в отношении женщин и несовершеннолетних);
- дозволительные (разрешительные) — нормы, в которых выражается возможность адресата действовать в рамках установленных требований по своему усмотрению;
- стимулирующие (поощрительные) — нормы, которые обеспечивают с помощью соответствующих средств материального или морального воздействия должное поведение участников регулируемых управленческих общественных отношений (например, установление налоговых льгот, льготное кредитование);
- рекомендательные — нормы, которые носят рекомендательный характер. Чаще всего используются во взаимоотношениях субъектов исполнительной власти негосударственных формирований. Однако рекомендации иногда содержатся в нормативных актах, адресованных нижестоящим субъектам исполнительной власти или подведомственным объединениям.

По адресату отмечают нормы, регламентирующие:

- организацию и деятельность механизма исполнительной власти, т.е. разных звеньев аппарата государственного управления;
- административно-правовой статус государственных служащих — работников управленческого аппарата;
- вопросы организации и деятельности государственных предприятий и учреждений;
- административно-правовой статус общественных объединений;
- отдельные стороны функционирования разных коммерческих структур;
- административно-правовой статус гражданина.

По *пределу действия* административно-правовые нормы разделяют на три вида:

- 1) по территориальному масштабу деятельности — территориальные (действуют в границах государства, государственно-территориальных образований, например нормы КоАП — общегосударственные, но правила охоты, установленные местными органами, действуют в границах территории) и межтерриториальные (действуют в границах нескольких административно-территориальных образований, например акты в условиях чрезвычайного положения, которые могут действовать в указанных территориальных масштабах);
- 2) по действию во времени — срочные (определен срок действия) и бессрочные (без указания срока действия, т.е. до официальной отмены компетентным органом);
- 3) по кругу лиц — нормы, действие которых связано с распространением устанавливаемых правил либо на всех (например, порядок уплаты налогов для всех юридических лиц), либо на отдельных юридических лиц (например, порядок уплаты налогов страховыми организациями), а также бывают нормы, действие которых связано с распространением устанавливаемых правил либо на всех граждан, либо на отдельные их группы (распространение льгот в осуществлении кредитования жилищного строительства на военнослужащих).

Наконец, существуют нормы, устанавливаемые субъектами Федерации, и общедофедеральные.

3.3. Способы реализации административно-правовых норм

Реализация административно-правовых норм — это практическое их использование в соответствии с целями административно-правового регулирования управленческих общественных отношений.

Различают два основных способа реализации административно-правовых норм — исполнение и применение. Иногда к ним добавляются соблюдение и использование.

Исполнение заключается в совершении субъектами действий, предписанных административно-правовой нормой. Иначе говоря, исполнение административно-правовых норм заключается в точном следовании субъекта управленческих отношений тем юридическим предписаниям, запретам или дозволениям, которые в них содержатся.

Применение административно-правовых норм заключается в издании уполномоченными органами (должностными лицами) индиви-

дуальных юридических актов, основанных на требованиях материальных или процессуальных норм. Акты издаются в процессе решения конкретного дела.

Использование состоит в добровольном совершении субъектами административного права правомерных действий, которые связаны с осуществлением субъективных прав в сфере управления.

Соблюдение административно-правовых норм состоит в воздержании субъекта от совершения действий, запрещенных нормами. Соблюдение может осуществляться без вступления субъекта в конкретные административно-правовые отношения.

Основными требованиями правильного применения норм административного права являются законность, обоснованность, целесообразность, научная организация правоприменительной деятельности.

3.4. Административные правоотношения: классификация и содержание

Административно-правовые отношения — это урегулированные нормами административного права общественные отношения, где их участники выступают носителями прав и обязанностей в сфере государственного управления. Так как административно-правовые отношения являются разновидностью правовых отношений, они обладают всеми общими признаками, которые присущи любым правовым отношениям.

Административно-правовые отношения по своей сути неоднородны, что дает нам возможность **классифицировать** их по следующим основаниям.

По *юридическому характеру* административно-правовые отношения делятся на материальные и процессуальные.

- **материальные** — общественные отношения, возникающие в сфере управления, регулируемые материальными нормами административного права;
- **процессуальные** — складываются в сфере управления в связи с разрешением индивидуально-конкретных дел и регулируются административно-процессуальными нормами.

По *соотношению прав и обязанностей участников* административно-правовые отношения делятся на две группы:

- **вертикальные правоотношения**, в которых один из участников подчинен другому. Возникают на основе одностороннего волеизъявления, исходящего от наделенного полномочиями органа или должностного лица. Могут возникнуть помимо или даже вопреки воле другого субъекта правоотношения;

- горизонтальные правоотношения, в которых участники не находятся в подчинении друг у друга. Такие отношения складываются между несоподчиненными органами государственного управления, предприятиями, учреждениями, объединениями, служащими, а также между гражданами. Могут возникать также между органами государственного управления и их должностными лицами и гражданами. Такие отношения возникают в связи с реализацией гражданами прав в сфере управления.

По *характеру юридических фактов*, порождающих административно-правовые отношения, последние делятся на отношения, порожденные правомерными и неправомерными фактами. Они называются деликтами.

По *способу защиты* административно-правовые отношения предполагают такое поведение их субъектов, которое соответствует выраженным в административно-правовых нормах требованиям. В случае нарушения этих требований возникает необходимость их защиты, которая осуществляется в административном или судебном порядке.

Особенности, свойственные административно-правовым отношениям:

- урегулированы именно нормами административного права, а не какой-либо иной отрасли права;
- возникают, изменяются и прекращаются в специфической сфере общественной жизни — в сфере государственного управления;
- одной из сторон всегда выступает орган исполнительной власти. Отсюда распространено мнение, что административно-правовые отношения в отличие от иных (прежде всего гражданско-правовых) являются властеотношениями, построенными на началах «власть — подчинение». Управление всегда предполагает подчинение воли участников совместной деятельности единой управляющей воле. В управленческих отношениях налицо соподчиненность волей;
- разнообразие субъектов;
- могут возникать, изменяться или прекращаться по инициативе либо самих их участников, либо третьих лиц, в них не участвующих. Согласия или желания второй стороны на возникновение административного правоотношения не требуется. Более того, в ряде случаев оно возникает против его воли (например, наложение административных наказаний, ликвидация или реорганизация структурных звеньев);
- споры рассматриваются и разрешаются, как правило, в административном, т.е. во внесудебном порядке. Основной способ

их разрешения не выходит за рамки сферы государственного управления и является одним из атрибутов государственно-управленческой деятельности;

- невыполнение обязанностей стороной влечет за собой ее ответственность перед государством в лице его соответствующего органа или должностного лица.

Административно-правовое отношение имеет состав (структуру). **Субъектом** называется тот, кто наделен административными правами и обязанностями.

Необходимо различать понятия «субъект административного права» и «субъект административно-правовых отношений». *Субъект административного права* может быть определен в нормах права рядовым (общим) образом, субъект же правоотношения всегда конкретен. Кроме того, субъект права может в течение длительного времени не вступать ни с кем в административные правоотношения, т.е. не быть их субъектом.

Субъекты административно-правовых отношений:

- граждане России;
- иностранные граждане и лица без гражданства;
- государственные органы, их структурные подразделения, предприятия, учреждения и иные государственные организации;
- общественные (негосударственные) объединения;
- служащие государственных органов и организаций, служащие общественных (негосударственных) объединений;
- представители общественных формирований, наделенные административными обязанностями и правами.

Необходимо различать момент наступления административной правосубъектности, т.е. момент, с которого субъекты становятся элементами административно-правовых отношений. Правосубъектность возникает:

- у граждан России — с момента рождения;
- у юридических лиц — с момента образования их в установленном порядке;
- у государственных и муниципальных служащих — с момента назначения их на должность.

Общим объектом регулирования административно-правовых норм, как и любых других правовых норм, являются общественные отношения, а *непосредственным объектом* — поведение субъектов. В каждом конкретном административно-правовом отношении его участники осуществляют те предоставленные им права и исполняют

возложенные на них обязанности, которые связаны с объектом правоотношения. Таким образом, **объект** — это то, по поводу чего возникает правоотношение.

Юридические факты являются основаниями возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений. Это такие факты, с наличием которых законодатель связывает возникновение, изменение и прекращение правовых отношений.

Как и в других отраслях права, в сфере административно-правового регулирования юридические факты делятся на действия и события.

Действия — юридические факты, являющиеся результатом активного волеизъявления людей (например, подача жалобы в орган исполнительной власти, осуществление проверки). Особой разновидностью действий являются юридические формы исполнительной деятельности — индивидуальные акты управления (приказ министра о структурных изменениях в ведомстве, постановление начальника органа внутренних дел о наложении штрафа и т.п.).

Действия бывают правомерными и неправомерными. *Правомерные действия* всегда соответствуют требованиям административно-правовых норм. *Неправомерные действия*, которые не соответствуют требованиям норм административного права, нарушают их. Это прежде всего правонарушения (деликты), влекущие за собой возникновение административно-правовых отношений, содержанием которых является применение к виновному соответствующих мер юридической ответственности, предусмотренных административно-правовой нормой.

События — это явления, не зависящие от воли людей (рождение, смерть человека, наводнение, землетрясение, эпидемия, пожар и т.п.). В условиях стихийных бедствий, например, действуют иные, соответствующие ситуации полномочия органов исполнительной власти, в связи с чем и возникают административно-правовые отношения.

Контрольные вопросы

1. Назовите элементы механизма административно-правового регулирования.
2. Какими особенностями отличаются административно-правовые нормы?
3. В чем заключается специфика исполнения как одного из способов реализации административно-правовых норм?
4. По каким критериям могут быть классифицированы административно-правовые отношения?
5. Каков субъектный состав административно-правовых отношений?

УПРАВЛЕНИЕ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

4.1. Общее понятие управления

Жизнь общества настолько сложна и многогранна, что для осуществления задач, которые в ней возникают, необходимы упорядоченность и согласованность в действиях людей и их объединений. Совместная деятельность людей, которая осуществляется в более или менее крупном масштабе, нуждается в управлении и руководстве. Латинский термин *administration* означает руководство или управление¹.

Административное право, являясь самостоятельной отраслью в системе российского права, представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих особую группу общественных отношений, которые складываются в сфере государственного управления, разновидности социального управления.

Управление представляет собой организующую деятельность людей, обеспечивающую согласованность и упорядоченность совместной деятельности для достижения общественно значимых целей.

В связи с воздействием человека на разные сферы жизни выделяются следующие виды управления:

- биологическое — связано с выбором надлежащей формы воздействия на животный и растительный мир;
- техническое — управление технологическими процессами, механизмами и т.д.;
- социальное — формирует формы влияния на связи человека с человеком, управление обществом.

Социальное управление в свою очередь включает в себя государственное управление (управление делами государства) и негосударственное (управление делами частных организаций, общественных формирований и т.п.).

¹ Современный словарь иностранных слов. М., 1992. С. 22.

Управление делами государства осуществляют все органы государственной власти. Согласно Конституции РФ, такое управление реализуется в формах законодательной, исполнительной и судебной деятельности. Эти формы деятельности направлены на осуществление единых целей и задач государства, но каждая из них обусловлена «разделением труда» между органами государства.

Управление предполагает наличие субъекта управления (тот, кто управляет), объекта управления (тот, кем управляют) и существование между ними прямой (дача команд, распоряжений) и обратной (информирование о выполнении или невыполнении команд субъекта управления) связей.

4.2. Управление как социальное явление.

Функции социального управления, стадии управленческого цикла

Признаки социального управления:

- существует только там, где проявляется совместная деятельность людей;
- главное назначение — упорядочивающее воздействие на участников совместной деятельности;
- объектом воздействия являются поведение участников совместной деятельности и взаимоотношения между ними;
- регулируя поведение участников совместной деятельности, достигает этой цели в рамках общественных связей;
- его основа — соподчиненность воли участников управленческих отношений;
- механизм его реализации олицетворяют субъекты управления, иначе говоря, органы управления.

Социальное управление состоит из **функций**, т.е. направлений деятельности. Они подразделяются на два вида — общие и особенные.

Общие функции социального управления:

- сбор и анализ социальной информации;
- прогнозирование — научное предвидение, предсказание изменений в развитии каких-либо явлений или процессов на основе объективных данных и современных достижений науки;
- планирование — субъект управления на основе изучения и анализа информации о состоянии дел и возможностях осуществления той или иной задачи заранее определяет промежуточные этапы ее решения, необходимые для этого средства, исполнителей и сроки исполнения;

- организация — формирование системы управления, упорядочение управленческих отношений между субъектом и объектом управления, определение прав и обязанностей, структуры органов, подбор, расстановка и обучение кадров и др.;
- распорядительство — установление режима деятельности по достижению целей и задач управления, регулирование поведения управляемых объектов, дача директив, указаний, предписаний и др.;
- регулирование — совокупность действий, направленных на обеспечение состояния упорядоченности управляемой и управляющей систем (проведение совещаний, заседаний, принятие дополнительных управленческих решений, проведение соответствующих проверок и обследований, образование новых структурных подразделений органов и т.д.);
- контроль и учет — установление соответствия (или несоответствия) фактического состояния объекта управления заданному.

К *особенным функциям* управления относятся, например, функции управления в сфере хозяйственной или социально-культурной деятельности, в административно-политической сфере.

Управление — непрерывный процесс, состоящий из ряда отдельных, постоянно повторяющихся циклов. Каждый цикл включает в себя операции — стадии управленческого цикла.

Основные стадии управленческого цикла:

- выработка и принятие управленческого решения. Под решением понимается акт (письменный или устный) органа управления или соответствующего руководителя, в котором перед объектом управления ставятся общая цель и промежуточные задачи для ее достижения, указываются средства, способы и сроки осуществления конкретных задач;
- организация исполнения управленческого решения. Суть этой стадии в том, чтобы создать сеть организационных отношений, которые обеспечивают целостность управляемой системы, эффективное взаимоотношение ее компонентов, целесообразные отношения координации и субординации между ними;
- контроль и проверка исполнения. Это контроль над ходом исполнения управленческого решения. Контроль является необходимым условием и основным фактором обеспечения эффективности управления.

Контроль — это система проверки хода исполнения управленческого решения в целях предотвращения отклонений от его требований и устранения возможных недостатков.

4.3. Государственное управление, его признаки и принципы

Государственное управление в широком смысле слова — это управление делами государства, которое осуществляется всеми органами государства и во всех ветвях власти (законодательной, исполнительной и судебной). Г.В. Атаманчук под государственным управлением понимает «практическое, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему своих структур) на общественную и частную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сокращения или преобразования, опирающееся на его властную силу»¹.

В узком смысле слова государственное управление можно охарактеризовать как исполнительную деятельность государства по непосредственной организации социальных процессов в обществе. Государственное управление осуществляют Президент РФ как глава государства и органы исполнительной власти (Правительство РФ, министерства, федеральные службы и агентства, администрации субъектов Федерации и т.д.). Именно они решают вопросы общего управления, руководят сферами и отраслями, управляют государственными предприятиями, объединениями, учреждениями, оказывают управленческое воздействие на негосударственные формирования.

Субъектами государственного управления являются государственные органы и должностные лица, которые наделены государственно-властными полномочиями.

Объекты государственного управления — предприятия, организации, граждане, иные стороны управленческих отношений.

Деятельность, которая осуществляется субъектами государственного управления по отношению к объектам, называется **исполнительно-распорядительной**.

Конституция РФ отказалась от термина «государственное управление». Вместо него в оборот введен новый термин — «исполнительная власть». Это объясняется тем, что Конституция РФ в ст. 10 закрепила, что государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную (провозгласив принцип разделения властей).

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций. 3-е изд., доп. М. : ОМЕГА-Л, 2005. С. 62.

Основные черты государственного управления:

- выступает организующей деятельностью;
- деятельность исполнительно-распорядительного характера. Основным направлением ее является исполнение, т.е. проведение в жизнь законов и подзаконных актов. Достигается эта цель использованием необходимых юридически властных полномочий;
- исполнительная деятельность, осуществляемая в процессе повседневного и непосредственного руководства хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством;
- подзаконная деятельность, осуществляемая «на основе и во исполнение закона», а также вторичная по отношению к законодательной деятельности.

Государственное управление строит свою деятельность на основных положениях, или так называемых принципах.

Принципами государственного управления являются основополагающие начала, руководящие установки, которые определяют правила осуществления этого вида деятельности и ее организации. Они отражают существенные стороны организации и деятельности всей управляющей системы страны.

В системе управленческой, исполнительной деятельности выделяются следующие принципы.

Общие (социально-правовые) принципы государственного управления:

- объективность управления. Означает строгое соответствие управленческой деятельности объективным закономерностям, учет реальных возможностей и действительного состояния объекта управления в процессе принятия управленческого решения. Это исключает возможность субъективного подхода в процессе управления. Отступления от этого принципа всегда влекли за собой ошибки субъективистского и волюнтаристского характера;
- законность и дисциплина в управлении. Во всей государственной деятельности незыблемо правило, согласно которому закон обязателен для всех, и до тех пор, пока он не изменен или не отменен полномочным органом, все государственные органы, должностные лица, граждане и общественные организации обязаны строжайше его соблюдать. Конституция РФ в прямой форме закрепила принцип законности как основу деятельности российского государства и всех его органов. Го-

сударственная дисциплина означает повиновение порядкам и правилам, установленным полномочными органами государства, основанным на законах, выполнении распоряжений начальников;

- конкретность управления. Означает, что в процессе каждого единичного управленческого цикла необходимо строго учитывать конкретные ситуации, т.е. конкретные условия и факторы, влияющие на осуществление поставленной задачи;
- участие граждан в управлении. Непосредственно право граждан участвовать в управлении государством закреплено в Конституции РФ. Обозначены и организационные формы такого участия: а) право участвовать в управлении делами государства, избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (ст. 32); б) право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33); в) проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31); г) создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов (ст. 30); д) знакомиться в органах государственной власти с документами и материалами, непосредственно затрагивающими их права и свободы (ст. 34);
- эффективность управления — достижение целей управления при наименьших затратах сил, средств и времени;
- сочетание централизации и децентрализации. Соблюдение этого принципа предполагает сочетание интересов России, субъектов Федерации и местного самоуправления. Несоблюдение этого принципа приводит, с одной стороны, к снижению роли и ответственности федеральных субъектов управления за состояние дел в соответствующей сфере или отрасли управления, а с другой — к мелочной опеке, ограничению самостоятельности нижестоящих субъектов управления при осуществлении оперативных функций управления.

Организационные принципы государственного управления:

- отраслевой — выступает в качестве основного в организации аппаратов и служб, осуществляющих исполнительную деятельность. Каждый из объектов отрасли независимо от того, на чьей территории он расположен, управляется из центра через соответствующие министерства и службы и подчиненные им органы на местах;

- **территориальный** — формирование аппарата исполнительной власти на территориальной основе. Позволяет обеспечивать комплексное развитие сфер и отраслей управления на конкретной территории (в республике, крае, области, округе, городе и т.д.);
- **линейный** — каждый руководитель в пределах своей компетенции обладает в отношении своих подчиненных всеми правами и функциями управления. Обычно применяется при организации небольших по численности групп и коллективов работников и где работа относительно несложна и не требует узкой специализации. Часто на этом принципе строятся низовые аппараты при управлении непосредственно исполнителями, которые не имеют подчиненных;
- **функциональный** — на его основе формируются специальные органы и аппараты исполнительной власти, которые осуществляют общие надведомственные функции управления (статистика, стандартизация, метрология и др.);
- **функциональный** — применяется при сложных структурах аппаратов исполнительной власти, поскольку единоличный руководитель не в состоянии лично реализовать все функции органа. В этих случаях образуются и действуют подразделения, реализующие координационные и обеспечивающие функции (кадровую, финансовую, функцию планирования работы органа и др.);
- **двойное подчинение** — обеспечивает сочетание необходимых начал централизованного руководства с учетом местных условий и особенностей субъектов Федерации, региональных органов исполнительной власти;
- **рациональное распределение полномочий между субъектами исполнительной деятельности** — предполагает юридическое закрепление задач, обязанностей и прав за каждым органом и работником; урегулирование их взаимоотношений в исполнительной деятельности;
- **ответственность субъектов исполнительной деятельности за результаты работы** — за ненадлежащее исполнение служебных обязанностей они могут быть привлечены к дисциплинарной или иной ответственности;
- **сочетание единоначалия и коллегиальности.**

Коллегиальность и единоначалие — две формы устройства органов и организации их деятельности. *Коллегиальное устройство* органа государственного управления выражается в том, что он сам есть кол-

легия. Управленческие решения таким органом принимаются коллегиально. *Единоначалие* выражается в том, что во главе органа стоит единоличный руководитель. Однако коллегиальность существует и в ряде единоначальных органов управления, там, где есть коллегиальные структурные подразделения. Тогда решения коллегий приобретают юридическую силу в случае согласия с ними единоличного руководителя и оформляются путем издания им соответствующего акта управления.

Каковы функции государственного управления? Это, во-первых, разработка и реализация политики, которая выражается в государственных программах общегосударственного и регионального масштабов. Во-вторых, установление и эффективное проведение в жизнь правовых и организационных основ хозяйственной жизни. В-третьих, управление учреждениями государственного сектора. В-четвертых, регулирование функционирования разных объектов негосударственного сектора. В-пятых, обеспечение реализации прав и обязанностей физических и юридических лиц в сфере государственного управления. Наконец, в-шестых, функция государственного контроля и надзора за процессами, которые происходят в управляемой и регулируемой сферах.

4.4. Исполнительная власть, ее место в системе власти и соотношение с государственным управлением

Принципу разделения властей соответствуют определенные формы деятельности государства.

Исполнительная власть — одна из трех ветвей единой государственной власти России. Обладая определенной самостоятельностью в функциональном и компетенционном аспектах, эта ветвь государственной власти тесно взаимодействует с законодательной, т.е. представительной и судебной ветвями, создавая таким образом систему «сдержек и противовесов».

Согласно ст. 110 Конституции РФ, исполнительную власть России осуществляет Правительство РФ. Поскольку исполнительная власть является одной из ветвей власти, необходимо при ее характеристике выяснить место исполнительной власти в системе властей, определить ее взаимоотношение с другими.

Законодательная власть разрабатывает и принимает законы, осуществляет контроль в отношении органов исполнительной власти (в пределах, установленных Конституцией РФ, — ст. 101, 103, 114).

На **исполнительную власть** возложена задача организовать реализацию этих законов (ст. 114 Конституции РФ). Полномочия и воз-

возможности осуществления исполнительной власти возложены на аппарат государственного управления во главе с Правительством РФ. Он в свою очередь включает в себя многочисленные органы в центре и на местах, такие как федеральные министерства, иные федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Федерации. Достигается эта цель использованием необходимых юридически властных полномочий (распорядительство). Именно это является основанием именовать исполнительную власть исполнительно-распорядительной.

Органы судебной власти, согласно ст. 118 Конституции РФ, призваны осуществлять правосудие. **Судебная власть** исполняется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Есть у судебной власти еще одна функция — контроль над законностью в деятельности органов исполнительной власти и ее должностных лиц.

Таким образом, **исполнительная власть** — неперенный атрибут государственно-властного механизма, построенного на началах разделения власти. Она всегда существует наряду с законодательной и судебной властью; выражается в деятельности специальных субъектов, наделенных исполнительной компетенцией, и представлена в государственно-властном механизме органами исполнительной власти.

Сфера отношений, где действует исполнительная власть:

- отношения власти с гражданином;
- хозяйственная, социальная и правоохранительная сферы, область внешних отношений и интересов;
- отношения с предприятиями, учреждениями и иными организациями, отношения с трудовыми коллективами этих образований.

Признаки исполнительной власти:

- носит универсальный характер, существует непрерывно и везде, где функционируют коллективы;
- обладает принудительным характером, делает упор на силу — возможность самостоятельно осуществлять меры воздействия;
- предметность — наличие правовых, информационных, технических и организационных ресурсов;
- носит организующий характер.

Существует мнение, что органы государственного управления являются органами исполнительной власти. Однако понятие государственного управления более широкое. Управление по отдельным

вопросам осуществляется органами всех ветвей власти. Аппарат государственного управления, по мнению К.С. Бельского, создает единую основу, устойчивость и порядок в функционировании всех ветвей государственной власти, а термин «государственное управление» дает возможность осмыслить одну из важнейших функций исполнительной власти и одновременно с этим способствует пониманию деятельности каждой из ветвей государственной власти¹.

Целями деятельности исполнительной власти являются обеспечение условий, способствующих благополучию граждан, общества и государства, а также создание условий для реализации гражданами и организациями их прав и свобод, для свободной политической, экономической, социальной и духовной жизни общества.

Исполнительно-распорядительная деятельность регулируется нормами разных отраслей права, при этом важное место среди них принадлежит административному праву.

Контрольные вопросы

1. Назовите признаки социального управления.
2. Из каких основных стадий состоит управленческий цикл?
3. Каковы общие принципы государственного управления?
4. Какова сфера действия исполнительной власти?
5. Назовите признаки, отличающие исполнительную власть от других ветвей государственной власти.

¹ Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Гос-во и право. 1997. № 3. С. 18.

СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

5.1. Понятие субъектов административного права

Субъектом административного права признается обладатель прав и обязанностей, которыми он наделен с целью реализации полномочий, возложенных на него административным правом.

Круг субъектов административного права многообразен, и главное, что объединяет их, — это обладание особым юридическим качеством — административной правоспособностью.

Лица и организации, являющиеся субъектами административно-права, при соблюдении установленных административно-правовыми нормами условий могут быть субъектами административно-правовых отношений.

Субъекты административного права становятся субъектами административно-правовых отношений тогда, когда обладают практической способностью реализовать свою административную правоспособность в рамках конкретных административно-правовых отношений. Но для этого требуется, чтобы они были наделены административной право- и дееспособностью.

Административная правоспособность — установленная и охраняемая государством возможность субъекта вступать в административно-правовые отношения.

Административная дееспособность — способность субъекта своими действиями приобретать права и создавать для себя юридические обязанности, реализовывать их в рамках конкретных административно-правовых отношений.

Еще одно условие, при котором субъект административного права может стать субъектом административно-правовых отношений, — наличие оснований возникновения, изменения или прекращения правоотношения.

Совокупность прав и обязанностей субъектов административно-права, их полномочия, а также гарантии того, что субъект может их реализовать, образуют его правовой статус.

Административное право характеризуется множеством субъектов. У каждого субъекта свои полномочия и по объему, и по структуре, и по свойствам. Целесообразно классифицировать субъекты на группы, каждая из которых имеет свой административно-правовой статус.

Индивидуальные субъекты — граждане России, иностранные граждане и лица без гражданства. Специфическими индивидуальными субъектами являются должностные лица. Их особенностью является то, что, проявляя себя индивидуально, они тем не менее фактически являются официальными представителями того или иного органа исполнительной власти.

К *коллективным субъектам* относятся объединения граждан. В их числе разные по своему назначению и статусу организации — государственные и негосударственные.

Государственные организации — это:

- органы исполнительной власти (органы государственного управления);
- государственные предприятия, учреждения и их объединения (корпорации, концерны и т.п.);
- структурные подразделения органов исполнительной власти, наделенные собственной компетенцией.

К *негосударственным организациям* относятся:

- общественные объединения (партии, союзы, общественные движения и т.п.);
- трудовые коллективы;
- органы местного самоуправления;
- коммерческие структуры;
- организации и учреждения.

Разновидностями субъектов административного права являются:

- граждане России; иностранные граждане; лица без гражданства (физические лица);
- Президент РФ, главы субъектов Федерации;
- федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Федерации;
- государственные служащие, государственные предприятия, учреждения и организации;
- негосударственные организации и учреждения;
- органы местного самоуправления, муниципальные предприятия; организации и учреждения;
- фонды, общественные объединения, религиозные объединения;
- иностранные организации и организации с участием иностранного капитала; организации и учреждения.

Под физическими лицами понимаются люди, человек как биологическое существо. В юридическом смысле слова — граждане, иностранные граждане и лица без гражданства.

Эти категории лиц характеризуются существенными элементами особенностей их правового положения, ибо сами эти понятия правовые.

Гражданин России характеризуется его прочной правовой связью с российским государством, иностранный гражданин — с соответствующим зарубежным государством, а лица без гражданства не имеют такой связи ни с одним из государств.

Особую категорию субъектов административного права образуют физические лица, общегражданский статус которых одновременно сочетается с выполнением государственно-властных полномочий, — *должностные лица*.

Совокупность прав, свобод гражданина и их гарантий, а также его обязанностей составляет содержание его правового статуса. В его основе лежат нормы Конституции РФ, Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», других законодательных актов России и субъектов Федерации.

Административно-правовой статус граждан — это часть их общего статуса.

Административно-правовое положение граждан определяется прежде всего объемом и характером их административной правосубъектности, которую образуют административная право- и дееспособность.

Под *административной правоспособностью гражданина* понимается признаваемая за ним законом фактическая возможность быть субъектом административного права, иметь права и исполнять обязанности административно-правового характера. Возникает она с момента рождения гражданина. Все граждане России обладают равным объемом административной правоспособности. Объем административной правоспособности может быть изменен только государством путем издания соответствующих правовых актов.

Административная правоспособность граждан может определяться применительно к возрасту, уровню образования, состоянию здоровья граждан и т.п. Для отдельных граждан правоспособность может быть временно ограничена в случаях и порядке, определенных законодательством, например в связи с совершением уголовного или административного правонарушения, за которые закон предусматривает санкции в виде лишения свободы, лишения специальных прав.

Административная правоспособность граждан характеризуется неразрывной связью прав и обязанностей, выражающей сочетание

интересов каждого гражданина с интересами других граждан, обществом.

Административная правоспособность граждан служит основой их административной дееспособности, являющейся необходимым условием реализации этой правоспособности. Моментом прекращения правоспособности гражданина признается его смерть.

Административная дееспособность гражданина — признаваемая за ним способность своими собственными действиями реализовать в сфере исполнительной власти принадлежащие права и возможные обязанности.

Административная дееспособность гражданина — это его способность своими действиями приобретать, а также осуществлять права, исполнять обязанности, предусмотренные нормами административного права, и нести ответственность в соответствии с административно-правовыми нормами.

Наступление административной дееспособности связывается, как правило, с достижением определенного возраста. В полном объеме она возникает по достижении гражданином 18 лет. Однако в разных сферах ограниченная дееспособность может возникать до достижения совершеннолетия. Так, административная ответственность граждан наступает с 16 лет. До этого момента за административные проступки несовершеннолетних граждан несут ответственность родители или лица, их заменяющие. Определенные меры дисциплинарного взыскания могут применяться к учащимся образовательных учреждений вплоть до отчисления из школы (частичная дееспособность, которая наступает с 7 лет).

Не все граждане России обладают одинаковой административной дееспособностью. Так, не обладают административной дееспособностью лица, страдающие некоторыми психическими заболеваниями, а также граждане, которые в соответствии с законом и на основании судебного решения признаны недееспособными либо ограничены в дееспособности.

На основе административной правоспособности дееспособные граждане осуществляют свои права и исполняют обязанности, вступая в конкретные административно-правовые отношения. Самой важной сферой реализации административной правоспособности граждан была и остается система исполнительной власти, которая связана с возможностью граждан вступать в административные правоотношения. При этом другой стороной являются орган исполнительной власти, должностное лицо либо организация или ее представитель, которые обладают полномочиями административно-правового характера.

Административно-правовые отношения между гражданами и органами исполнительной власти возникают в связи:

- с использованием гражданами их прав в сфере исполнительной власти;
- выполнением возложенных на граждан обязанностей (обязанность по защите Отечества, платить законно установленные налоги и сборы, сохранять природу и окружающую среду и т.д.);
- нарушениями прав и законных интересов граждан, защитой и восстановлением нарушенных прав;
- нарушением гражданином его обязанностей перед государством.

5.2. Права и обязанности граждан в сфере государственного управления

Конституция РФ закрепляет положение о том, что права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения, а осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (ст. 17).

Главной особенностью граждан как участников административных правоотношений является то, что они выступают в качестве частных лиц, т.е. реализуют личные общегражданские права и исполняют обязанности в сфере исполнительной власти, а не права государственных или негосударственных организаций, их должностных лиц.

Права граждан в сфере государственного управления делятся следующим образом.

В зависимости от *механизма их реализации*:

- абсолютные — права, которыми лица пользуются по своему усмотрению, а субъекты власти обязаны создавать условия и не мешать их реализации, а наоборот, защищать, например право на отдых, на труд;
- относительные — права, для реализации которых нужен акт государственного органа, например приказ о назначении на должность, лицензия на осуществление предпринимательской деятельности.

В зависимости от *круга лиц*, которым предоставляются права, и оснований их возникновения:

- общие права граждан — распространяются на все отрасли и сферы управления, например право на обжалование действий государственных органов и должностных лиц;

- специальные права — права граждан в той или иной сфере или отрасли управления, например в сфере экономики: каждый гражданин имеет право на осуществление предпринимательской деятельности.

По *содержанию* права делятся на три вида:

- 1) право на участие в государственном управлении, например право на государственную службу и на получение необходимых документов, пресечение противоправных действий со стороны других граждан;
- 2) право на государственное участие, содействие, помощь компетентных организаций, например право на получение организационной, технической, санитарно-эпидемиологической, медицинской помощи;
- 3) право на защиту, например административная жалоба, защита в административно-юрисдикционном производстве, право на помощь негосударственных организаций.

Во взаимодействии с управленческими структурами граждане России реализуют прежде всего следующие права:

- право участвовать в управлении государством как непосредственно, так и через своих представителей (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ). Оно подкрепляется их правом избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления;
- право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов (ч. 1 ст. 30);
- право проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31). Порядок реализации этого права регламентируется Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»;
- право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ);
- право на свободу и личную неприкосновенность. Арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускается только по судебному решению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более чем 48 ч (ст. 22). Основания и порядок применения административного задержания, а также административного ареста урегулированы законодательством об административных правонарушениях;

- неприкосновенность жилища. Никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения (ст. 25);
- право на свободное передвижение, выбор места пребывания и места жительства, свободного выезда за пределы России и возвращения (ст. 27). Ограничения, установленные правовыми актами, связаны с режимом паспортно-визовой системы и регистрации;
- право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, за исключением сведений, составляющих государственную тайну. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом (ст. 29). Осуществление этого права регламентируется Законом РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-І «О средствах массовой информации», а также отдельными указами Президента РФ, направленными на обеспечение этого права;
- право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53). Вред, причиненный гражданину незаконными действиями государственных органов, а также должностных лиц при исполнении ими обязанностей в области административного управления, возмещается на общих основаниях, установленных гражданским законодательством.

Имея права, граждане России выполняют возложенные на них Конституцией РФ обязанности. Административно-правовые обязанности делятся на два вида: 1) абсолютные — возлагаются на каждого и не зависят от конкретных обстоятельств (например, соблюдение законов, уплата установленных налогов); 2) относительные — возникают из правомерных действий, направленных на приобретение прав и пользование ими (обязанность собственника автомобиля платить налоги, поступающие в дорожные фонды, и т.п.).

Обязанности граждан России как субъектов административного права заключаются в следующем:

- платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57 Конституции РФ);
- сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58);
- защищать Отечество (ст. 59);

- не заниматься экономической деятельностью, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ст. 34);
- соблюдать Конституцию РФ и законы России (ст. 15).

Все обязанности граждан России закреплены в основном законе — в Конституции РФ.

Важнейшей обязанностью граждан как субъектов административного права является соблюдение ими административно-правовых норм и основанных на них законных требований органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц. Невыполнение гражданами своих обязанностей в сфере государственного управления влечет за собой применение разных мер воздействия, включая средства административно-правового характера. В этом случае при наличии достаточных к тому оснований граждане могут быть привлечены к административной, дисциплинарной, материальной или уголовной ответственности.

5.3. Административно-правовые гарантии прав граждан

Закон является изначальным и универсальным гарантом прав граждан. Законные права граждан в сфере государственного управления подлежат защите, для чего закон устанавливает специальные гарантии. Однако он может выполнить функцию гаранта при соблюдении ряда условий, прежде всего должен быть адекватным экономической и политической ситуации в стране и в то же время достаточно стабильным.

Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — конституционная обязанность государства (ст. 2 Конституции РФ).

Экономические гарантии — это материальные условия для фактической реализации прав и свобод граждан.

Политические гарантии:

- принадлежность государственной власти народу;
- соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина государством;
- широкие возможности для участия граждан в управлении делами государства и общества.

Организационные гарантии состоят в том, что в своей деятельности государство должно исходить из единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти России и органами государственной власти субъектов Федерации, разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Организационные

гарантии заключаются также в деятельности государственных органов, прежде всего правоохранительных, по претворению в жизнь прав и свобод граждан и возложенных на них обязанностей.

Юридические гарантии — это система правовых норм, определяющих условия и порядок реализации прав и свобод граждан, а также средства их охраны и защиты. Ведущее место в этой системе принадлежит конституционным нормам, которые устанавливают, например, гарантии прав и законных интересов граждан путем предоставления им следующих прав:

- обжаловать решения и действия органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц (ч. 2 ст. 46 Конституции РФ);
- на судебную защиту от посягательств на честь и достоинство, жизнь и здоровье, на личную свободу и имущество (ч. 3 ст. 46);
- на возмещение государством ущерба, причиненного незаконными действиями (или бездействием) государственных органов и их должностных лиц (ст. 53).

Административно-правовая охрана прав и свобод граждан регламентируется нормами административного законодательства. Они регулируют порядок реализации права граждан на государственную службу, образование и т.д. Эти нормы также оберегают жизнь и здоровье, честь, достоинство, личную свободу граждан, устанавливая правила поведения в общественных местах, пожарной безопасности, дорожного движения и др.

Наряду с наличием административно-правовых норм, содержащих гарантии против любых нарушений прав и свобод граждан, важная роль в их охране административно-правовыми средствами принадлежит органам исполнительной власти и их должностным лицам, особенно правоохранительным органам (суду, прокуратуре, милиции).

Органы внутренних дел призваны защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан, их собственность, обеспечивать также их личную безопасность от преступных и иных противоправных посягательств.

Предусматривая государственно-правовые институты обеспечения прав и свобод граждан, Конституция РФ закрепляет право человека и гражданина защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ст. 45), например объявлять забастовки. Граждане России имеют также право на необходимую оборону.

Значительная роль в охране прав и свобод граждан принадлежит общественным объединениям и общественным образованиям (профессиональным и творческим союзам, адвокатуре и др.).

Еще одна важная гарантия защиты законных прав и свобод граждан в государственном управлении — обжалование незаконных действий органов управления и их должностных лиц и осуществление гражданами права жалобы, предусмотренного Законом РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

5.4. Обращения граждан, виды обращений

Законодательство еще советского периода уделяло значительное внимание механизму реализации обращений граждан. Так, 12 апреля 1968 г. был издан Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан», которому была придана сила закона. В настоящее время соответствующие вопросы регламентируются Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 448-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Конституция РФ закрепляет право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33).

Различают следующие **три вида** обращений граждан:

- 1) предложение — привлечение внимания к несовершенству организации, деятельности или регулирования в той или иной области и указание на пути их устранения;
- 2) заявление — обращение гражданина по поводу реализации права или законного интереса, не связанного с его нарушением;
- 3) жалобу — обращение в государственные или иные официальные органы к должностным лицам по поводу нарушенного права или законного интереса гражданина.

Законодательство позволяет также различать общее право жалобы, которым обладают все граждане как таковые, и специальное право жалобы, предоставленное лицам как участникам гражданского и уголовного процесса, административного и дисциплинарного производства, трудовых споров и т.п.

Общее право жалобы может быть подразделено на два вида — право на административное обжалование и право на судебное обжалование.

Специальное право наделяет граждан в дополнение к общей еще специальной правосубъектностью. Например, лицо, имеющее право обжаловать постановление по делу об административном правонарушении, именуется не гражданином, а лицом, в отношении которого оно вынесено, а также потерпевшим. Постановление может быть выне-

сено как в отношении гражданина, так и должностного лица, водителя автотранспортного средства и т.д.

В соответствии с положениями Закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» в суде могут быть обжалованы акты и действия любого органа и должностного лица. Не ограничен и круг лиц, которые имеют право подать жалобу. При этом запрещается пересылать жалобу на рассмотрение того органа или должностного лица, на действия которых подана жалоба. Жалоба подается в те органы или тем должностным лицам, которым непосредственно подчинены орган, предприятие, учреждение, организация или должностное лицо, действие которых обжалуется.

Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» закрепляет право граждан обжаловать в суд коллегиальные и единоличные действия (решения) государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и их объединений и должностных лиц, в результате которых:

- нарушены права и свободы граждан;
- созданы препятствия для осуществления гражданином его прав и свобод;
- незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

Однако в порядке, предусмотренном Законом РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», не могут быть обжалованы действия или решения, проверка которых отнесена к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ, а также действия или решения, в отношении которых предусмотрен иной порядок судебного обжалования. Речь идет не об ограничении судебного обжалования, а лишь о пределах действия Закона и о разных правовых режимах обжалования в суд.

Установлен альтернативный порядок обжалования. Гражданин по своему усмотрению может обратиться с жалобой непосредственно в суд либо к вышестоящему в порядке подчиненности органу или должностному лицу. В свою очередь орган или должностное лицо обязаны рассмотреть жалобу в месячный срок. Если гражданину в удовлетворении жалобы отказано или он не получил ответа в течение месяца со дня ее подачи, он вправе обратиться с жалобой в суд.

Жалоба может быть подана не самим гражданином, права которого нарушены, а уполномоченным в надлежащем порядке его представителем. Жалоба может быть подана либо по месту жительства гражданина, чьи права нарушены, либо в суд по месту нахождения органа или должностного лица, которые нарушили права гражданина.

С жалобой в суд гражданин может обращаться в следующие сроки:

- в течение трех месяцев со дня, когда ему стало известно о нарушении его прав;
- в течение месяца со дня отказа в удовлетворении жалобы вышестоящим органом (должностным лицом) или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ.

Жалоба рассматривается судом по правилам гражданского судопроизводства. Суд, признав обжалуемое действие или решение незаконным, отменяет применение к гражданину меры ответственности либо иным путем восстанавливает его нарушенные права и свободы. Признав обжалуемое действие или решение законным, суд отказывает в удовлетворении жалобы.

Эффективность права жалобы как средства защиты прав и свобод граждан предполагает устранение из законодательства всех тех позиций, которые затрудняют ее реализацию. Закон должен предусматривать ответственность за подачу жалобы в клеветнических целях и специально установленную ответственность должностных лиц, которые виновны в нарушении законодательства о разрешении жалоб и заявлений граждан.

5.5. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства

Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России определяется российским законодательством, а также международными договорами. Основными актами, устанавливающими их правовое положение, являются Конституция РФ (ст. 27, 62, 63), федеральные законы от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и др.

Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в России правами и исполняют обязанности наравне с гражданами России, кроме случаев, установленных федеральным законом и международным договором.

Иностранные граждане и лица без гражданства подразделяются на следующие категории:

- временно пребывающие — находящиеся на территории России на иных законных основаниях;

- временно проживающие — имеющие разрешение на временное проживание;
- постоянно проживающие — имеющие вид на жительство, выданный органами внутренних дел;
- проезжающие через территорию России. Транзитный проезд через территорию России осуществляется, как правило, без права на остановку и разрешается по предъявлении российской транзитной визы, визы на въезд в сопредельное с Россией по маршруту следования государство либо визы государства назначения и действительных для выезда из России проездных документов.

Иностранные граждане и лица без гражданства обязаны соблюдать российские законы независимо от того, проживают они в России постоянно или временно.

Особенности административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства представляют собой следующие ограничения их прав и обязанностей:

- не могут избирать и быть избранными в органы государственной власти и другие выборные органы;
- не принимают участия во всенародных голосованиях (референдумах);
- могут назначаться на отдельные должности или заниматься определенной трудовой деятельностью, если назначение на эти должности или занятие такой деятельностью связаны с принадлежностью к гражданству;
- не несут обязанностей по военной службе;
- не допускаются к деятельности, связанной с государственной тайной;
- проживают и осуществляют свою деятельность на основании специальных документов — видов на жительство, заграничных паспортов и т.д.;
- могут быть установлены ограничения в передвижении и выборе места жительства;
- предусмотрена такая мера ответственности, как административное выдворение за пределы России.

Административное выдворение за пределы России заключается в принудительном и контролируемом перемещении иностранных граждан и лиц без гражданства через Государственную границу РФ за пределы России. Это административное наказание связано с обеспечением государственной безопасности и охраной общественного порядка. Его субъектами могут быть только иностранные граждане и лица без гражданства.

Выдворение иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы России происходит в следующих случаях:

- если его действия противоречат интересам обеспечения государственной безопасности или охраны общественного порядка;
- если это необходимо для охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и законных интересов граждан и других лиц;
- если он грубо нарушил законодательство о правовом положении иностранных граждан, таможенное, валютное или иное законодательство.

Выдворение не предполагает в дальнейшем судебного преследования выдворенного лица. Вопрос об ответственности за административные правонарушения, совершенные на территории России иностранными гражданами или лицом без гражданства, которые, согласно российскому закону и международным договорам, пользуются иммунитетом от административной юрисдикции России, разрешается дипломатическим путем.

Регулируя отношения с иностранными гражданами и лицами без гражданства, государство не только устанавливает правоспособность, определяет права и обязанности, но и обеспечивает реализацию и защиту правового статуса с помощью гарантий. Последние объединяют условия и средства, необходимые для осуществления процесса формирования юридического и фактического положения лица. Юридические гарантии закреплены в российском законодательстве и практически соответствуют гарантиям гражданам России.

Контрольные вопросы

1. Что понимается под административной правоспособностью гражданина?
2. Чем отличаются абсолютные и относительные права граждан в сфере государственного управления?
3. Назовите административно-правовые гарантии прав и свобод граждан в сфере государственного управления.
4. Чем административная жалоба отличается от других видов обращений граждан?
5. На какие категории подразделяются иностранные граждане и лица без гражданства по режиму пребывания (проживания) в России?

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

6.1. Понятие, виды и система органов исполнительной власти

Среди субъектов административного права органы исполнительной власти занимают особое место. Это самая многочисленная группа субъектов административного права.

Специфику любого органа государственной власти составляет то, что он осуществляет задачи и функции государства и выступает от его имени, наделен государственными властными полномочиями. Полномочия состоят в праве издавать юридические акты от имени государства (и акты обязательны для тех, кому адресованы), применять меры, обеспечивающие реализацию юридических актов, в том числе меры убеждения, стимулирования и принуждения.

Орган исполнительной власти — это организация, которая, являясь частью государственного аппарата, имеет структуру, компетенцию, территориальный масштаб деятельности. Она образована в соответствии с законодательством, наделена правом выступать по поручению государства, призвана в порядке исполнительной и распорядительной деятельности осуществлять повседневное руководство хозяйственной, социально-культурной, административно-политической сферами, заниматься межотраслевым управлением.

Исполнительные органы обладают следующими характерными чертами:

- осуществляют исполнительно-распорядительную деятельность;
- наделены оперативной самостоятельностью;
- имеют, как правило, постоянный штат;
- образуются вышестоящими органами;
- подотчетны и подконтрольны вышестоящим органам исполнительной власти.

Главной задачей органов исполнительной власти является осуществление управленческих полномочий в отношении иных субъек-

тов административного права. Они призваны повседневно организовывать практическое исполнение законов и других актов органов законодательной власти и указов Президента РФ.

Административно-правовой статус органов исполнительной власти определяется Конституцией РФ, федеральными и иными законами (например, Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»), конституциями, уставами и законами субъектов Федерации, положениями (например, Положением о МВД России, утвержденным Указом Президента РФ от 7 июля 2004 г. № 927).

Все органы исполнительной власти обладают административной правосубъектностью. Их административно-правовой статус определяется конкретным назначением, местом и ролью в системе управления. Вместе с тем общими чертами правового положения органов исполнительной власти являются:

- подзаконный характер деятельности;
- наделение их правом распорядительства, издавать подзаконные юридические акты, в том числе акты нормативного характера;
- подотчетность и подконтрольность нижестоящих органов вышестоящим в той или иной системе управления, обязательность распоряжений вышестоящих органов для нижестоящих. При этом органы государственного управления могут действовать в рамках двойного подчинения — вертикального и горизонтального. В тех отраслях управления, где требуется высокая степень централизации, двойное подчинение отсутствует, например управление оборонной промышленностью, железнодорожным транспортом. Это объясняется спецификой данной отрасли управления;
- оперативная самостоятельность в пределах компетенции.

Компетенция органа исполнительной власти включает в себя его задачи, функции, обязанности и права, ответственность, формы и методы деятельности, а также структуру.

Задачи и цели органа исполнительной власти — это то, чего он должен достичь в процессе и в результате своей деятельности в порученной ему области. Функции указывают, из чего складывается практическая повседневная деятельность органа, направленная на выполнение поставленных перед ним задач. Основными функциями, присущими компетенции почти всех органов управления, являются прогнозирование, планирование, кадровое дело, финансирование,

материально-техническое обеспечение, контроль и др. Права и обязанности определяют границы полномочий органа исполнительной власти в осуществлении каждой из его функций.

Формы и методы работы органа исполнительной власти определяются применительно к его задачам, функциям, правам и обязанностям. Общими формами и методами его работы являются принятие нормативных (общих и индивидуальных) правовых актов, разработка мер по их обеспечению (инструктирование, инспектирование), организация взаимодействия с общественностью и др.

Как и иные субъекты административного права, органы исполнительной власти наделены административной право- и дееспособностью. Она возникает одновременно с их образованием и определением компетенции, а прекращается в связи с их упразднением.

По правовому положению органы исполнительной власти делятся на следующие виды.

По *порядку образования* органы исполнительной власти делятся на две группы. К первой относятся органы, образование которых предусмотрено конституциями и уставами (правительства), ко второй — органы, которые образуются на основе законодательства, подзаконных актов (министерства, службы, департаменты, управления, агентства, администрации и др.).

Деление органов исполнительной власти по *территории деятельности*:

- федеральные органы исполнительной власти — распространяют свою деятельность на всю территорию России (Правительство РФ, федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти);
- региональные органы федеральных органов исполнительной власти — функционируют на территории определенных регионов, т.е. на части территории России;
- органы исполнительной власти субъектов Федерации — осуществляют свою деятельность соответственно в пределах территорий республик (правительства, министерства, комитеты и иные ведомства), краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов (администрация, руководимая ее главой — губернатором, мэром).

По *характеру компетенции* органы исполнительной власти классифицируются следующим образом:

- органы общей компетенции (общего управления) — правительства, администрации краев, областей, городов федераль-

ного значения, автономных образований (ведает всеми отраслями и сферами управления);

- органы отраслевой компетенции — министерства, службы и агентства (руководят подведомственными им отраслями);
- органы межотраслевой компетенции — органы статистики, стандартизации, метрологии, сертификации и др. (осуществляют управление, имеющее межотраслевое значение).

По *порядку разрешения подведомственных вопросов* органы исполнительной власти делятся на коллегиальные и единоначальные.

В коллегиальных органах — Правительстве РФ, правительствах субъектов Федерации, коллегиях решения принимаются большинством голосов членов правительства и коллегий с предварительным обсуждением вопроса и учетом высказанных замечаний. Коллегиальность позволяет избежать однобоких решений и учесть коллективный опыт.

Единоначальный орган (например, министерство, службу, агентство, администрацию) возглавляет одно лицо — руководитель, который решает все вопросы лично, несет персональную ответственность за свои решения и деятельность всего подчиненного ему коллектива.

По *источнику финансирования* органы исполнительной власти подразделяются на бюджетные и бюджетно-хозрасчетные. Бюджетные органы не связаны непосредственно с производством и обращением материальных ценностей, лишены имущественной самостоятельности, по их обязательствам несет ответственность государство, а финансируются они соответственно из федерального или регионального бюджета.

Иное правовое положение у бюджетно-хозрасчетных органов. Они наделены основными и оборотными средствами, имеют самостоятельный баланс (имущественно обособлены), непосредственно отвечают по своим обязательствам, их деятельность обычно связана с производством материальных ценностей или оказанием платных услуг и получением прибыли.

Система органов исполнительной власти базируется на принципе федерализма. Юридически она закреплена Конституцией РФ, конституциями и уставами субъектов Федерации, федеральными законами и законами субъектов Федерации.

В систему федеральных органов исполнительной власти, утвержденную Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г.: № 314, входят Правительство РФ, федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

Федеральное министерство — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности. Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства РФ министр РФ (федеральный министр).

Федеральная служба (служба) — орган, осуществляющий функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны Государственной границы РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральную службу возглавляет руководитель (директор).

Федеральное агентство — орган, 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).

6.2. Полномочия Президента РФ в сфере исполнительной власти

Президент РФ является главой государства. Он — гарант прав и свобод человека и гражданина, реализуемых преимущественно в сфере государственного управления. Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, в осуществлении которой активно участвуют все субъекты исполнительной власти (ст. 80 Конституции РФ).

Президент РФ, согласно ст. 83 Конституции РФ, обладает следующими полномочиями, непосредственно связанными с организацией и функционированием исполнительной власти:

- с согласия Государственной Думы назначает Председателя Правительства РФ;
- имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ и его Президиума;
- принимает решение об отставке Правительства РФ;
- представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Банка России;
- по предложению Председателя Правительства РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров;
- формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ;

- утверждает военную доктрину России;
- формирует Администрацию Президента РФ;
- назначает и отзывает дипломатических представителей России в иностранных государствах и международных организациях;
- по представлению Председателя Правительства РФ утверждает структуру федеральных органов исполнительной власти, вносит в нее изменения;
- указами и распоряжениями направляет деятельность федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, непосредственно руководит деятельностью ряда таких органов;
- вправе также отменять правовые акты федеральных органов исполнительной власти, непосредственно подведомственных ему;
- вносит изменения в состав Правительства РФ, упраздняет, объединяет или преобразует федеральные органы исполнительной власти.

Одновременно Президент РФ наделен следующими полномочиями в сфере отношений с субъектами Федерации:

- может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Федерации;
- может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда;
- вправе приостановить действие акта высшего должностного лица субъекта Федерации;
- может вынести высшему должностному лицу субъекта Федерации предупреждение в случаях, установленных законом;
- назначает и освобождает от должности полномочных представителей Президента РФ, которые имеют полномочия представлять Президента РФ в соответствующем федеральном округе.

Полномочный представитель обеспечивает координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в округе; организует взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Федерации; вносит Президенту РФ предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Федерации и т.д.

6.3. Правительство РФ — высший исполнительный орган государственной власти в России

Ю. Гачек, анализируя проблемы организации исполнительной власти в своей фундаментальной работе «Общее государственное право на основе сравнительного правоведения», отмечал: «Основной догмой современной демократии служит то положение, что во главе исполнительной власти, а также важнейших государственных учреждений должно стоять по возможности не одно лицо, а совокупность нескольких лиц, потому что одно лицо может стать опасным для народной свободы, между тем как коллегия или, лучше, ее отдельные члены, стоя во главе исполнительной власти, взаимно ограничивают друг друга»¹.

Правовое положение Правительства РФ, его состав, порядок формирования определяются Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации». Основные правила организации деятельности Правительства по реализации его полномочий закреплены в Регламенте Правительства РФ (утверждены постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260).

Правительство РФ — высший исполнительный орган государственной власти России; является также органом государственной власти России. Оно осуществляет исполнительную власть в стране.

Правительство РФ является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в России. Состоит из членов Правительства РФ.

Правительство РФ в своей деятельности руководствуется следующими принципами:

- верховенство Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов;
- народовластие;
- федерализм;
- разделение власти;
- ответственность;
- гласность;
- обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

Полномочия Правительства РФ определены ст. 114, 115 Конституции РФ, а именно:

- разработка и представление Государственной Думе федерального бюджета и обеспечение его исполнения; представление

¹ Конституционное право. Общая часть // Конституционно-правовая мысль XIX — начала XX века. 2-е изд., испр. и доп. М. : Юридический колледж МГУ, 1996. Ч. II. С. 297, 298.

Государственной Думе отчета об исполнении федерального бюджета;

- обеспечение проведения в России единой финансовой, кредитной и денежной политики;
- обеспечение проведения в России единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;
- осуществление управления федеральной собственностью;
- осуществление мер по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики России;
- осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;
- осуществление иных полномочий, возложенных на него Конституцией РФ, федеральными законами, указами Президента РФ.

Из этих видов конституционных полномочий к конкретным можно отнести разработку и представление Государственной Думе федерального бюджета и отчета о его исполнении и осуществление управления федеральной собственностью. Остальные виды носят абстрактный характер.

Конкретизация полномочий Правительства РФ проведена в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации». В частности, в ст. 13 раскрываются следующие общие полномочия Правительства РФ:

- организация реализации внутренней и внешней политики России (основные направления соответствующей политики российского государства определяются Президентом РФ; за Правительством РФ закрепляется лишь организация их исполнения);
- осуществление регулирования в социально-экономической сфере;
- обеспечение единства системы исполнительной власти в России, направление и контролирование деятельности ее органов;
- формирование федеральных целевых программ и обеспечение их реализации;
- реализация предоставленного ему права законодательной инициативы.

Наряду с общими Правительство РФ осуществляет полномочия, переданные органами исполнительной власти субъектов Федерации на основании соответствующих соглашений. Правительство РФ может передавать последним осуществление части своих полномочий по взаимному соглашению с ними, если это не противоречит Конституции РФ, а также федеральному законодательству.

Возглавляет Правительство РФ Председатель Правительства РФ. Он наделен следующими полномочиями:

- определяет основные направления деятельности Правительства РФ;
- организует его работу;
- представляет Правительство РФ в России и за ее пределами;
- ведет заседания Правительства РФ;
- подписывает его акты;
- распределяет обязанности между своими заместителями, в соответствии с которыми определены сферы непосредственной координации и контроля деятельности федеральных органов исполнительной власти, закрепленные за каждым из них;
- систематически информирует Президента РФ о работе Правительства РФ;
- представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, о назначении на должность и об освобождении от должности заместителей и федеральных министров, а также о наложении на них дисциплинарных взысканий и об их поощрении.

Статьей 28 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» закреплен перечень вопросов, решения по которым принимаются исключительно на заседаниях Правительства РФ. Среди них:

- принятие решений о представлении Государственной Думе федерального бюджета и отчета о его исполнении, а также бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- рассмотрение проектов программ экономического и социального развития, связанных с созданием свободных экономических зон;
- установление номенклатуры товаров, в отношении которых применяется государственное регулирование цен;
- установление объема выпуска государственных ценных бумаг;
- принятие решений о внесении Правительством РФ законопроект в Государственную Думу;

- рассмотрение проектов программ приватизации федеральной государственной собственности, а также вопросов предоставления дотаций, субсидий и иной поддержки на безвозвратной основе за счет средств федерального бюджета;
- оказание финансовой поддержки на возвратной основе, при сроке возврата более двух лет;
- рассмотрение вопросов приобретения государством акций;
- рассмотрение вопросов о заключении подлежащих ратификации международных договоров России;
- принятие решений о подписании соглашений с органами исполнительной власти субъектов Федерации;
- образование Президиума Правительства РФ;
- утверждение положений о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти;
- установление порядка создания и обеспечения деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;
- утверждение Регламента Правительства РФ и Положения об Аппарате Правительства РФ.

Порядок подготовки и проведения заседаний Правительства РФ осуществляется в соответствии с Регламентом Правительства РФ. Согласно ему, взаимодействие Правительства РФ с палатами Федерального Собрания РФ обеспечивается полномочными представителями Правительства РФ в соответствующих палатах, Полномочным представительством Правительства РФ в Федеральном Собрании РФ, действующими в соответствии с утверждаемым Правительством РФ положением, а также официальными и специальными представителями Правительства РФ, назначаемыми в установленном порядке. Кроме того, распоряжениями Правительства РФ назначаются официальные представители при рассмотрении палатами Федерального Собрания РФ законопроектов и федеральных законов, внесенных Правительством РФ в порядке законодательной инициативы.

В соответствии со ст. 47 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» для обеспечения деятельности Правительства РФ и организации контроля над выполнением органами исполнительной власти решений, принятых Правительством РФ, образуется Аппарат Правительства РФ. Его возглавляет Руководитель, являющийся по должности заместителем Председателя Правительства РФ или федеральным министром. Положение об Аппарате Правительства РФ утверждается Правительством РФ. Аппарат Пра-

ительства РФ взаимодействует с Администрацией Президента РФ и аппаратами палат Федерального Собрания РФ.

В заседаниях Правительства РФ вправе участвовать руководители Генеральной прокуратуры РФ, Банка России, Президент Российской академии наук и иные лица в соответствии с законодательством либо в порядке, установленном Правительством РФ. Отдельные вопросы Правительство РФ может рассматривать на закрытых заседаниях.

Правительство РФ издает постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ, акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, — в форме распоряжений. Постановления и распоряжения обязательны для исполнения в России. Акты Правительства РФ могут быть обжалованы в суд.

6.4. Федеральные органы исполнительной власти специальной компетенции

Федеральные органы исполнительной власти специальной компетенции являются низовым звеном в системе федеральных органов исполнительной власти. В основу ее построения положен принцип функциональной дифференциации. Этот принцип нашел свое закрепление в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». В нем определена корреспонденция между основными функциями и организационно-правовыми формами таких органов.

Если федеральный орган исполнительной власти создается для осуществления функций по принятию нормативных правовых актов, формировать его надо в виде федерального министерства. На реализацию функций по контролю и надзору нацелены федеральные службы, функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг поручены федеральным агентствам. Принцип функциональной дифференциации федеральных органов исполнительной власти действует как общее правило. Исключения из него могут устанавливаться в каждом конкретном случае правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ.

Наиболее значимая организационно-правовая форма — федеральное министерство, так как:

- Президент РФ назначает (освобождает) всех федеральных министров (независимо от подчиненности возглавляемого ими органа);

- федеральные министры входят по должности в состав Правительства РФ;
- федеральным министерствам подведомственны (в большинстве случаев) федеральные службы и федеральные агентства. Федеральный министр может давать руководителям таких органов обязательные для исполнения указания, а также приостанавливать или отменять в случае необходимости их решения.

Структура федеральных органов исполнительной власти специальной компетенции утверждена Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти». Она включает в себя три раздела. В первом содержится перечень федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, а также федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам. Во втором разделе перечислены федеральные министерства, руководство которыми осуществляет Правительство РФ, федеральные службы и федеральные агентства, им подведомственные. В третьем приводится список федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ.

Как высший исполнительный орган государственной власти Правительство РФ:

- руководит работой федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность;
- утверждает положения о таких органах, устанавливает предельную численность работников их аппаратов и размер ассигнований на содержание этих аппаратов;
- утверждает планы и показатели деятельности федеральных министерств, иных федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых оно осуществляет;
- назначает (освобождает) заместителей федеральных министров, а также руководителей иных (помимо министерств) федеральных органов исполнительной власти;
- вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти и приостанавливать действие таких актов.

Федеральные органы исполнительной власти в свою очередь подчиняются Правительству РФ и ответственны перед ним за выполнение порученных задач.

Специфика федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Президент РФ, заключается в том, что:

- положения о таких органах утверждает глава государства;
- их руководители назначаются Президентом РФ;
- Правительство РФ не руководит их работой, а лишь координирует деятельность этих федеральных органов.

В рамках проводимой в стране административной реформы осуществляется разработка административных регламентов федеральных органов исполнительной власти. Административный регламент каждого федерального министерства, федеральной службы, федерального агентства должен включать в себя следующие четыре элемента:

- регламент федерального органа исполнительной власти;
- административные регламенты исполнения им своих государственных функций;
- административные регламенты предоставления таким органом государственных услуг;
- должностные регламенты государственных гражданских служащих федерального органа.

Регламент федерального органа исполнительной власти устанавливает общие правила организации деятельности этого органа по реализации полномочий, отнесенных в соответствии с законодательством к его компетенции, и взаимодействия органа с другими федеральными органами исполнительной власти. Он разрабатывается и утверждается федеральным органом исполнительной власти в соответствии с федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, положением о нем на основе Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти (утвержден постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30) и Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти (утвержден постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452).

В регламенте затрагиваются вопросы, касающиеся:

- структуры и штатного расписания федерального органа исполнительной власти;
- полномочий его руководства;
- организации разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг);
- порядка планирования и организации работы федерального органа исполнительной власти;

- порядка подготовки и оформления его решений;
- порядка исполнения поручений в федеральном органе исполнительной власти;
- порядка подготовки и принятия нормативных правовых актов (если он наделен соответствующими полномочиями);
- порядка подготовки и рассмотрения проектов актов, которые вносятся в Правительство РФ;
- законопроектной деятельности и участия в деятельности Федерального Собрания РФ;
- порядка взаимодействия федерального министерства с находящимися в его ведении федеральными службами и федеральными агентствами;
- правил организации деятельности его территориальных органов;
- порядка взаимодействия с органами судебной власти;
- порядка рассмотрения запросов и постановлений других государственных органов, а также обращений граждан и организаций;
- порядка обеспечения доступа к информации о деятельности федерального органа исполнительной власти.

Административные регламенты исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) устанавливают:

- сроки и последовательность административных процедур и административных действий федерального органа исполнительной власти;
- порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами;
- взаимодействие органа с физическими или юридическими лицами (заявителями, потребителями), иными органами государственной власти и местного самоуправления, учреждениями и организациями при исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги).

Административные регламенты разрабатываются и утверждают федеральными органами исполнительной власти, к сфере деятельности которых относится исполнение соответствующей государственной функции (предоставление государственной услуги), после чего представляются на государственную регистрацию в Минюст России.

В административный регламент исполнения государственной функции (оказания государственной услуги) включаются следующие разделы:

- общие положения;

- требования к порядку исполнения государственной функции (оказания государственной услуги);
- административные процедуры, т.е. логически обособленные последовательности административных действий, имеющие конечный результат и выделяемые в рамках исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги);
- порядок и формы контроля над исполнением государственной функции (оказанием государственной услуги);
- порядок обжалования действий (бездействия) должностного лица, а также принимаемого им решения при исполнении государственной функции (оказании государственной услуги).

При поступлении физического лица (гражданина России) на государственную гражданскую службу подписывается акт о назначении его на должность, на основании которого с ним заключается служебный контракт. К служебному контракту прилагается должностной регламент, утверждаемый представителем нанимателя (России или субъекта Федерации). В него включаются:

- квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, уровню профессионального образования, стажу государственной службы или опыту работы по специальности;
- должностные обязанности, права и ответственность за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей;
- перечень вопросов, по которым государственный гражданский служащий вправе или обязан самостоятельно принимать управленческие решения;
- перечень вопросов, по которым он вправе или обязан участвовать при подготовке нормативных правовых актов или проектов управленческих решений;
- сроки и процедуры подготовки, рассмотрения проектов управленческих решений, порядок их согласования и принятия;
- порядок служебного взаимодействия в ходе исполнения должностных обязанностей с другими государственными гражданскими служащими, гражданами и организациями;
- перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административным регламентом соответствующего государственного органа;
- показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего.

6.5. Органы местного самоуправления

Местное самоуправление представляет собой организационную форму осуществления населением власти на местах, которая призвана обеспечить самостоятельное решение гражданами, проживающими на той или иной территории муниципального образования (города, сельского поселения и др.), вопросов местного значения исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. Основным нормативным актом является Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Функции местного самоуправления:

- обеспечение участия населения в решении местных дел (вопросов);
- управление муниципальной собственностью и финансовыми средствами местного участия;
- обеспечение развития соответствующей территории;
- социально-культурное, коммунально-банковское и иное обслуживание населения;
- охрана общественного порядка, обеспечение режима законности на соответствующей территории;
- защита интересов и прав местного самоуправления.

В соответствии с Конституцией РФ местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов и других форм прямого волеизъявления, через выборные и иные органы местного самоуправления (ст. 130).

Виды органов местного самоуправления:

- выборные органы;
- органы, создаваемые в соответствии с уставами муниципальных образований (глава муниципального образования и иные выборные должности);
- местный референдум, муниципальные выборы, собрание (сходы) граждан и другие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Органы местного самоуправления имеют административно-правовой статус. Он характеризуется прежде всего тем, что:

- они отделены от государства, не входят в систему органов государственной власти, взаимодействуют с ними на основе права;
- органы местного самоуправления на конституционной основе могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей для их осуществления материальных и финансовых средств;

- Конституция РФ предоставляет органам местного самоуправления право решать самостоятельно вопросы местного значения: владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью;
- местное самоуправление гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления;
- 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 органами местного самоуправления и гражданами;
- решения органов местного самоуправления могут быть отменены органами или должностными лицами, которые их приняли, либо по решению суда признаны недействительными;
- ответственность перед населением наступает в результате утраты доверия населения;
- ответственность перед государством наступает в случае нарушения органами местного самоуправления и должностными лицами этих органов законодательства, устава муниципального образования. В случае нарушений орган государственной власти может обратиться в суд за заключением о признании несоответствия деятельности органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления законодательству или уставу муниципального образования.

Контрольные вопросы

1. На какие виды классифицируются органы исполнительной власти по характеру компетенции?
2. Какими полномочиями в сфере исполнительной власти обладает Президент РФ?
3. Кто входит в состав Правительства РФ и как назначаются (освобождаются) его члены?
4. Какие существуют варианты отставки Правительства РФ?
5. В каких организационно-правовых формах могут создаваться федеральные органы исполнительной власти специальной компетенции?
6. Какое место в системе федеральных органов исполнительной власти занимают федеральные министерства?
7. Чем местная администрация отличается от других органов муниципального образования?

ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ

7.1. Общая характеристика органов государственной власти субъектов Федерации

В соответствии со ст. 5 Конституции РФ в составе России находятся равноправные субъекты Федерации: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа. Республика имеет свою конституцию и законодательство; край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ — устав и законодательство.

Федеративное устройство России основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти России и органами государственной власти субъектов Федерации, равноправии и самоопределении народов в России. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Федерации равноправны между собой.

Система органов государственной власти субъектов Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя России и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (ст. 77 Конституции РФ).

Нормативно-правовой базой статуса органов государственной власти субъекта Федерации является Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Деятельность органов государственной власти субъекта Федерации осуществляется в соответствии со следующими принципами:

- государственная и территориальная целостность России;
- распространение суверенитета России на всю ее территорию;

- верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории России;
- единство системы государственной власти;
- разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица;
- разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти России и органами государственной власти субъектов Федерации;
- самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Федерации принадлежащих им полномочий;
- самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления (ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Органы государственной власти субъекта Федерации обеспечивают реализацию прав граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, в том числе путем законодательного закрепления гарантий своевременного назначения даты выборов в органы государственной власти субъекта Федерации и органы местного самоуправления и гарантий периодического проведения выборов. Органы государственной власти субъекта Федерации содействуют развитию местного самоуправления на территории субъекта Федерации.

Систему органов государственной власти субъекта Федерации составляют законодательный (представительный) и высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации, а также иные органы государственной власти субъекта Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Федерации. Конституцией (уставом) субъекта Федерации может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Федерации (ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта Феде-

рации. Его наименование, структура устанавливаются конституцией (уставом) субъекта Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций.

Число депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации, срок полномочий депутатов одного созыва определяются конституцией (уставом) субъекта Федерации и не может превышать пяти лет. Число депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе, устанавливается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации самостоятельно.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать. Этот орган самостоятельно решает вопросы организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения своей деятельности. Расходы на обеспечение деятельности утверждаются самим законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации и предусматриваются отдельной строкой в региональном бюджете.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации является правомочным, если в его состав избрано не менее двух третей установленного числа депутатов. Правомочность заседания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации определяется его регламентом или иным актом, принятым этим органом и устанавливающим порядок его деятельности. Заседания проводятся открыто, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами, конституцией (уставом), законами субъекта Федерации, а также регламентом или иным актом, принятым этим органом и устанавливающим порядок его деятельности (ст. 3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

В субъекте Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации, возглавляемым руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации. Конституцией (уставом) субъекта Федерации может устанавливаться должность высшего должностного лица субъекта Федерации. Он возглавляет высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации.

В соответствии с Конституцией РФ в пределах ведения и полномочий России по предметам совместного ведения федеральные и ре-

гиональные органы исполнительной власти образуют единую систему исполнительной власти в стране (ст. 17 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Согласно ст. 20 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации:

- является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта Федерации;
- обеспечивает исполнение Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов России, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Федерации на территории субъекта Федерации;
- его наименование, структура, порядок формирования устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Федерации;
- обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать;
- его финансирование, а также возглавляемых им органов осуществляется за счет средств бюджета субъекта Федерации, предусмотренных отдельной статьей.

7.2. Президент республики в составе России

В большинстве республик действует институт президента, являющийся важной составной частью системы органов государственной власти. Этот институт установлен в Адыгее, Татарстане, Башкортостане, Бурятии, Дагестане, Чувашии, Тыве, Калмыкии, Северной Осетии — Алании, Кабардино-Балкарии, Ингушетии, Якутии (Саха), Чечне. Статус президента определен в конституциях и других законах республик, имеет наряду с общими чертами особенности.

Институт президентства — новый авторитетный государственный институт, высший государственный орган, играющий ведущую роль в политической и государственной жизни республики. Президент определяется как глава республики (государства) в конституциях Башкортостана, Ингушетии, Северной Осетии — Алании, Тывы, Кабардино-Балкарии, Бурятии, Калмыкии.

В конституциях республик определяются сроки полномочий, порядок избрания, компетенция президента. Срок полномочий президента, как правило, — четыре года.

Президент республики наделяется полномочиями законодательным органом субъекта Федерации по представлению Президента РФ. Компетенция президента республики обусловлена его изначальным конституционным статусом: является он только главой государства (республики) или одновременно определяется как глава исполнительной власти. В конституциях большинства республик в должности президента соединяются функции главы государства (республики) и главы исполнительной власти.

Президент республики:

- обеспечивает права и свободы человека и гражданина республики и ее государственно-территориальную целостность, законность и правопорядок на ее территории;
- обладает правом законодательной инициативы;
- подписывает и обнародует законы республики;
- представляет республику в отношениях с Россией, а также с субъектами Федерации;
- награждает государственными наградами республики;
- учреждает и присваивает почетные звания республики и др.

В сфере исполнительной власти президент республики назначает главу правительства (председателя кабинета министров, премьер-министра республики) с согласия органа законодательной (представительной) власти республики; руководит деятельностью правительства либо возглавляет его (Тыва); осуществляет общее руководство органами исполнительной власти (Северная Осетия — Алания), имеет право председательствовать на заседаниях правительства; принимает решение об отставке правительства и др. Осуществляя свои полномочия, президент республики издает указы и распоряжения, которые могут иметь как нормативный, так и индивидуальный характер.

Конституциями республик предусмотрен институт отрешения президента от должности. Он также может быть отстранен от должности Президентом РФ.

7.3. Органы исполнительной власти субъекта Федерации

Органами исполнительной власти республик являются правительства, кабинеты министров республик. Они выполняют следующие основные функции:

- представляют органу законодательной (исполнительной) власти республиканский бюджет и обеспечивают его исполнение;

- проводят государственную политику в области финансов и кредитно-денежной системы, экономики;
- направляют развитие культуры, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;
- осуществляют меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охраны собственности и общественного порядка, борьбы с преступностью;
- исполняют иные полномочия, предусмотренные конституцией и законодательством субъекта Федерации.

Органами исполнительной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов являются их администрации.

В пределах ведения и полномочий России по предметам совместного ведения России и субъектов Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему исполнительной власти в стране (ст. 77 Конституции РФ). В соответствии со ст. 78 федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц; по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Федерации могут передавать им часть своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. Органы исполнительной власти субъектов Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий. Президент РФ и Правительство РФ обеспечивают в соответствии с Конституцией РФ осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории России.

Администрация — это орган исполнительной власти общей компетенции, состоит из функциональных и отраслевых структурных подразделений (комитетов, управлений, отделов), руководства и возглавляется главой администрации соответствующего субъекта Федерации. Наименование органа исполнительной власти (администрация, правительство и т.п.) и его главы утверждается законодательным (представительным) органом с учетом исторических, национальных и других условий и традиций субъекта Федерации.

Глава администрации — высшее должностное лицо края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа. Он руководит органами исполнительной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа. Глава наделяется полномочиями законодательным органом субъекта Федерации по представлению Президента РФ.

Глава администрации обладает правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа. Проекты законодательных (правовых) актов, внесенные главой администрации, рассматриваются законодательным (представительным) органом субъекта Федерации в первоочередном порядке.

Глава администрации подписывает и обнародует законы, принятые законодательным (представительным) органом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа. Законы могут быть до истечения срока, установленного для подписания, возвращены главой администрации в законодательный (представительный) орган края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа для повторного рассмотрения. Если при повторном рассмотрении закон принят в прежней редакции не менее чем двумя третями голосов общего числа депутатов соответствующего законодательного (представительного) органа субъекта Федерации, глава администрации обязан его подписать.

Глава администрации вправе опротестовать решение законодательного (представительного) органа края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа в судебном порядке, определенном федеральным законом. Действие решения в этом случае приостанавливается до его повторного рассмотрения. Законодательный (представительный) орган края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа вправе обратиться к главе администрации с предложением о внесении изменений в нормативные акты или их отмене в случае противоречия законам субъекта Федерации. Законодательный (представительный) орган субъекта Федерации может заслушать главу администрации по вопросам исполнения законов субъекта Федерации, бюджета, реализации целевых программ и планов социально-экономического развития территории.

Глава администрации может вносить проекты постановлений Правительства РФ, которые обязательно рассматриваются Правительством РФ.

Глава администрации обладает следующими полномочиями:

- представляет интересы субъекта Федерации в Правительстве РФ, федеральных органах исполнительной власти, в отношениях с другими субъектами Федерации;
- в соответствии с законодательством может вступать в отношения с соответствующими органами и должностными лицами зарубежных государств и подписывать необходимые документы;

- разрабатывает и представляет на утверждение законодательного (представительного) органа субъекта Федерации бюджет и обеспечивает его исполнение;
- формирует органы исполнительной власти субъекта Федерации в соответствии с законодательством субъекта Федерации;
- назначает на должность и освобождает от должности глав администраций городов и районов, а также решает вопросы применения к ним мер дисциплинарной ответственности (если в порядке, предусмотренном законодательством, они не отнесены к органам местного самоуправления).

Глава администрации при осуществлении своих полномочий принимает постановления и распоряжения. Постановления и распоряжения главы администрации вступают в силу с момента их опубликования, если иное не определено в самом акте. Они обязательны для исполнения на всей территории соответствующего субъекта Федерации.

Компетенция органов исполнительной власти субъекта Федерации состоит из следующих полномочий:

- в сфере экономики, бюджета и финансов. Администрация разрабатывает проекты программ социально-экономического развития и после утверждения обеспечивает их выполнение; разрабатывает проект бюджета территории; организует взимание налогов и сборов, предусмотренных законодательством, и др.;
- в сфере управления собственностью субъекта Федерации. Администрация решает вопросы по созданию, приобретению, использованию и отчуждению объектов собственности в соответствии с законодательством и др.;
- в сфере сельского хозяйства и экологии. Администрация разрабатывает и выполняет программы по рациональному использованию земель, повышению плодородия почвы, охране земельных ресурсов; организует ведение земельного кадастра и мониторинга земель; представляет в соответствии с законодательством земельные участки под объекты, имеющие федеральное и межрегиональное значение, для строительства и расширения предприятий, находящихся в собственности субъекта Федерации; обеспечивает контроль над использованием и охраной земель и др.;
- в области строительства. Администрация организует подготовку проектов и титульных списков по стройкам и объектам

и утверждает их; осуществляет контроль над соблюдением утвержденных проектов строительства; приостанавливает строительство, которое ведется с нарушением утвержденных проектов и планов застройки; назначает государственные приемочные комиссии и утверждает акты о принятии в эксплуатацию законченных объектов; выдает разрешения на строительство на землях фонда имущества субъекта Федерации; организует за счет своих средств и на долевых началах строительство и ремонт объектов производственного, коммунально-бытового и социально-культурного назначения и др.;

- в области развития транспорта. Администрация организует транспортное обслуживание населения на территории субъекта Федерации, контролирует работу соответствующих транспортных предприятий; создает за счет средств субъекта Федерации при долевом участии районов и городов транспортные предприятия, в том числе аэропорты местного значения; привлекает на договорных началах к транспортному обслуживанию населения предприятия и организации разных форм собственности; обеспечивает развитие на территории субъекта Федерации сети автомобильных дорог общего пользования, а также их сохранность и др.;
- в области законности и правопорядка. Администрация осуществляет в случае стихийных бедствий, эпидемий, эпизоотий, пожаров, массовых нарушений общественного порядка предусмотренные законодательством меры, связанные со спасением жизни людей, защитой их здоровья и прав, охраной собственности, поддержанием порядка, а также с обеспечением деятельности предприятий, учреждений, организаций; организует проведение противопожарных мероприятий, регистрирует общественные объединения граждан, создаваемые и действующие на территории субъекта Федерации; руководит подчиненными ей органами внутренних дел, наблюдает за работой исправительно-трудовых учреждений; руководит работой органов записи актов гражданского состояния, юстиции, государственным архивом в соответствии с законодательством; организует прием населения; рассматривает жалобы, заявления и предложения граждан в пределах своей компетенции; обеспечивает выполнение законодательства о всеобщей воинской обязанности; рассматривает ходатайства и вносит представления в соответствующие органы о на-

гражданин государственными наградами и присвоении почетных званий.

В состав администрации краев и областей входят комитеты, управления, отделы. Это в основном отраслевые органы, но создаются и самостоятельные функциональные органы. Примерная структура органов краевой и областной администрации: управления финансовое и по вопросам инвестиций, сельского хозяйства; комитеты по архитектуре и строительству, по экономике и прогнозированию, по управлению государственным имуществом, по вопросам гражданской обороны, мобилизационной подготовки и ликвидации последствий стихийных бедствий, по промышленности, по торговле, по внешне-экономическим связям, по пищевой и перерабатывающей промышленности, по поддержке предпринимательства, по земельным ресурсам и землеустройству, по использованию и охране недр и экологии, по жилищному и коммунальному хозяйству, по транспорту, связи и дорожному строительству, по образованию, по научно-технической политике, по культуре, по туризму, по здравоохранению, по вопросам женщин, семьи и демографической политики, по физической культуре и спорту, по делам молодежи, по национальным вопросам, по социальной защите населения, по труду и занятости населения, по печати и информации, по кинофикации; отделы записи актов гражданского состояния и архивный (см. приложение к постановлению Совета Министров — Правительства РФ от 27 мая 1993 г. № 490).

Контрольные вопросы

1. Какое место в системе органов государственной власти субъекта Федерации занимает высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации?
2. Как наделяется полномочиями высшее должностное лицо субъекта Федерации?
3. Кто и по каким основаниям вправе отрешить от должности высшее должностное лицо субъекта Федерации?
4. Какова структура высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации?
5. Какие правовые акты принимают органы исполнительной власти субъектов Федерации?

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СЛУЖАЩИЕ КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

8.1. Понятие государственной службы и содержание системы государственной службы

На рубеже веков в России приняты нормативные правовые акты, сформировавшие современное понимание сущности государственной службы и системы государственной службы.

В советское время к государственным служащим относились все те служащие, которые занимали должности в государственных предприятиях, учреждениях и организациях, в том числе в органах государственной власти и управления и получали заработную плату из государственного бюджета. Аналогичное понимание государственных служащих имеет место в настоящее время в ряде зарубежных стран (Франция, Великобритания, Канада и др.). При этом используются разные термины — государственная служба (*state servis*), публичная служба (*public servis*), гражданская служба (*civil servis*), далеко не совпадающие по своему содержанию.

Современная трактовка понятий «государственная служба» и «государственные служащие» в постсоветской России формировалась постепенно. Положительную роль в этом отношении сыграли, в частности, опубликованные в начале 1990-х гг. первые законопроекты о государственной службе и ее реформировании. Утвержденное Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2267 Положение о федеральной государственной службе и Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» стали первыми основополагающими актами в правовой базе, регламентирующей эту сферу отношений. После принятия этого закона динамично и главным образом в соответствии с ним стало развиваться правотворчество субъектов Федерации в сфере правового регулирования государственной службы и организации государственного аппарата. Именно законодательный массив субъектов Федерации

в значительной мере дает реальное представление о состоянии правового регулирования служебной деятельности государственных служащих, количество которых в региональных органах власти и управления превышает количество федеральных государственных служащих.

Становление и развитие института государственной службы в постсоветской России (1993—2003 гг.) шли в соответствии с Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации», который утратил свою силу с 1 февраля 2005 г. Дальнейшее свое развитие законодательство о государственной службе получило в ряде других федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, законов субъектов Федерации. Особое значение имеет Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».

Приведем дефиницию, вытекающую из ст. 1 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации». Это обусловлено тем, что в преамбуле отмечается, что именно закон в соответствии с Конституцией РФ определяет «правовые и организационные основы системы государственной службы Российской Федерации, в том числе системы управления государственной службой Российской Федерации». Итак, **государственная служба России** — это профессиональная служебная деятельность граждан России по обеспечению исполнения следующих полномочий:

- России;
- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов (федеральных государственных органов);
- субъектов Федерации;
- органов государственной власти и иных государственных органов субъектов Федерации (государственных органов субъектов Федерации);
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов (лиц, замещающих государственные должности России);
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Федерации (лиц, замещающих государственные должности субъектов Федерации).

Это определение государственной службы указывает на ее сущность. Другие неотъемлемые характеристики государственной службы, в частности ее организации, содержатся в следующих статьях Фе-

дерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»:

- основные принципы построения и функционирования системы государственной службы (ст. 3);
- понятия федеральной государственной службы, государственной гражданской службы, военной и правоохранительной служб (ст. 4–7);
- должности государственной службы (ст. 8);
- реестры должностей государственной службы (ст. 9).

Следует обратить внимание на то, что формула «обеспечение исполнения полномочий» (России, т.е. государства, федеральных государственных органов, субъектов Федерации и их государственных органов) обозначает конкретное содержание самой государственной службы как вида управленческой деятельности, включающей в себя организацию исполнения, само исполнение, контроль и надзор и др.

Что касается лиц, непосредственно исполняющих полномочия государственных органов, то они осуществляют такой вид государственно-властных полномочий, который Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» квалифицируется как не относящийся к государственно-служебной деятельности и, следовательно, не включенный в состав государственной службы. Таким образом, государственно-политическая деятельность по *непосредственному исполнению полномочий государственных органов* (как федеральных, так и региональных) лежит за пределами государственной службы.

Особенности понятия государственной службы, вытекающие из Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»:

- это деятельность государственно-значимого характера, а именно, государственная деятельность;
- она лишь часть государственной деятельности, а именно, в той ее мере, в которой *обеспечивает исполнение полномочий* государственно-властного характера, присущих России (составным частям государства), а также лицами, замещающими государственные должности России и субъектов Федерации;
- это деятельность профессионального характера, отвечающая специальным требованиям, предъявляемым к ее субъектам, в качестве которых выступают государственные служащие.

Государственная служба — служба не конкретным «государственным органам» или «должностным лицам», а служба государству, государственным и общественным интересам. Это профессиональная деятельность по выполнению государственных задач и функций, осу-

ществляемая лицами, которые находятся на штатных государственных должностях в государственных органах. Их деятельность оплачивается из государственного бюджета — федерального или регионального. Не являются государственными служащими лица, привлекаемые к обеспечению исполнения тех или иных государственных полномочий на «общественных началах» или с оплатой за счет каких-либо негосударственных средств — фирм, фондов, корпораций и других спонсоров.

Отнюдь не все должности, включаемые в штатное расписание тех или иных государственных органов, являются государственными должностями государственной службы. Не являются таковыми, например, должности младшего обслуживающего персонала (водители, вахтеры, гардеробщицы, уборщицы и т.п.). Лица, занимающие эти должности, не относятся к категории государственных служащих, хотя и числятся в штатных расписаниях тех или иных органов власти и управления. Не является государственной службой профессиональная деятельность на государственных предприятиях, не имеющих властных функций. Таковой не является и работа во властных органах на должностях, не относящихся к государственным.

В то же время государственная служба осуществляется не только в аппаратах органов представительной и исполнительной власти, в судебных и правоохранительных органах, вооруженных силах, но и в иных государственных органах, реализующих от имени государства его цели и функции и отнесенных федеральным законодательством и законами субъектов Федерации к государственной службе. Так, в Федеральном законе от 14 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях» указывается, что в сферах деятельности субъектов естественных монополий — транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам; транспортировка газа по трубопроводам; услуги по передаче электрической и тепловой энергии и т.д. образуются органы регулирования (ст. 4). На работников этих органов распространяется правовой статус государственного служащего (ст. 9). Хотя, конечно, следует иметь в виду и то, что распространение статуса государственного служащего на ту или иную категорию работников отнюдь не равнозначно отнесению их к категории государственных служащих.

Определение государственной гражданской службы России дано в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». *Государственная гражданская служба России* — вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан

России на должностях государственной гражданской службы России по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Федерации, лиц, замещающих государственные должности России, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Федерации (включая нахождение в кадровом резерве и другие случаи) (ст. 3).

К сожалению, в определении законодатель, воспроизводя ст. 5 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», повторил присущий ему недостаток, а именно, отсутствие в сравнении с содержащимся в ст. 1 того же закона общего понятия государственной службы России, в котором имеется указание (причем вынесенное на первый план) на главнейшую цель профессиональной служебной деятельности граждан России (т.е. государственной службы) по обеспечению полномочий России. Это же относится и к субъектам Федерации.

Сужение определения государственной гражданской службы, конечно, досадно, однако не означает, что федеральная гражданская служба не имеет своей целью обеспечивать исполнение полномочий государства. Отнюдь. Здесь надо руководствоваться корреспонденцией ст. 1 и 5 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и тем самым понимать определение государственной гражданской службы с обязательным учетом (приоритетом) содержащейся в общем нормативном определении (ст. 1) функции обеспечения исполнения полномочий как России (для федеральной государственной гражданской службы), так и субъектов Федерации (для государственной гражданской службы субъектов Федерации).

Особенности государственной службы в рамках ее законодательного определения развиваются и в ее организации: принципах государственной службы, ее функциях, организационном и правовом статусе государственных должностей.

8.2. Основные принципы государственной службы и их классификация

Нормами законодательства установлено по меньшей мере три группы принципов государственно-служебной деятельности. Рассмотрим их в последовательности, отражающей переход от общего уровня (системного) к конкретному (функционально-иерархическому), детализируя их нормативно-правовой аспект.

Первая группа. В нее входят следующие *основные принципы построения и функционирования системы государственной службы* (ст. 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»):

- федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти России и органами государственной власти субъектов Федерации (государственные органы);
- законность;
- приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты;
- равный доступ граждан к государственной службе;
- единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы;
- взаимосвязь государственной и муниципальной службы;
- открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих;
- профессионализм и компетентность государственных служащих;
- защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц.

Реализация этих общесистемных принципов обеспечивается федеральными законами о видах государственной службы, которыми могут быть предусмотрены и другие принципы построения и функционирования видов государственной службы, учитывающие их специфику.

Вторая группа. В соответствии со ст. 4 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» непосредственно государственная гражданская служба основана на следующих восьми принципах (1, 2, 3, 4 и 6-й практически совпадают с общесистемными принципами государственной службы):

- 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- 2) единство правовых и организационных основ гражданской службы России и гражданской службы субъектов Федерации;

- 3) равный доступ граждан, владеющих государственным языком России, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего;
- 4) профессионализм и компетентность гражданских служащих;
- 5) стабильность гражданской службы;
- 6) доступность информации о гражданской службе;
- 7) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
- 8) защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

Третья группа. Наконец следует обозначить утвержденные Указом Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 *общие принципы служебного поведения государственных служащих*. Они представляют собой основы поведения государственных служащих и включены в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в качестве требований к служебному поведению гражданского служащего (ст. 18):

- исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне;
- исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют основной смысл и содержание его профессиональной служебной деятельности;
- осуществлять профессиональную служебную деятельность в рамках установленной законодательством компетенции государственного органа;
- не оказывать предпочтение каким-либо общественным или религиозным объединениям, профессиональным или социальным группам, организациям и гражданам;
- не совершать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей;
- соблюдать ограничения, установленные федеральными законами для гражданских служащих;

- соблюдать нейтральность, исключаящую возможность влияния на свою профессиональную служебную деятельность решений политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций;
- не совершать поступки, порочащие его честь и достоинство;
- проявлять корректность в обращении с гражданами;
- проявлять уважение к нравственным обычаям и традициям народов России;
- учитывать культурные и иные особенности разных этнических и социальных групп, а также конфессий;
- способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию;
- не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа;
- соблюдать установленные правила публичных выступлений и предоставления служебной информации.

Кроме того, гражданские служащие, замещающие должности гражданской службы категории «руководители», обязаны не допускать случаев принуждения гражданских служащих к участию в деятельности политических партий, других общественных и религиозных объединений.

Таковы требования (они же могут быть отнесены к принципам) к служебному поведению гражданских служащих.

Многие из законодательно закрепленных принципов соблюдаются не полностью, что снижает эффективность государственной службы (например, принципы верховенства Конституции РФ и федеральных законов, приоритет прав и свобод человека и гражданина, равного доступа граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой, гласности, открытости государственной службы, ее доступности общественному контролю). Для их полной реализации у органов власти не хватает не только настойчивости и желания, но и финансовых ресурсов. Тем не менее их законодательное закрепление имеет большое значение для организации и функционирования государственной службы, причем даже в том случае, когда те или иные принципы служат лишь общественно значимыми, хотя и не всегда достигаемыми ориентирами.

Поскольку принципы построения и функционирования государственной службы закреплены федеральным и региональным законами, их несоблюдение и (или) нарушение влечет за собой (может повлечь) административную или (и) уголовную, а также дисциплинарную ответственность.

8.3. Функции государственной службы и ее правовое регулирование

Государственная служба «может пониматься в *функциональном смысле*, т.е. как конкретный вид государственной деятельности персонала, служебного аппарата государственных органов, деятельность административно-управленческих структур»¹.

Функции государственных служащих:

- правоприменительная — реализация полномочий регулятивного и распорядительного характера; осуществление государственных полномочий от имени государства либо государственного органа при исполнении служебных обязанностей;
- правотворческая — разработка и принятие нормативных правовых актов, выдача юридически властных предписаний для различных субъектов права в системе государственно-управленческой иерархии, издание приказов и распоряжений; их подготовка, принятие и исполнение; дача указаний и т.п.;
- регулирующая — разработка и реализация государственной политики во всех сферах общества, реализация юрисдикционных полномочий и действий, т.е. применение мер государственного принуждения к физическим и юридическим лицам; обеспечение согласования разных интересов;
- организационная — обеспечение реализации компетенции государственных органов, совершение организационных действий и материально-технических операций (проведение совещаний, оперативок, конференций, заседаний, экспертиз, проверок и т.д.);
- правозащитная — осуществление мер по обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, соблюдению ими обязанностей перед государством; государственных и иных органов — перед гражданами.

Государственные служащие выполняют большой объем непосредственно *административно-управленческих функций*, как то: государственное управление, государственно-ориентированные мероприятия, государственный контроль и надзор, государственное планирование и прогнозирование, государственный учет, государственное руководство и координация.

Таким образом, «в практическо-функциональном смысле государственная служба представляет собой основанную на законе дея-

¹ *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права : в 3 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М. : Норма, 2002. С. 621.

тельность персонала государственных органов представительной, исполнительной и судебной власти, состоящую в реализации государственной власти в различных сферах общественной жизни в целях выполнения задач и функций государства»¹.

Источниками правового регулирования построения и функционирования государственной службы являются прежде всего Конституция РФ, федеральные законы и иные нормативные правовые акты, а также конституции, уставы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации.

Конституция РФ закрепляет такие исходные основы организации государственной службы и правового положения государственных служащих России, как верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории России (ч. 2 ст. 4); единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения между Россией и субъектами Федерации (ч. 3 ст. 15); приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие (ст. 18); обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2); разделение законодательной, исполнительной и судебной власти (ст. 10); равный доступ граждан к государственной службе (ч. 4 ст. 32); некоторые обязанности всех должностных лиц (ч. 2 ст. 24, ч. 3 ст. 41, ч. 2 ст. 46 и др.).

Государственная служба связана с введением ряда правоограничений для лиц, состоящих на ней, а всякое ограничение прав личности допускается только по федеральному закону (ст. 55 Конституции РФ).

Федеральная государственная служба находится в ведении России (п. «т» ст. 71 Конституции РФ). Конституция РФ в прямой форме не затрагивает вопрос о государственной службе субъектов Федерации, но, относя к ведению России лишь федеральную государственную службу, тем самым предreshает, что государственная служба субъектов Федерации находится в их ведении.

В совместном ведении России и субъектов Федерации находятся кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат (п. «л» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

В связи с тем, что российское государство является федеративным, в полном соответствии с Конституцией РФ в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» более чем в 25 его статьях (из 74) содержатся нормы, уполномочива-

¹ *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права : в 3 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М. : Норма, 2002. С. 622.

ющие субъекты Федерации по-своему, с учетом местных, национальных и иных особенностей определять условия государственной гражданской службы субъектов Федерации. И они могут воспользоваться своими правами, приняв как законы о государственной гражданской службе субъекта Федерации, так и иные нормативные правовые акты, регулирующие разные стороны правового положения гражданских служащих, прохождения ими государственной службы, подготовки, профессиональной переподготовки, повышения квалификации и по другим вопросам.

Конституция РФ, федеральные законы, конституции, уставы и законы субъектов Федерации не могут регулировать все вопросы построения и функционирования государственной службы, тем более что по ряду направлений такие законы еще не приняты. Поэтому имеющийся «пробел» восполняется иными нормативными правовыми актами: указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, приказами и распоряжениями федеральных министерств, аналогичными документами на уровне субъектов Федерации. Для удобства использования они издаются в соответствующих сборниках, а не только публикуются в периодической или ведомственной печати¹.

Должности государственной службы учреждаются федеральным законом или иным нормативным правовым актом России, законом или иным нормативным правовым актом субъекта Федерации (ст. 8 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»). Соответственно видам государственной службы должности государственной службы подразделяются на должности федеральной государственной гражданской службы, государственной гражданской службы субъекта Федерации, воинские и правоохранительной службы.

Должности государственной службы распределяются по категориям и группам в соответствии с федеральными законами о видах государственной службы и законами субъектов Федерации об их государственной гражданской службе. Соотношение должностей федеральной государственной гражданской службы, воинских должностей и должностей правоохранительной службы определяется указами Президента РФ.

Соотношение должностей федеральной государственной гражданской службы и типовых должностей государственной гражданской службы субъектов Федерации устанавливается федеральным законом или указом Президента РФ.

¹ Государственная служба : сб. норм. док-в. М. : Дело, 1999.

Реестр должностей федеральной государственной службы, согласно ст. 9 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», образуют перечни должностей федеральной государственной службы, типовых воинских должностей и типовых должностей правоохранительной службы. Все перечни утверждаются Президентом РФ.

Реестр должностей государственной гражданской службы субъекта Федерации утверждается законом (иным нормативно-правовым актом) субъекта Федерации. Реестры должностей федеральной государственной службы и государственной гражданской службы всех субъектов Федерации составляют *Сводный реестр должностей государственной службы РФ*.

Важно отметить и то, как решается проблема реализации компетенции России и компетенции субъектов Федерации в сфере установления и правового регулирования отношений государственной гражданской службы. Статья 71 Конституции РФ четко и недвусмысленно относит к ведению России федеральную государственную службу. Вопросы государственной гражданской службы субъектов Федерации по смыслу конституционных новелл (ст. 72, 76 и 77) относятся к предметам совместного ведения России и субъектов Федерации, а следовательно, регулируются федеральными законами о государственной гражданской службе и законами (и иными нормативными правовыми актами) соответствующих субъектов Федерации. Это, кстати, широко осуществляется в современной практике правового регулирования государственно-служебной деятельности субъектов Федерации.

8.4. Виды государственной службы

Согласно Федеральному закону «О системе государственной службы Российской Федерации», система государственной службы включает в себя *три вида* государственной службы: 1) государственная гражданская служба; 2) военная служба; 3) правоохранительная служба. Государственная гражданская служба в свою очередь подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Федерации.

Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлено разделение гражданской службы России с учетом принципа федеративного устройства нашего государства на два вида: 1) федеральную государственную гражданскую службу, находящуюся в ведении России, и 2) государственную гражданскую службу субъектов Федерации, находящуюся в совместном ведении.

Военная служба и правоохранительная служба являются видами федеральной государственной службы, а другие виды федеральной государственной службы могут быть установлены путем внесения изменений в Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации».

Таким образом, налицо три вида федеральной государственной службы (федеральная государственная гражданская служба, военная служба и правоохранительная служба) и один вид государственной службы субъектов Федерации (государственная гражданская служба субъекта Федерации) (см. рис.).

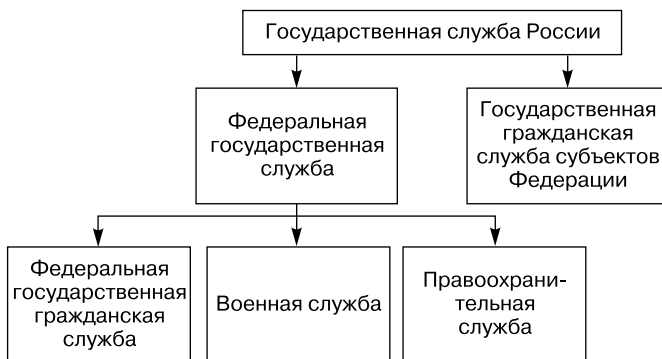


Рис. Виды государственной службы России

Правовое регулирование и организация федеральной государственной гражданской службы находятся в ведении России, государственной гражданской службы субъекта Федерации — в совместном ведении России и субъектов Федерации, а ее организация — в ведении субъекта Федерации (п. 4 ст. 2 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»). В статьях 4–7 даны следующие определения видов государственной службы.

Федеральная государственная служба — профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий России, а также полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности России.

Государственная гражданская служба — вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Федерации,

лиц, замещающих государственные должности России, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Федерации.

Федеральная государственная гражданская служба — профессиональная служебная деятельность граждан на должностях федеральной государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности России.

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

Военная служба — вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства, которым присваиваются воинские звания.

Правоохранительная служба — вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, защите прав и свобод человека и гражданина, которым присваиваются специальные звания или классные чины.

Определение *военной службы как вида федеральной государственной службы*, содержащееся в ст. 6 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», и вышеприведенное *применяются со дня вступления в силу федерального закона о внесении соответствующих изменений и дополнений в федеральные законы, регулирующие вопросы прохождения военной службы*. Определение *правоохранительной службы как вида федеральной государственной службы* (ст. 7) и вышеприведенное *применяются со дня вступления в силу закона о правоохранительной службе*.

В одном и том же федеральном государственном органе могут быть учреждены должности федеральной государственной службы разных видов. Это, например, имеет место в системе Минобороны России (наряду с воинскими должностями имеют место должности федеральной государственной гражданской службы), МВД России (есть должности и правоохранительной службы, и федеральной государ-

ственной гражданской службы, и воинские должности во Внутренних войсках), МЧС России и Минюста России.

Наряду с нормативно-правовой классификацией видов и должностей государственной службы, установленной Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации», в научных и методических целях, а также для конкретизации видовых признаков используются иные классификации. Так, в качестве одного из критериев классификации видов государственной службы может быть использован принцип разделения властей, согласно которому государственная власть в России осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную власти. Отсюда вытекает подразделение государственной службы на службу в органах законодательной (например, в аппарате палат Федерального Собрания РФ), исполнительной (в аппарате Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти) и судебной власти (в аппаратах федеральных судов).

На основании критерия, связанного с организационно-правовыми формами федеральных органов исполнительной власти, федеральная государственная служба может классифицироваться на следующие подвиды:

- служба в федеральном министерстве и его территориальных органах;
- служба в федеральной службе, федеральном агентстве и иных федеральных органах исполнительной власти, образуемых в соответствии с утверждаемой главой государства по представлению Председателя Правительства РФ структурой федеральных органов исполнительной власти.

Причем могут встречаться в зависимости от юридического статуса того или иного федерального органа исполнительной власти, закрепляемого федеральным законодательством и положениями о соответствующих федеральных органах, как государственная гражданская служба (например, в системе Минфина России, Минпромторга России, Росстата), так и военная (в системе Минобороны России, Внутренних войсках МВД России, ФСБ России, ФСВТС России) и правоохранительная (в системе МВД России, ФСИН России, ФСКН России, ГФС России).

В правоохранительной службе наиболее разработанным и комплексным по степени нормативно-правового регулирования является институт службы в таможенных органах. Действуют Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»; Дисциплинарный устав таможенной служ-

бы РФ, утвержденный Указом Президента РФ от 16 ноября 1998 г. № 1396; Перечень должностей высшего начальствующего состава в таможенных органах РФ и соответствующих этим должностям специальных званий, утвержденный Указом Президента РФ от 23 февраля 2000 г. № 431; Положение о порядке проведения аттестации сотрудников таможенных органов РФ, утвержденное приказом ГТК России от 30 апреля 1998 г. № 281, и др.

К сожалению, в иных видах федеральной государственной службы не столь полно урегулированы вопросы служебного права, как этого следовало бы ожидать. Вместе с тем необходимо учитывать и тот факт, что после вступления в силу Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» возникла необходимость принятия новых федеральных законов по вопросам прохождения военной и правоохранительной службы. Это в свою очередь потребует обновления подзаконных нормативных актов в сфере регулирования видов федеральной государственной службы.

Очевидно, потребуется внести уточнения и в законодательство об отдельных федеральных государственных органах (структурах), например о прокуратуре, Счетной палате РФ, ЦИК России. Речь идет о том, чтобы вписать существующую федеральную государственную службу в ту систему, которая легитимирована новыми федеральными законами. И здесь, по-видимому, большая часть сотрудников прокуратуры будет отнесена к служащим правоохранительной службы, а служащие остальных федеральных органов будут отнесены к федеральной государственной гражданской службе.

Контрольные вопросы

1. Назовите виды и уровни государственной службы России.
2. Какие принципы положены в основу построения системы государственной службы России?
3. Что такое государственная гражданская служба России?
4. Назовите категории и группы должностей государственной гражданской службы России.
5. Какие классные чины присваиваются государственным гражданским служащим?

ПРЕДПРИЯТИЯ, УЧРЕЖДЕНИЯ И ОРГАНИЗАЦИИ КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

9.1. Понятие и виды предприятий и учреждений.

Основы их административно-правового статуса

Субъекты административного права делятся на два вида — коллективные и индивидуальные. Рассмотрим первый вид.

К коллективным субъектам административного права относятся предприятия и учреждения.

Предприятия — самостоятельный хозяйствующий субъект, созданный для производства продукции, выполнения работ и оказания услуг в целях удовлетворения общественной потребности и получения прибыли.

Выделяют *пять видов* предприятий:

- 1) государственные (общефедеральные), в том числе унитарные;
- 2) государственные субъектов Федерации;
- 3) муниципальные;
- 4) негосударственные, находящиеся в собственности юридических и физических лиц;
- 5) объединения (концерны, союзы, ассоциации и др.).

Учреждения выполняют социально-культурные или административно-политические функции, создают социальные ценности в основном непроизводственного характера (например, учреждения образования).

Субъекты административного права различаются по результатам их основной деятельности.

В зависимости от *видов собственности* предприятия подразделяются на государственные (унитарные); муниципальные; находящиеся в собственности общественных объединений, иностранных государств, юридических и физических лиц, а также образованные на базе смешанных форм собственности.

По *значению и организационной форме* государственные предприятия классифицируются на общефедеральные (в том числе казенные, унитарные и др.) и субъектов Федерации.

Муниципальные предприятия, находящиеся в ведении местных органов самоуправления, имеют районное, городское или поселковое значение.

К *негосударственным* относятся частные (индивидуальные и семейные) предприятия, хозяйственные товарищества и общества, производственные кооперативы и другие виды негосударственных предприятий.

По *характеру или виду выпускаемой продукции и оказанию услуг*, иначе говоря, по отраслевой специальности, предприятия делятся:

- на промышленные — заводы, фабрики, шахты, рудники, комбинаты и др.;
- сельскохозяйственные — колхозы, совхозы, фермерские хозяйства и др.;
- строительные — строительные управления, кооперативы, мостостроительные поезда и др.;
- транспортные — железные дороги, отделения железных дорог, станции, депо, пароходства, аэропорты и др.;
- связи — узлы связи, почтамты, телеграфы, телефонные станции и т.д.;
- торговли — универмаги, гастрономы и др.;
- жилищно-коммунальные — ремонтно-эксплуатационные управления, предприятия по благоустройству, энергосети и др.

На договорной основе предприятия могут объединяться в концерны, союзы, ассоциации и другие объединения.

К *учреждениям, осуществляющим управленческие функции*, относятся органы государственной власти (аппараты представительных органов, органы исполнительной власти — министерства, управления, отделы и т.п.; аппараты судебных органов, прокуратуры и др.).

Учреждения можно разделить на три основных вида:

- 1) аппараты органов государственной власти;
- 2) социально-культурные (образовательные, здравоохранения; культуры и др.);
- 3) негосударственные социально-культурные и иные.

Учреждения классифицируются на виды по следующим основаниям:

- по *форме собственности* — государственные муниципальные, негосударственные, частные и др.;

- по *масштабу и значению своей деятельности* — общегосударственные, субъектов Федерации, местные (муниципальные);
- по *характеру и сфере деятельности* — образования (школы, высшие образовательные учреждения и др.); науки (научно-исследовательские институты, академии наук и др.); культуры (театры, музеи, библиотеки и др.); здравоохранения (больницы, поликлиники и др.), социальной защиты (интернаты для престарелых, школы-интернаты и др.).

Правовой статус предприятия или учреждения определяется преимущественно нормами административного, гражданского, финансового и трудового права. Нормы права, устанавливающие административно-правовой статус предприятий и учреждений независимо от форм их собственности, устанавливают:

- их государственную регистрацию;
- порядок производства регистрации и основания отказа в регистрации;
- общий порядок их взаимоотношений с исполнительными органами государственной власти;
- общий порядок ведения и представления бухгалтерской и статистической отчетности государственным органам, необходимый для налогообложения и ведения общегосударственной экономической информации.

Действия, при совершении которых приобретаются и реализуются права и обязанности предприятия или учреждения, влияют на их административно-правовой статус. К таким действиям относятся:

- их создание по решению собственника имущества или уполномоченного им органа либо по решению трудового коллектива;
- государственная регистрация, осуществляемая по месту нахождения предприятия или учреждения местным органом государственной власти;
- получение разрешения на занятие определенными видами деятельности, выдаваемого в административном порядке местным органом государственной власти;
- формирование органа управления делами созданного предприятия или учреждения;
- определение круга вопросов и полномочий вышестоящих государственных органов в отношении предприятия или учреждения;
- ведение и представление бухгалтерской и статистической отчетности.

Особенностью административно-правового статуса государственных унитарных предприятий и учреждений является прежде всего то, что они являются собственностью государства. К ведению государственных органов относится: создание предприятий; определение предмета и целей их деятельности; утверждение устава; управление предприятиями; назначение на должность и освобождение от должности руководителей; предоставление в установленных случаях государственных заказов; реорганизация и ликвидация государственных предприятий.

Государственные предприятия в зависимости от *правового режима их имущества* делятся на два вида: 1) основанные на праве хозяйственного ведения; 2) основанные на праве оперативного управления.

Унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления, образуются по решению Правительства РФ на базе федеральной собственности. Учредительным документом является устав предприятия.

Для унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, устав утверждается государственным органом; на праве оперативного управления (федерального казенного предприятия) — Правительством РФ.

Разновидностью государственных предприятий являются казенные заводы, фабрики и хозяйства. Их правовое положение характеризуется меньшей степенью самостоятельности по сравнению с обычными государственными предприятиями. У них, например, может быть изъято неиспользуемое или используемое не по назначению имущество.

На казенные предприятия распространяются полномочия вышестоящих органов управления в большем объеме, если сравнивать с унитарными предприятиями, которые основаны на праве хозяйственного ведения:

- обязательная отчетность предприятия по установленным формам;
- персональная ответственность руководителя;
- обязанность использования федеральных средств по целевому назначению;
- виды деятельности и порядок распределения прибыли, цены и тарифы на услуги устанавливаются в порядке, определенном Правительством РФ;
- используемое не по назначению либо не используемое длительное время имущество такого предприятия может быть изъято.

Влияние государственных органов на государственные предприятия специфическое. Это выражается в том, что оно не носит характера государственного руководства их основной деятельностью. Лица, образующие администрацию негосударственного предприятия, не являются служащими, наделенными государственно-властными полномочиями по отношению к работникам. Государство также не участвует в комплектовании ее состава (прерогатива учредителей).

Руководство деятельностью государственного унитарного предприятия основано на принципе единоначалия и осуществляет его директор. Он назначается Правительством РФ или федеральным органом на основе заключения контракта.

Особенностью административно-правового статуса негосударственных предприятий или учреждений является то, что роль государства по отношению к ним ограничена. Государство не решает конкретные вопросы об их учреждении, определении профиля, организации управления. Управление ими осуществляют собственники (учредители) или уполномоченные ими органы, не обладающие государственно-властными полномочиями.

Порядок образования и ликвидации предприятий, учреждений регламентируется законодательством. Учредительным документом таких организаций является устав, который утверждается учредителем. Однако все предприятия и учреждения подлежат государственной регистрации, которая включается в единый государственный реестр.

Ликвидация негосударственных предприятий, учреждений производится по решению учредителей или органа, уполномоченного их создавать. В случае осуществления деятельности без надлежащего разрешения (лицензии) либо с иными неоднократными или грубыми нарушениями закона или иных правовых актов, либо при систематическом осуществлении деятельности, противоречащей уставным целям, ликвидация происходит по решению суда.

Существуют следующие *гарантии* самостоятельности предприятий и учреждений:

- противоправные акты и действия органов исполнительной власти, ограничивающие самостоятельность предприятий, учреждений, подлежат отмене компетентными органами;
- характер компетенции органов исполнительной власти таков, что они отстранены от непосредственного управления повседневной деятельностью предприятий или учреждений, не обладают правом совершать по отношению к ним административно-распорядительные акты как формы текущего руководства;

- им предоставлено право на защиту самостоятельности в административном и судебном порядке;
- соблюдение законности во взаимоотношениях между органами исполнительной власти и предприятиями, учреждениями входит в сферу общего надзора органов прокуратуры.

9.2. Административно-правовой статус общественных объединений

Под **общественным объединением** понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации целей, указанных в уставе объединения.

Право граждан на объединение закреплено в Конституции РФ и Федеральном законе от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях».

Право граждан на объединение включает в себя:

- право создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей;
- право вступать в существующие общественные объединения либо воздерживаться от вступления в них;
- право беспрепятственно выходить из общественных объединений.

Граждане имеют право создавать по своему выбору общественные объединения без предварительного разрешения органов государственной власти и местного самоуправления. Объединения могут регистрироваться и приобретать права без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица.

Порядок создания общественного объединения включает в себя три этапа: 1) инициатива учредителей; 2) разработка проекта устава; 3) государственная регистрация устава. Общественные объединения создаются по инициативе не менее трех физических лиц.

Органы государственной власти и местного самоуправления не могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений. Вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, не допускается (ст. 17 и 19 Федерального закона «Об общественных объединениях»).

9.3. Виды общественных объединений

Можно выделить следующие *виды* общественных объединений:

- массовые движения;
- профессиональные союзы;
- женские, молодежные и ветеранские организации;
- организации инвалидов;
- научные, технические и иные добровольные общества;
- творческие союзы;
- землячества;
- ассоциации (создаются на основе организационно-правовых форм — ст. 7 Федерального закона «Об общественных объединениях»).

Организационно-правовыми *формами* общественных объединений являются общественная организация, общественные движения, общественный фонд, общественные учреждения, органы общественной самодеятельности и политические партии.

Общественной организацией является основанное на членстве общественное объединение, которое создается на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения целей объединившихся граждан.

Членами общественной организации в соответствии с ее уставом могут быть физические лица и юридические лица — общественные объединения. Высший руководящий орган — съезд, конференция или общее собрание.

Общественное движение — это массовое общественное объединение, которое состоит из участников, не имеющих членства, преследует социальные, политические и иные общественно полезные цели. Его высший руководящий орган — съезд, конференция или общее собрание, а **постоянно** действующий руководящий орган — выборный коллегиальный орган, который находится в подчинении высшего руководящего органа.

Общественный фонд — один из видов некоммерческих фондов. Представляет собой общественное объединение, которое не имеет членства. Цель его — формирование имущества на основе добровольных взносов, иных не запрещенных законом поступлений и использование этого имущества в общественно полезных целях. Руководящий орган общественного фонда может формироваться его учредителями, совместно учредителями и участниками, решением в виде рекомендаций или персональных назначений либо путем избрания участниками на съезде, конференции или общем собрании.

Общественным учреждением является общественное объединение, не имеющее членства, ставящее своей целью оказание конкретного вида услуг, которые отвечают интересам участников и соответствуют уставным целям объединения. Управление общественным объединением и его имуществом осуществляется лицами, назначенными учредителем или учредителями.

Органом общественной самодеятельности признается общественное объединение, не имеющее членства, цель которого — совместное решение разных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программ органа общественной самодеятельности по месту его создания.

Орган общественной самодеятельности формируется по инициативе граждан, заинтересованных в решении вышеуказанных проблем, и строит свою работу на основе самоуправления в соответствии с уставом, принятым на собрании учредителей. Орган общественной самодеятельности не имеет над собой вышестоящих органов или организаций. Орган общественной самодеятельности составляет основу формирования местного самоуправления на основе Конституции РФ (ст. 12 Федерального закона «Об общественных объединениях»).

Союзы или ассоциации. Общественные объединения независимо от их организационно-правовой формы вправе создавать союзы или ассоциации общественных объединений. Они создаются на основе учредительных договоров или уставов, которые принимаются союзами или ассоциациями, образуя новые общественные объединения.

Принципы создания и деятельности общественных объединений:

- они независимо от организационно-правовых форм равны перед законом;
- их деятельность основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления и законности;
- свободны в определении внутренней структуры, целей, форм и методов своей деятельности;
- их деятельность должна быть гласной, а информация об их учредительных и программных документах общедоступной.

Государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, оказывает поддержку их деятельности, законодательно регулирует предоставление им налоговых и иных льгот, а также преимуществ. Вопросы, которые затрагивают интересы общественных объединений, решаются органами государственной

власти и местного самоуправления с участием соответствующих общественных объединений или по согласованию с ними.

На сотрудников аппаратов общественных объединений, работающих по найму, распространяется законодательство о труде и социальном страховании.

Надзор за соблюдением законов общественными объединениями осуществляет прокуратура, а орган, принимающий решение о регистрации общественных объединений, осуществляет контроль над соответствием их деятельности уставным целям. Этот орган вправе запрашивать у руководящих органов общественных объединений их распорядительные документы, направлять своих представителей для участия в проводимых общественными объединениями мероприятиях.

В случае выявления нарушений законодательства или совершения общественными объединениями действий, которые противоречат их уставным целям, регистрирующий орган может вынести письменное предупреждение с указанием конкретных оснований. Предупреждение, вынесенное органом, регистрирующим общественные объединения, может быть обжаловано последними в судебном порядке.

Финансовые органы осуществляют *контроль над источниками доходов* общественных объединений, размерами получаемых ими средств и уплатой налогов в соответствии с законодательством.

Надзор и контроль над выполнением общественными объединениями *норм и стандартов* могут осуществляться экологическими, пожарными, эпидемиологическими и иными органами государственного надзора и контроля.

Государственные органы и органы местного самоуправления, а также их должностные лица, причинившие ущерб общественным объединениям вследствие нарушения законов об общественных объединениях, несут ответственность, предусмотренную уголовным, гражданским и административным законодательством.

Как и иные субъекты административного права, общественные объединения имеют права и несут обязанности.

Для осуществления уставных целей общественное объединение имеет *право*:

- свободно распространять информацию о своей деятельности;
- участвовать в выработке решений органов государственной власти и местного самоуправления в порядке и объеме, которые предусмотрены законодательством;
- проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование;

- учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность;
- представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти и местного самоуправления, а также общественных объединениях;
- осуществлять в полном объеме полномочия, предусмотренные законами об общественных объединениях;
- выступать с инициативами по разным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти;
- участвовать в избирательных кампаниях (в случае государственной регистрации и при наличии в уставе положения об участии его в выборах).

В своей деятельности общественное объединение *обязано*:

- соблюдать российское законодательство, общепризнанные принципы и нормы международного права, касающиеся сфер его деятельности, а также нормы, предусмотренные его уставами и иными учредительными документами;
- ежегодно публиковать отчет об использовании своего имущества или обеспечивать доступность ознакомления с отчетом;
- ежегодно информировать орган, регистрирующий общественные объединения, о продолжении своей деятельности с указанием действительного места нахождения постоянно действующего руководящего органа, его названия и данных о руководителях в объеме сведений, которые включены в Единый государственный реестр юридических лиц;
- представлять по запросу органа, регистрирующего общественные объединения, решения руководящих органов и должностных лиц, а также годовые и квартальные отчеты о своей деятельности в объеме сведений, которые представляются в налоговые органы;
- допускать представителей органа, регистрирующего общественные объединения, на проводимые объединением мероприятия;
- оказывать содействие представителям органа, регистрирующего общественные объединения, в ознакомлении с деятельностью общественного объединения в связи с достижением уставных целей и соблюдением законодательства.

Общественные объединения могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит дости-

жению уставных целей, ради которых они созданы, и только ту, которая соответствует этим целям.

Если нарушение законодательства допущено общественным объединением, которое не имеет статуса юридического лица, *ответственность* несут лица, входящие в состав руководящих органов этих объединений.

При совершении общественными объединениями, в том числе не зарегистрированными в органах юстиции, деяний, наказуемых в уголовном порядке, лица, входящие в руководящие органы этих объединений, при доказательстве их вины за организацию деяний могут по решению суда нести ответственность как руководители преступных сообществ. Другие члены и участники объединений несут ответственность только за те преступления, в подготовке или совершении которых они участвовали.

Деятельность общественных объединений может быть приостановлена в случае нарушения законодательства по решению суда. По решению суда они также могут быть ликвидированы.

9.4. Административно-правовой статус религиозных объединений

В соответствии с Конституцией РФ и положениями Федерального закона от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» каждый гражданин имеет право на свободу совести и свободу вероисповедания.

Религиозным объединением признается добровольное объединение граждан России, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории России, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры, а также обладающее соответствующими этой цели признаками:

- вероисповедание определенной религии;
- совершение богослужений и иных религиозных обрядов и церемоний;
- обучение религии и религиозное воспитание своих последователей.

Религиозные объединения могут создаваться в форме религиозных групп и религиозных организаций. Однако запрещается создание религиозных объединений в органах государственной власти, других государственных органах, государственных учреждениях и муниципальных организациях.

Религиозной группой признается добровольное объединение граждан, образованное в целях совместного исповедания и распростра-

нения веры, осуществляющее деятельность без государственной регистрации и без приобретения правоспособности юридического лица.

Религиозная организация — добровольное объединение граждан России, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории России, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры, в установленном законом порядке, зарегистрированное в качестве юридического лица. Религиозная организация действует на основании устава, который утверждает ее учредителями или централизованной религиозной организацией и должен отвечать требованиям гражданского законодательства.

Религиозные объединения отделены от государства. Государство, его органы и должностные лица не имеют права вмешиваться в определение гражданином своего отношения к религии и религиозной принадлежности, а также в воспитание детей родителями или лицами, их заменяющими, в соответствии со своими убеждениями и с учетом права ребенка на свободу совести и свободу вероисповедания.

Государство не возлагает на религиозные объединения выполнение функций органов государственной власти, других государственных органов, государственных учреждений и органов местного самоуправления, не вмешивается в деятельность религиозных объединений, если она не противоречит закону.

Религиозное объединение создается и осуществляет свою деятельность в соответствии со своей иерархической и институциональной структурой. Оно выбирает, назначает и заменяет свой персонал согласно своим установлениям, не выполняет функций органов государственной власти, других государственных органов, государственных учреждений и органов местного самоуправления. Религиозное объединение не участвует в выборах в органы государственной власти и местного самоуправления, не участвует в деятельности политических партий и политических движений, не оказывает им материальную и иную помощь.

Религиозные объединения *вправе*:

- основывать и содержать культовые здания и сооружения, иные места и объекты, специально предназначенные для богослужений, молитвенных и религиозных собраний, религиозного почитания (паломничества);
- проводить религиозные обряды в лечебно-профилактических и больничных учреждениях, детских домах, домах-интернатах для престарелых и инвалидов, в учреждениях, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы;
- производить, приобретать, экспортировать, импортировать и распространять религиозную литературу, печатные, аудио-

и видеоматериалы и иные предметы религиозного назначения;

- пользоваться исключительным правом учреждать организации, издающие богослужебную литературу и производящие предметы культового назначения;
- осуществлять благотворительную деятельность как непосредственно, так и путем учреждения благотворительных организаций;
- создавать культурно-просветительские организации, образовательные и другие учреждения, а также учреждать средства массовой информации;
- создавать учреждения профессионального религиозного образования (духовные образовательные учреждения) для подготовки служителей и религиозного персонала;
- устанавливать и поддерживать международные связи и контакты;
- обладать правом собственности на имущество, а также осуществлять предпринимательскую деятельность и создавать собственные предприятия.

Надзор за исполнением законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях осуществляют органы прокуратуры.

Орган, принявший решение о регистрации религиозной организации, осуществляет *контроль* над соблюдением ею устава относительно целей и порядка ее деятельности.

Лица, виновные в нарушении законодательства о свободе совести, могут быть субъектами нарушений законодательства о свободе вероисповедания и о религиозных объединениях, которое влечет за собой уголовную, административную и иную ответственность.

Контрольные вопросы

1. Чем отличаются предприятия и учреждения как коллективные субъекты административного права?
2. В каких организационно-правовых формах могут создаваться общественные объединения?
3. Каковы юридические последствия приостановления деятельности общественных объединений?
4. Чем религиозные группы отличаются от религиозных организаций?
5. Каковы основания ликвидации религиозных организаций?

ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ. ПРАВОВЫЕ АКТЫ УПРАВЛЕНИЯ

10.1. Понятие и виды административно-правовых форм

Государственное управление — это деятельность, осуществляемая органами государства и от его имени, иначе говоря, официальная деятельность. Она имеет юридическое значение и в силу этого требует определенного официального оформления.

Формы государственного управления — это внешнее выражение деятельности исполнительного органа власти или должностного лица, осуществленное в рамках его компетенции и вызывающее определенные последствия.

Формы действий органов исполнительной власти с точки зрения их правового значения делятся на правовые и неправовые. Различия между ними, как правило, проводятся по характеру вызываемых ими последствий.

Правовые формы государственного управления всегда влекут за собой четко выраженные юридические последствия (возникновение, изменение или прекращение административных правоотношений между субъектом и объектом управления).

К правовым формам управленческой деятельности относятся:

- принятие нормативных актов органами исполнительной власти. С их помощью устанавливаются новые нормы права, изменяется содержание или прекращается действие ранее изданных правовых норм;
- издание индивидуальных (административных, распорядительных) актов. Это случаи применения норм права к конкретным индивидуумам. Они порождают, изменяют или прекращают правоотношения для конкретного лица.

Неправовые формы государственного управления не влекут за собой наступления юридических последствий.

По *содержанию* неправовые формы управленческой деятельности подразделяются на правотворческие, правоприменительные и договорные.

Правотворчество — это деятельность специально уполномоченных субъектов (органов, должностных лиц) по выработке правовых норм.

Существует пять стадий правотворческой деятельности: 1) решение органа о необходимости разработки проекта нормативного акта; 2) подготовка текста проекта, предварительное обсуждение, доработка; 3) обсуждение проекта в правотворческом органе; 4) принятие или утверждение проекта; 5) опубликование принятого нормативного акта.

Правоприменение — это решение индивидуальных конкретных дел в сфере исполнительной деятельности органов государственной власти с вынесением правоприменительных актов.

Правоприменительная деятельность органов государственного управления состоит из шести стадий: 1) установление фактических обстоятельств дела; 2) квалификация дела, т.е. соотнесение дела с юридической нормой; 3) толкование выбранной нормы; 4) разрешение дела по существу и принятие индивидуального акта; 5) обжалование или опротестование принятого по делу решения (эта стадия факультативная, может быть использована в зависимости от желания субъекта); 6) исполнение принятого решения.

По *целям использования* формы управленческой деятельности подразделяются на внутренние и внешние.

К **внутренним** относятся решение организационно-штатных вопросов, руководство сотрудниками, управление структурными подразделениями внутри органа. К **внешним** — обеспечение выполнения функций, возложенных на орган.

По способу выражения формы управленческой деятельности подразделяются на словесные (письменные или устные) и конклюдентные (жесты, сигналы, знаки).

Иные формы осуществления государственной (исполнительной) власти:

- представление обязательных отчетов (например, отчеты юридических лиц в налоговую инспекцию);
- осуществление государственной регистрации (например, регистрация охотничьего ружья);
- выдача документов, подтверждающих наличие специального права (например, выдача лицензии на право осуществления

предпринимательской деятельности определенного характера), и др.

10.2. Понятие, юридическое значение и виды правовых актов управления

По общепринятому в административно-правовой литературе мнению, акты государственного управления являются основной юридической, или административно-правовой, формой реализации задач и функций исполнительной власти. При помощи этих актов органы исполнительной власти в пределах своих полномочий регулируют общественные отношения, организуют хозяйственную, государственную, культурную и общественно-политическую жизнь, охраняют общественный порядок и государственную безопасность, защищают законные права и свободы граждан, общественных и государственных организаций.

В отличие от других форм государственного управления правовые акты управления имеют ярко выраженное юридическое значение. С их помощью проявляется властная воля аппарата органов исполнительной власти. Они юридически закрепляют действия органов управления. Юридическим основанием издания акта управления является *компетенция* органа управления, определенная в установленном порядке. Объем и содержание компетенции органа управления определяют содержание и юридическую силу принимаемых им правовых актов управления.

Все акты управления независимо от того, каким органом принят тот или иной акт, издаются только на основании и во исполнение закона и тем самым являются подзаконными.

Таким образом, **правовой акт управления** есть основанное на законе одностороннее, юридически властное волеизъявление полномочного объекта исполнительной власти, направленное на установление административно-правовых норм или возникновение, изменение или прекращение административно-правовых отношений в целях реализации задач и функций государственно-управленческой деятельности.

Оформление правового акта управления предполагает обычно использование письменной формы. В некоторых сферах управления и в определенных случаях может допускаться и устная форма (в области военного управления, на транспорте и т.д.).

Некоторые акты управления принимают так называемую *конклюдентную* форму (дорожные знаки, обозначения запретных участков и др.).

Важный и необходимый *признак* акта управления заключается в том, что он порождает юридические последствия, которые в основном сводятся к следующему. Акт управления:

- устанавливает или изменяет правила поведения, нормы права, а такие последствия вызывают лишь нормативные акты;
- налагает конкретные обязанности на определенных субъектов или предоставляет им определенные права (например, обязанности и права государственного служащего);
- служит юридическим фактом. Является обстоятельством, которое порождает, изменяет или прекращает административно-правовые отношения (например, назначение на должность в аппарате управления служит юридическим фактом, оно порождает служебные правоотношения).

Существуют следующие отличия правовых актов управления от других актов государственных органов и общественных организаций.

Отличие акта управления от закона. Акт государственного управления так же, как и закон, является юридическим актом, регулирующим общественные отношения. Но акт государственного управления имеет силу лишь в том случае, если издан в соответствии с законом, на основе и во исполнение закона, в целях его реализации. Закон при этом имеет высшую юридическую силу в системе правовых актов. Если акт управления противоречит закону, он признается ничтожным.

Закон является юридическим источником для актов государственного управления, содержание и юридическая сила последнего определяются законом. Закон и акт государственного управления обладают разной юридической силой. Преимущество остается на стороне закона, который имеет большую юридическую силу.

Акты государственного управления отличаются от судебных актов. Судебные акты (приговоры, решения, постановления, определения) есть результат конкретного дела. Это индивидуальный акт, имеющий целью урегулировать определенный случай, факт. Судебный орган в установленном законом порядке решает вопрос о применении права, закона к конкретному действию, факту, отношению или спору. Судебный акт, представляющий собой акт применения нормы права, не может содержать нового правила поведения.

Органы, осуществляющие исполнительную власть, полномочны в пределах предоставленных им прав на основании и во исполнение законов решать конкретные случаи, применяя к ним нормы права, и устанавливать новые правила поведения. Акты государственного управления издаются преимущественно не в связи с нарушением пра-

ва, а в целях организации общественных отношений в разных областях общественной жизни.

Акты государственного управления отличаются от актов прокурорского надзора (протеста, представления, постановления). Акты прокурорского надзора являются формой реагирования прокурора на нарушения законности. Они не содержат в себе новых норм права, а также предписаний управленческого, исполнительно-распорядительного характера, что присуще актам государственного управления.

Акт государственного управления отличается от договора — юридического акта в гражданско-правовых отношениях. Гражданско-правовой договор — это двусторонняя сделка, результат взаимного действия двух или более субъектов.

Акт государственного управления, как правило, не является результатом соглашения органа управления со второй стороной отношения. Актом государственного управления отношение устанавливается, изменяется или прекращается односторонне.

Акты государственного управления отличаются от актов общественных организаций. Акты, совершаемые общественными организациями, обязательны для исполнения только в пределах этих организаций и имеют силу лишь для их членов.

Акты государственного управления исходят от государственного органа. Этот орган или его должностное лицо в издаваемом акте обращается ко второй стороне от имени государства, наделившего его определенным кругом прав и обязанностей. Предписания, содержащиеся в акте государственного управления, носят характер постановлений государственной власти. Неисполнение их влечет за собой применение мер государственного характера.

Акты государственного управления отличаются от документов, имеющих юридическое значение, и от обычных служебных документов. Документы, имеющие юридическое значение (например, акт ревизии, свидетельство о рождении, диплом об образовании, протокол об административном правонарушении), сами по себе не устанавливают, не изменяют и не прекращают конкретных правоотношений. Они не являются юридическими актами, хотя и имеют юридическое значение, поскольку их назначение состоит в том, чтобы в надлежащих случаях и в соответствующем порядке удостоверить тот или иной факт. Удостоверенный факт может послужить основанием для издания акта государственного управления.

Служебные документы (справки, докладные записки, стенограммы совещаний, заключение должностного лица и т.п.) не имеют юридического значения, но являются источником информации. На основе служебных документов так же, как и на основе документов, имеющих

юридическое значение, могут быть приняты правовые акты управления. Так, акт обследования, т.е. служебный документ, констатирующий состояние изученного вопроса, может послужить основанием для издания того или иного акта государственного управления, хотя сам по себе не является юридическим актом.

Виды актов государственного управления, или их классификация, дают возможность определить юридическую силу и значение каждого акта управления, его отраслевое и пространственное действие, а также место среди других актов. Наука административного права обычно классифицирует акты государственного управления по следующим пяти признакам: 1) по юридическим свойствам; 2) действиям в пространстве; 3) характеру компетенции органов, их издающих; 4) органам, их издающим; 5) форме выражения.

По *юридическим свойствам* акты государственного управления делятся:

- на нормативные или акты, устанавливающие общие правила. Устанавливают, изменяют или отменяют нормы права. Это акты — общие правила безличностного характера, рассчитанные на многократное применение ко всем предусмотренным ими случаям. Имеют особое значение, являются источником права, на них базируются акты применения норм права;
- индивидуальные — административные акты. Содержат конкретные предписания определенному лицу. На их основании возникают, изменяются или прекращаются конкретные правоотношения (например, постановление о наложении административного взыскания).

По *действию в пространстве* различаются акты, действующие в масштабе России, республики, края, области, округа, города, района, поселка или сельского населенного пункта.

Все акты по *характеру компетенции* органов, их издающих, классифицируются следующим образом:

- акты общего управления — издаются органами общей компетенции (Правительством РФ, исполнительной властью субъекта Федерации, органами местного самоуправления);
- акты межотраслевого управления — принимаются органами управления межотраслевой компетенции, которые решают вопросы, имеющие межотраслевой характер;
- акты отраслевого управления — регулируют отношения, возникающие в одной отрасли управления; принимаются министерствами, руководителями ведомств, управлений или отделов).

Каждый вид исполнительных органов вправе издавать правовые акты определенного названия, установленного либо конституционны-

ми и законодательными нормами, либо подзаконными нормами административного права.

Правовые акты по вопросам организации исполнительной власти издает Президент РФ.

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 115) и Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» Правительство РФ издает постановления и распоряжения, причем постановления носят нормативный характер, а распоряжения — индивидуальный.

Федеральные органы исполнительной власти издают приказы, постановления, распоряжения, правила, инструкции, положения. Аналогичны названия административно-правовых актов, издаваемых органами исполнительной власти республик.

Главы администраций краев, областей, городов федерального значения, автономных областей и округов издают постановления и распоряжения, главы администраций в системе местного самоуправления — постановления и распоряжения.

По *форме выражения* правовые акты управления делятся на словесные (письменные и устные) и конклюдентные. Обязательная письменная форма определена законодательством для нормативных актов государственного управления и для актов о привлечении к административной ответственности.

Исполнение устных актов (приказов, распоряжений, указаний, команд и т.п.) гарантируется принудительной силой государства. Отказ от выполнения, невыполнение или ненадлежащее выполнение устного акта управления может повлечь за собой юридическую ответственность. Во многих органах управления заведен такой порядок: все устные распоряжения, требующие в дальнейшем проверки исполнения, записываются в специальную книгу.

10.3. Требования, предъявляемые к правовым актам управления

При разработке и принятии правового акта государственного управления должны соблюдаться определенные требования. Так, с позиции *юридического содержания* можно выделить следующие основные требования к правовому акту управления:

- не должен противоречить Конституции РФ, федеративному договору, законодательству, нормативным актам Президента РФ;
- должен основываться на конституционном разграничении предметов ведения и полномочий между органами исполни-

тельной власти России и аналогичными органами субъектов Федерации;

- должен учитывать положения правовых актов вышестоящих исполнительных органов;
- должен быть издан полномочным органом исполнительной власти или уполномоченным на то должностным лицом, т.е. в рамках закрепленной за ним компетенции;
- должен быть юридически обоснован, так как его содержание составляют властные волеизъявления исполнительного органа или должностного лица. В нем должны быть четко выражены цели его издания, а также основания и юридические последствия;
- не должен ограничивать либо нарушать компетенцию и оперативную самостоятельность нижестоящих звеньев системы государственного управления;
- не должен ограничивать либо нарушать установленные законодательством права и законные интересы граждан и негосударственных формирований в сфере государственного управления.

Большое значение имеют следующие два конституционных правила. Во-первых, в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом исполнительного органа субъекта Федерации, изданным вне пределов ведения России или совместного ведения России и субъектов Федерации, действует акт, принятый на уровне субъекта Федерации (ст. 76 Конституции РФ). В иных случаях при наличии противоречий действует федеральный закон или нормативные акты федеральных органов исполнительной власти. Во-вторых, правовой акт нормативного характера, затрагивающий свободы и обязанности граждан, не может приниматься, если не был опубликован официально для всеобщего сведения (ст. 15).

Определенные требования предъявляются и к *порядку издания* правовых актов. Так, акты, принимаемые коллегиальными органами, должны обсуждаться на заседаниях этих органов при наличии кворума, т.е. простого или квалифицированного (не менее двух третей) большинства членов коллективного органа. Акты, принимаемые единоначальными органами, а также руководителями коллегиальных органов по вопросам, не требующим коллегиального обсуждения, должны приниматься на основе всестороннего и полного учета возможностей и фактического положения дела.

Правовой акт управления должен быть издан по установленной форме и подписан надлежащими должностными лицами. Так, акты

Правительства РФ подписываются Председателем Правительства РФ; глава администрации подписывает постановления и распоряжения.

Акты управления должны быть изложены четким, общедоступным языком, конкретно формулировать задачи, отвечать требованиям оперативного, дифференцированного руководства.

Правовой акт управления должен быть издан в точном соответствии с установленным порядком опубликования и вступления в силу актов управления:

- акты Президента РФ и Правительства РФ подлежат обязательному официальному опубликованию. Исключение составляют акты, содержащие сведения, являющиеся государственной тайной;
- указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ публикуются Администрацией Президента РФ в «Собрании законодательства Российской Федерации», а также в «Российской газете». Опубликование актов Президента РФ и Правительства РФ в этих изданиях является официальным опубликованием;
- нормативные акты федеральных министерств, затрагивающие права, свободы и законные интересы граждан или носящие межведомственный характер и прошедшие государственную регистрацию в Минюсте России, подлежат официальному опубликованию в «Российской газете», Бюллетене федеральных органов исполнительной власти, если иное не предусмотрено законодательством. Официальное опубликование актов осуществляется не позднее десяти дней после их государственной регистрации;
- акты органов исполнительной власти республик публикуются в соответствующих изданиях республик;
- акты органов исполнительной власти иных субъектов Федерации публикуются в периодической, а также в иных средствах опубликования актов управления.

В отношении актов управления действует правило **презумпции правильности акта**, по которому до тех пор, пока акт не отменен или не приостановлен, его исполнение обязательно. Это правило вытекает из того, что акт управления издается государственным органом (должностным лицом), осуществляющим свою компетенцию, следовательно, акт управления содержит в себе дозволение государственного органа. Презумпция правильности акта обуславливает его обязательность и означает, что лишение акта юридической силы требует обычно решения компетентного органа, который обладает правом объявить этот акт недействительным.

Несоблюдение одного какого-либо из вышеперечисленных требований делает акт управления *несовершенным*. В этом случае может возникнуть вопрос о действительности, т.е. его обязательности к исполнению.

Необходимо учитывать, что не всякое нарушение требований означает, что несовершенный акт не порождает юридических последствий и что он может не выполняться обязанными лицами. В одних случаях несовершенный акт будет ничтожным, т.е. лишенным силы создавать юридические последствия, а в других (например, при маловажных нарушениях установленных требований) сохраняет силу и создает юридический эффект, но при этом может быть оспорен заинтересованным лицом.

Таким образом, существуют два вида несовершенных актов управления:

- 1) ничтожные — акты управления, которые вследствие своей незаконности не могут порождать и не порождают юридических последствий. Их незаконность настолько очевидна, что они не подлежат исполнению. Привлечение лиц к ответственности за неисполнение ничтожных актов незаконно;
- 2) оспоримые — акты, которые при обязательности их исполнения могут быть оспорены. При этом оспаривание такого акта не лишает его юридической силы. Для того чтобы оспоримый акт был лишен силы, требуется особое решение компетентного органа.

Известны следующие варианты оспаривания правовых актов управления:

- опротестование. Наиболее известно принесение протестов на акты исполнительных органов или должностных лиц органами прокуратуры. По результатам рассмотрения протеста он может быть удовлетворен, что приводит к отмене акта управления, либо оставлен без удовлетворения;
- обжалование. Конституция РФ закрепляет право граждан обжаловать в суд решения исполнительных органов или должностных лиц (ст. 46).

Существует и административный порядок обжалования гражданами правовых актов управления, которые нарушают их права и законные интересы.

Правовой акт управления может утратить юридическую силу не только в связи с признанием его недействительным. Он может быть отменен органом, издавшим его, или вышестоящим государственным органом, который пользуется правом такой отмены. Так, Правитель-

ство РФ вправе отменять противоречащие законодательству решения органов исполнительной власти субъектов Федерации (кроме актов органов исполнительной власти республик), а также акты федеральных органов исполнительной власти, подведомственных ему.

Конституция РФ определила полномочия Конституционного Суда РФ в решении вопросов о юридической силе правовых актов. Так, он разрешает дела о соответствии Конституции РФ актов Правительства РФ, а также актов органов исполнительной власти субъектов Федерации. Акты или их отдельные положения могут быть признаны Конституционным Судом РФ неконституционными, и они утрачивают юридическую силу (ст. 125).

Кроме отмены правовых актов законодательство предусматривает возможность *приостановления* их действия или исполнения. Подобного рода юридическая акция не влечет за собой утрату приостановленным правовым актом юридической силы. Действие или исполнение акта прекращается временно, до вынесения определенных выводов по причинам, которые вызвали его приостановление.

Приостановление действий актов управления производится в тех случаях, когда уполномоченный на то орган считает изданный акт незаконным либо нецелесообразным, но не обладает правом на его отмену.

10.4. Правовые акты отдельных представителей публичной администрации

Правовые акты *Президента РФ* занимают особое место среди форм государственного управления. Они, с одной стороны, носят подзаконный характер и в массе своей выступают отражением того влияния, которое глава государства оказывает на деятельность органов и должностных лиц исполнительной власти. Кроме того, относятся к решениям, обеспечение исполнения которых входит в обязанность публичной администрации. А с другой — обладают большей юридической силой, нежели правовые акты публичной администрации, а также способны выступать в качестве средства первичного правового регулирования общественных отношений.

Президент РФ издает указы и распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории страны (ст. 90 Конституции РФ). Правовые акты главы государства не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Указы, как правило, носят нормативный, а распоряжения — индивидуальный характер. Дополнительным источником информации о них является Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления

в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

Указы и распоряжения Президента РФ подлежат официальному опубликованию, кроме тех из них, которые содержат сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера. Акты главы государства публикуются в течение десяти дней после дня их подписания. Официальным опубликованием считаются указы и распоряжения, опубликованные в «Российской газете», журнале «Собрание законодательства Российской Федерации», а также тексты, распространяемые в машиночитаемом виде Научно-техническим центром правовой информации «Система».

Акты Президента РФ, имеющие нормативный характер, вступают в силу на всей территории России по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования. Иные акты главы государства вводятся в действие с момента их подписания.

Внешней формой выражения полномочий, составляющих компетенцию *Правительства РФ*, являются принимаемые им акты. В зависимости от юридической значимости они делятся на две группы: 1) правовые акты (постановления и распоряжения) и 2) акты, не имеющие правового характера (обращения, заявления и иные аналогичные документы).

Правительство РФ на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов и нормативных указов Президента РФ издает постановления и распоряжения и обеспечивает их исполнение (ст. 115 Конституции РФ). Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений, акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, принимаются в форме распоряжений. И те и другие принимаются коллегиально, подписываются Председателем Правительства РФ и обязательны для исполнения в России.

Постановления Правительства РФ подлежат официальному опубликованию не позднее 15 дней со дня их принятия. Те из них, которые затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня их официального опубликования. Иные постановления вводятся в действие со дня их подписания, если в самом постановлении не предусмотрен иной порядок вступления в силу.

Источники официального опубликования правовых актов высшего исполнительного органа государственной власти те же, что и для указов и распоряжений Президента РФ. Распоряжения Правительства РФ вступают в силу со дня их подписания. Правовые акты Пра-

ительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ могут быть отменены главой государства.

Решения *федерального органа исполнительной власти* оформляются в виде приказа или — в случаях, установленных законодательством — иных актов. Приказами и распоряжениями оформляются решения нормативного характера, а также по оперативным, организационным, кадровым и другим вопросам работы федерального министерства. Положение принимается в том случае, если в нем устанавливаются системно связанные между собой правила по вопросам, отнесенным к компетенции федерального органа исполнительной власти. В правилах устанавливаются нормы и требования, обязательные для исполнения. В инструкции излагается порядок осуществления какой-либо деятельности или порядок применения положений законодательных и иных нормативных актов. Положения, правила, инструкции применяются как самостоятельные правовые акты, которые подписываются руководителем, или как акты, утверждаемые федеральным органом исполнительной власти. Утверждение оформляется в форме грифа утверждения либо в виде издания отдельного распорядительного документа об их утверждении.

Особые требования предъявляются к нормативным правовым актам федеральных органов исполнительной власти. Правила об этом содержатся помимо Указа Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 в Правилах подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009.

Нормативным правовым актом признается письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме творческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. Ведомственные нормативные правовые акты издаются на основе и во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции. Такие акты принимаются только в виде постановлений, приказов, распоряжений, инструкций и положений.

Нормативные правовые акты подписываются (утверждаются) руководителем федерального органа исполнительной власти или лицом, исполняющим его обязанности. Государственной регистрации подлежат те из них, которые затрагивают права, свободы и обязанно-

сти человека и гражданина; устанавливают правовой статус организаций; имеют межведомственный характер.

Подлежащие государственной регистрации нормативные правовые акты не позднее десяти дней со дня подписания (утверждения) представляются в Минюст России. Государственная регистрация производится Минюстом России в срок до 15 рабочих дней с даты получения акта.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти подлежат официальному опубликованию в течение десяти дней после дня их регистрации. Источниками официального опубликования являются «Российская газета» и журнал «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти». Кроме того, официальными признаются тексты, распространяемые в машиночитаемом виде Научно-техническим центром правовой информации «Система».

Ведомственные нормативные акты, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут за собой правовых последствий как не вступившие в силу; не могут служить основанием для регулирования соответствующих отношений и применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. Более того, на них нельзя ссылаться при разрешении споров.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти вступают в силу одновременно на всей территории России по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими актами не установлен другой порядок введения в действие. Правительство РФ вправе отменять ведомственные нормативные акты или приостанавливать их действие.

Административно-правовые акты принимаются также на региональном и местном уровнях. Высшее должностное лицо *субъекта Федерации* (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта Федерации издает указы (постановления) и распоряжения. Акты высшего должностного лица субъекта Федерации и акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения в данном субъекте Федерации. Президент РФ вправе приостанавливать действие актов высших должностных лиц и органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае противоречия

этих актов Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Постановления и распоряжения главы *местной администрации* входят в систему муниципальных правовых актов. **Муниципальный правовой акт** — это решение по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, принятое населением непосредственно, органом и (или) должностным лицом местного самоуправления, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее либо изменяющее обязательные правила или имеющее индивидуальный характер.

Постановления издаются главой местной администрации в пределах его полномочий по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Федерации. Его распоряжения посвящены вопросам организации работы местной администрации. Постановления и распоряжения главы исполнительно-распорядительного органа муниципального образования не должны противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме (сходе граждан). Порядок опубликования и введения в действие муниципальных правовых актов устанавливается уставом муниципального образования. Муниципальные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования.

10.5. Административно-правовой договор

Административно-правовой договор называется соглашением, которое устанавливает административно-правовые нормы, обязательные для участников управленческих отношений, влекущие за собой установление, изменение или прекращение административных прав и обязанностей.

Административно-правовой договор обладает следующими признаками:

- является разновидностью правового договора;
- устанавливает административно-правовые нормы;
- его правовая база содержится в Конституции РФ и законодательстве;

- один из его участников является государственным органом или должностным лицом;
- его договорные нормы рассчитаны на длительное действие;
- заключается в соответствии со специальной процедурой;
- не допускает отказ от исполнения договорных обязательств в одностороннем порядке;
- несоблюдение его норм влечет за собой наступление юридических последствий.

Целью административного договора является реализация публичных интересов его участников.

Виды административно-правового договора можно разделить по следующим основаниям:

- по *предмету действия* — о компетенции (разграничение полномочий и предметов ведения); обеспечивающий государственные нужды; по управлению объектами государственной собственности; контракты (трудовые соглашения) с государственными служащими; финансовые и налоговые; о совместной деятельности и сотрудничестве; об оказании некоторых услуг частным лицам (например, коммунальных, по обеспечению занятости населения); инвестиционные;
- по *субъекту* — между субъектами управленческой деятельности; между субъектами исполнительной власти и иными государственными (муниципальными) организациями; между государственными и негосударственными организациями; между государственными (муниципальными) органами и их служащими; между субъектами управления и гражданами.

Контрольные вопросы

1. Чем акты государственного управления отличаются от законодательных и судебных актов?
2. Перечислите основные требования, предъявляемые к правовым актам управления.
3. Назовите признаки, характеризующие административно-правовой договор.
4. Каковы сроки опубликования и вступления в силу правовых актов Президента РФ и Правительства РФ?
5. Какие виды нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти вы знаете?
6. При каких условиях нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти подлежат государственной регистрации?
7. Каковы источники официального опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти?

МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**11.1. Понятие, основные черты и виды
административно-правовых методов управления**

Управление — это властная деятельность. Наличие власти означает, что субъект управления может односторонне определять поведение подвластных ему объектов. Такое подчинение воли достигается разными методами, под которыми понимаются способы, средства, приемы достижения какой-либо цели или выполнения поставленной задачи.

Метод — способ целенаправленного воздействия субъекта управления на коллектив, группу или одного человека.

Особенности методов управления:

- реализуются в процессе деятельности, которая имеет государственный характер. Следовательно, речь идет о методах государственной деятельности;
- формируются по воле государства;
- используются основными субъектами управления — органами исполнительной власти или должностными лицами и в силу этого в них выражаются присущие этим органам или должностным лицам полномочия государственно-властного характера.

Методы государственного управления, как и его формы, многообразны. Существуют следующие три универсальных способа воздействия на сознание и волю людей, отличие которых в характере воздействия на волю подчиненных:

- 1) *убеждение* — главный метод деятельности. Процесс последовательно осуществляемых действий, который включает в себя такие элементы, как овладение вниманием, внушение, разжигание интереса, возбуждение желания, стимулирование действий. Убеждение проявляется в использовании разных разъяснительных, воспитательных и поощрительных мер для

формирования воли властвующего или даже преобразования ее в волю подвластных объектов;

- 2) *принуждение* — вспомогательный метод управления. Применяется к тем, кто уклоняется от соблюдения законности и государственной дисциплины, нарушает установленные административно-правовыми нормами правила поведения. В случае нарушения требований административно-правовых норм оно выражается в применении дисциплинарной или административной ответственности;
- 3) *поощрение* — направляет волю людей на совершение полезных с точки зрения поощряющего дел, через интерес к совершению определенных дел, получению материального, морального или иного одобрения.

Воздействовать на развитие общества, поведение людей органы исполнительной власти могут прямо, косвенно либо сочетая тот и другой способ.

Признаки *прямого воздействия*:

- прямое воздействие на волю;
- приказной характер;
- однозначность указаний;
- широкое использование правительственных, ведомственных актов;
- наличие административного аппарата, контролирующего выполнение указаний и применяющего принудительные меры для исполнения;
- стимулирование выполнения указаний;
- широкое использование внеэкономического принуждения.

Особенности *косвенного воздействия*:

- руководящее воздействие на волю осуществляется косвенно, через создание ситуации, заинтересовывающей в нужном поведении;
- акты власти управомочивают на определенные действия;
- у подвластных существует возможность выбора варианта поведения;
- автоматически действующий механизм стимулирования закреплён юридическими нормами и обычаями;
- очевидно наличие развитого механизма правосудия, который обеспечивает защиту интересов граждан и их объединений.

Методы деятельности исполнительной власти — это способы осуществления управленческих функций и средства воздействия органов исполнительной власти на управляемые ими объекты.

Административные методы — это способы воздействия на деятельность предприятий, учреждений, организаций, на поведение трудовых коллективов, должностных лиц и граждан со стороны органов исполнительной власти путем прямого установления их обязанностей, приказа, опирающегося на властные полномочия и систему подчиненности. При использовании административных методов орган управления предписывает управляемому, что он должен делать.

Административные методы имеют множество проявлений, которые всегда выражают тот или иной вариант одностороннего управляющего воздействия. Это могут быть:

- установление правил поведения в сфере государственного управления;
- утверждение заданий, обязательных для подчиненных;
- предписание о совершении определенных действий (например, приказ о проведении ревизии);
- назначение на должность;
- удовлетворение законных притязаний граждан;
- осуществление контрольных действий;
- применение принудительных средств воздействия (например, привлечение к административной ответственности).

По *форме выражения* административные методы делятся на административно-правовые и административно-организационные. По *юридическим свойствам* они бывают нормативные или индивидуальные, а по *способу воздействия* — обязывающие, уполномочивающие или поощряющие. По *форме предписания* их можно разделить на поручительные и рекомендательные.

11.2. Убеждение как метод государственного управления

Убеждение — это использование разных разъяснительных, воспитательных, организационных мер для формирования воли подвластного или ее преобразования. С помощью средств убеждения стимулируется должное поведение участников административно-правовых отношений. Граждане добровольно подчиняются юридическим нормам и сознательно участвуют в их осуществлении, если понимают задачи, цели государства и одобряют их.

Убеждение как метод государственного управления имеет характерные черты, элементы и средства. *Характерными чертами* является то, что убеждение используется прежде всего постоянно и в отношении всех граждан, а также обеспечивает добровольное выполнение норм, указаний, предписаний, а в конечном счете воспитывает «привычку» законопослушания.

Элементами убеждения как метода государственного воздействия являются овладение вниманием, внушение, воздействие на сознание, оперирование эмоциями и формирование интереса.

Средствами убеждения могут быть:

- обучение — процесс целенаправленного формирования знаний, умений и навыков;
- пропаганда — распространение в массах и разъяснение идей, учений и знаний;
- агитация — распространение идей в целях привлечения масс к активной общественно-политической деятельности;
- разъяснительная работа — деятельность по объяснению содержания чего-либо;
- критика — отрицательное суждение и указание недостатков в какой-то или чьей-то работе;
- осуждение антисоциального поведения — выражение неодобрения, порицание отклоняющегося (девиантного) поведения;
- обмен опытом.

Убеждение относится к прямым (административным) методам государственного управления. Существуют также методы косвенного воздействия, к которым относятся социально-психологические и экономические методы государственного управления.

11.3. Социально-психологические и экономические методы государственного управления. Административное поощрение

Из самого названия «социально-психологические методы» вытекает, что они являются методами социологической и психологической направленности.

К *социологическим методам* относятся управление социально-массовыми процессами, управление коллективами людей и управление индивидуально-личностным поведением.

Психологические методы государственного управления делятся на следующие виды:

- гуманизация труда;
- психологическое побуждение;
- комплектование малых групп и коллективов на основе психологической совместимости работников;
- профессиональный отбор работников по их психологическим характеристикам.

Экономические методы — это способы воздействия на поведение трудовых коллективов, должностных лиц и граждан. Они ориентируются не на прямое, а на косвенное воздействие, через интересы управляемых. Видами экономических методов управления являются прибыль, премия, кредит, лицензия, налогообложение, квоты и т.д.

Применение экономических методов означает создание таких экономических условий, установление таких стимулов, которые вызывают у управляемых заинтересованность в выполнении определенной работы. Главное в том, что субъект управления с помощью экономических методов добивается должного поведения управляемых путем воздействия на их материальные интересы.

Поощрение — способ воздействия, который через интерес, сознание направляет волю людей на совершение полезных, с точки зрения поощряющего, дел.

Существует два вида оснований, которые дают возможность применить к гражданину такой вид административного воздействия, как поощрение:

- 1) абсолютные — добросовестное выполнение трудовых и служебных обязанностей; выполнение гражданского долга (например, помощь в задержании преступника, спасение утопающего); поощрение матерей, родивших и воспитавших более пяти детей; юбилеи, заслуги иностранных граждан перед Россией в развитии науки, техники и т.д.;
- 2) относительные — обстоятельства, смягчающие ответственность за административное правонарушение. Этот вид оснований регулируется Кодексом РФ об административных правонарушениях и дисциплинарными уставами. К относительным основаниям относятся добровольный отказ от неправомерной деятельности, чистосердечное раскаяние и добровольное возмещение ущерба или устранение причиненного вреда.

Поощрение как способ воздействия на сознание и волю людей имеет следующие особенности:

- фактическим основанием для его применения являются заслуга, деяние, положительно оцениваемое субъектами власти;
- всегда связано с оценкой уже совершенных деяний и является составной частью государственного контроля;
- всегда применяется в отношении отдельных индивидуальных или коллективных субъектов;
- заключается в моральном одобрении, наделении определенными правами, материальными ценностями и иными благами;

- урегулировано в основном правом, во многих случаях реализуется в форме правоприменения;
- косвенно воздействует на волю поощряемого, стимулируя его.

С точки зрения правовой основы поощрение может быть формальным и неформальным. Первое регламентировано правовыми нормами. Такие меры оформляются специальными правоприменительными актами и, как правило, заносятся в трудовую книжку или служебную карточку. Второе разнообразнее, не предусмотрено юридическими нормами (например, публичная похвала).

По своему содержанию поощрение может быть:

- моральным (например, благодарность, грамота, похвальный лист);
- материальным (премия, ценный подарок);
- статусным, изменяющим правовой статус гражданина (например, присвоение почетного звания «Заслуженный юрист Российской Федерации»);
- смешанным. Часто одна мера содержит моральное и статусное поощрение, например присвоение звания Героя РФ.

Меры поощрения могут применяться как к коллективным субъектам (например, объявление благодарности Президента РФ коллективу Финансовой академии за заслуги по подготовке высококвалифицированных специалистов в финансово-банковской области), так и к индивидуальным (например, для иностранных граждан и лиц без гражданства установлено применение такого поощрительного средства, как предоставление лицу с его согласия почетного гражданства).

Умелое использование методов в определенной обстановке свидетельствует об искусности субъекта управления. От умения выбрать и применить их во многом зависит достижение поставленной цели, а значит, эффективность управленческой деятельности.

Контрольные вопросы

1. Как соотносятся между собой убеждения и принуждения, используемые в качестве методов государственного управления?
2. Каковы основные проявления административных методов?
3. Какие существуют варианты классификации административных методов?
4. Назовите виды психологических методов государственного управления.
5. В чем специфика абсолютных оснований применения поощрения как вида административного воздействия?

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ

12.1. Понятие и классификация мер административного принуждения

В теории административного права выделяют четыре основных вида государственного принуждения: уголовное, административное, дисциплинарное и гражданско-правовое. По своей сути административное принуждение является разновидностью государственного принуждения. Оно применяется компетентными государственными органами и их полномочными представителями на основании норм административного права.

Административное принуждение — это метод психического или физического воздействия на сознание и поведение людей, применяемый в сфере государственного управления в целях предупреждения, пресечения административных правонарушений и привлечения виновных лиц к административной ответственности.

Для административного принуждения характерно следующее:

- применяется только на основе закона. Нормами права регулируется, какие меры, при каких условиях, в каком порядке и кем могут применяться. Четкая регламентация принудительных мер необходима для соблюдения принципов неприкосновенности личности, жилища и личной собственности граждан;
- применяется внесудебный порядок, так как использование административно-принудительных мер отнесено к компетенции соответствующих исполнительных органов или должностных лиц, которые непосредственно реализуют их без обращения в суд. Однако отдельные меры административного принуждения используются судами в случаях наложения более строгих административных взысканий;
- реализуется только к конкретным субъектам права, нарушившим административно-правовые нормы;

- его меры применяются как к лицам, так и к организациям;
- порядок их применения урегулирован нормами административного права и является составной частью административного процесса;
- множественность органов и должностных лиц, его применяющих;
- имеет цель наказать правонарушителя, пресечь и предупредить административное правонарушение;
- правоограничения лиц, к которым применяются меры административного взыскания, менее ощутимы и суровы, чем те, которые сопровождают другие меры государственного принуждения (например, меры уголовного наказания);
- его меры могут применяться как в отношении правонарушителей, так и к лицам, не совершающим правонарушение (например, меры применяемые при возникновении чрезвычайных обстоятельств);
- применяется не всеми субъектами управленческой деятельности, а лишь специально уполномоченными законом на его применение;
- в значительной степени имеет также профилактическое значение.

Меры административного принуждения разнообразны и обладают разными признаками.

По *целевому назначению* меры административного принуждения делятся на пять групп: 1) административно-предупредительные; 2) административно-пресекательные; 3) административной ответственности; 4) административно-восстановительные; 5) административно-процессуального обеспечения.

Общим для всех мер административного принуждения является их принудительно-обязательный и государственно-властный характер. Все они являются административно-правовой формой охраны правопорядка, характер каждой из них определяется конкретным видом отношений, который они обеспечивают.

Административно-предупредительные меры применяются при отсутствии правонарушений, при наступлении определенных условий, чаще всего чрезвычайного характера. Их цель — предупредить правонарушение, охранить общественную безопасность и не допустить вредные, тяжелые последствия. К таким мерам относятся досмотр вещей и личный досмотр (таможенный, милицейский); проверка документов, удостоверяющих личность; административное задержание; закрытие участков государственной границы и др.

Сущность административно-пресекательных мер состоит в принудительном прекращении противоправных действий или деятельности граждан, должностных лиц, учреждений, организаций или предприятий. В качестве этих мер применяются требования прекратить противоправные действия; непосредственное физическое воздействие (например, применение приемов самообороны сотрудниками милиции при задержании правонарушителя); применение специальных средств (например, сотрудниками милиции резиновых палок, слезоточивого газа, наручников); административное задержание лица для составления протокола об административном правонарушении и др.

Меры административной ответственности (наказания) обладают карательными свойствами. Именно через административные взыскания (ст. 3.2 КоАП РФ) реализуется институт административной ответственности.

Таким образом, каждое средство правовой охраны выполняет определенную и только ему присущую функцию в системе мер государственного принуждения.

12.2. Классификация мер административного предупреждения и пресечения

Предположение о том, что лицо собирается совершить административное правонарушение либо иное противоправное деяние, служит основанием для применения мер административного предупреждения.

Меры административного предупреждения — это способы и средства, направленные на предупреждение и предотвращение правонарушений и обстоятельств, которые угрожают жизни и безопасности граждан или нормальной деятельности государственных органов, предприятий и организаций. Они носят профилактический характер и выражаются, как правило, в виде ограничений и запретов.

Наиболее *распространенные* меры административного предупреждения:

- контроль и надзорные проверки;
- введение карантина, остановка движения транспорта на отдельных улицах (например, в случае аварии или иного происшествия, закрытие Государственной границы РФ);
- проверка документов, контроль и досмотр вещей;
- принудительное доставление физических лиц для освидетельствования в медицинские учреждения;
- принудительное выселение граждан из домов, грозящих разрушением;

- санитарный досмотр грузов;
- технический осмотр транспортных средств и т.п.

Административно-пресекательные меры — это способы и средства принудительного воздействия, применяемые в целях прекращения противоправного деяния и предотвращения наступления вредных последствий.

В зависимости от целей, характера и объекта воздействия виды административно-пресекательных мер подразделяются:

- на меры, применяемые к нарушителю — физическому лицу (например, требование прекратить противоправные действия, непосредственное физическое воздействие, административное задержание лица для составления протокола об административном правонарушении, применение оружия и иных специальных средств работниками милиции);
- меры, применяемые к нарушителю — юридическому лицу (например, требование прекратить противоправные действия, приостановление деятельности предприятий, отказ в выдаче лицензии, приостановление действия лицензии или ее аннулирование);
- меры имущественного характера (например, изъятие огнестрельного оружия);
- меры технического характера (например, приостановление эксплуатации автотранспортных средств, техническое состояние которых не отвечает установленным требованиям);
- меры эпидемиологического характера (применяются органами санэпиднадзора);
- меры финансово-кредитного характера (например, изымание в доход бюджета сумм, полученных путем нарушения финансовой дисциплины, или наложение ареста на банковские счета организации).

12.3. Классификация мер

административно-процессуального принуждения.

Порядок применения мер административного принуждения

Меры административно-процессуального принуждения — это такие меры, которые принимаются специально уполномоченными субъектами в целях обеспечения административного производства.

В зависимости от характера правоограничений меры административно-процессуального принуждения подразделяются на ограничение личных неимущественных прав, личных имущественных прав и организационного характера.

По *характеру функций* меры административно-процессуального принуждения делятся на три вида: 1) административно-процессуальное пресечение; 2) получение доказательств; 3) исполнение административных наказаний.

Порядок применения мер административного принуждения — это этапы, или стадии, применения мер принуждения. Существуют следующие семь этапов применения мер принуждения:

- 1) анализ конкретной ситуации, ее детальный разбор;
- 2) выбор меры принуждения;
- 3) проверка действенности выбранной меры;
- 4) принятие решения о применении меры принуждения;
- 5) применение;
- 6) анализ эффективности примененной меры;
- 7) внесение корректив в последующую правоприменительную деятельность.

Порядок применения мер административного принуждения и наложения административного взыскания закреплён в нормах КоАП РФ.

Применение мер административного принуждения во всех его вариантах усиливается в условиях чрезвычайного положения. Органы, осуществляющие управление в этих условиях, наделяются чрезвычайными полномочиями, необходимыми для скорейшей нормализации обстановки, восстановления правопорядка, законности и ликвидации угрозы безопасности граждан. Так, возможно временное выселение граждан из районов, опасных для проживания; введение особого режима въезда и выезда граждан; запрещение проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций; запрещение проведения забастовок; введение особых правил пользования связью; ограничение движения транспортных средств; введение комендантского часа; приостановление деятельности политических партий, общественных организаций и учреждений для предотвращения и ликвидации последствий чрезвычайных обстоятельств.

Контрольные вопросы

1. Что такое административное принуждение?
2. Что является общим для всех мер административного принуждения?
3. Назовите этапы применения мер административного принуждения.
4. Назовите самые распространенные меры административного предупреждения.
5. Каков порядок применения мер административного принуждения?

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВОНАРУШЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

13.1. Административное правонарушение: понятие, признаки, состав

Административное правонарушение является основанием административной ответственности. Согласно ст. 2.1 КоАП РФ, **административным правонарушением** признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое установлена административная ответственность.

Действие — это активная форма поведения правонарушителя, непосредственно связанная с невыполнением обязанностей и законных требований, нарушением запрета. *Бездействие* — пассивная форма поведения правонарушителя, непосредственно связанная с невыполнением обязанностей и законных требований.

Признаки административного правонарушения:

- антиобщественность. Законодательством определено, какое деяние является антиобщественным в рамках института административной ответственности, а какое — нет;
- противоправность. Заключается в совершении деяния, нарушающего нормы административного и иных отраслей права, охраняемые мерами административной ответственности;
- виновность. Законодательство рассматривает противоправное деяние, совершенное лицом, в качестве административного правонарушения только в случае, если имеет место вина лица, т.е. содеянное было осуществлено умышленно или по неосторожности;
- наказуемость. Административным правонарушением признается только то деяние, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность.

Под **составом административного правонарушения** понимается установленная правовой нормой совокупность признаков, при нали-

ции которых противоправное деяние признается проступком. Состав административного правонарушения, как и состав преступления, обязательно имеет четыре элемента: 1) объект; 2) объективную сторону; 3) субъект; 4) субъективную сторону. Если хотя бы один элемент отсутствует, деяние не может быть признано административным правонарушением.

Объектом правонарушения являются те общественные отношения, которые охраняются административным правом. Формы выражения конкретных объектов могут быть разные: порядок управления, собственность, принципы и правила хозяйствования, общественный порядок и т.д.

Объективная сторона проступка — это деяние, выражающееся в нарушении установленных административно-правовыми нормами правил. Наличие объективной стороны законодатель во многих случаях ставит в зависимость от времени, места, способа, характера совершения деяния, наступивших его вредных последствий, совершения противоправного деяния в прошлом, его систематичности.

Содержание объективной стороны может включать в себя характер действия или бездействия:

- неоднократность — совершение двух или более однородных административных правонарушений;
- повторность — совершение одним и тем же лицом в течение года однородного правонарушения, за которое оно уже привлекалось к административному взысканию;
- длящееся правонарушение — деяние, сопряженное с последующим длительным невыполнением обязанностей, возложенных на виновного законом под угрозой административной ответственности. Является единым независимо от продолжительности.

Различие длящегося и продолжаемого правонарушения в том, что продолжаемый проступок — это несколько действий, каждое из которых является проступком, как правило, объединенных единым умыслом.

Субъектами административного правонарушения являются вменяемые, достигшие определенного возраста физические лица и лица, обладающие специальным административно-правовым статусом (например, водители или должностные лица, организации или индивидуальные предприниматели).

Принято различать следующие два вида субъектов административного правонарушения:

- 1) индивидуальный — граждане и другие категории лиц, обладающие административно-правовым статусом, совершившие

административное правонарушение. Это граждане и специальные лица, т.е. лица, обладающие специальным административно-правовым статусом, с учетом их правового положения, выполняемых профессиональных и социальных функций;

- 2) коллективный — юридические и иные коллективные образования, совершившие административное правонарушение. Организация признается субъектом административного правонарушения нормами таких отраслей права, как земельное, финансовое, налоговое, природоохранительное и др.

Признаки индивидуального субъекта административного правонарушения:

- общие — обладает любое лицо, привлекаемое к административной ответственности: вменяемость и достижение на момент совершения правонарушения 16 лет;
- специальные — отражают особенности труда, служебного положения (например, должностное лицо, водитель автомобиля, работник организации торговли), прошлое противоправное поведение (например, лицо, находившееся под административным надзором, ранее привлекавшееся к административной ответственности), иные особенности правового статуса (например, иностранные граждане, военнослужащие).

Субъективная сторона административного правонарушения — это совокупность признаков, характеризующих психическое отношение лица к противоправному действию или бездействию и его последствиям. Ее основу составляет вина, которая может быть в форме умысла или неосторожности.

Умышленным признается деяние, если лицо, совершившее его, сознавало противоправный характер своего деяния, предвидело его вредные последствия и желало их или сознательно допускало наступление этих последствий. Административное правонарушение признается совершенным по неосторожности, если лицо, его совершившее, предвидело наступление вредных последствий своего деяния, но легкомысленно рассчитывало на их предотвращение либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть.

Различаются две формы неосторожной вины:

- 1) легкомыслие — предвидение лицом возможности наступления вредных последствий своего действия или бездействия, соединенное с самонадеянным расчетом их предотвратить;
- 2) небрежность — непредвидение такой возможности при условии, что лицо должно было и могло предвидеть наступление указанных в законе последствий.

От неосторожной вины следует отличать невиновное причинение вреда, так называемый казус, или случай, при котором лицо не несет ответственности. С невиновным причинением вреда иногда приходится встречаться при рассмотрении дел об административных правонарушениях на транспорте.

13.2. Административная ответственность

Под **административной ответственностью** понимается такая разновидность юридической ответственности (наряду с уголовной, дисциплинарной и материальной), которая выражается в применении полномочным органом или должностным лицом административного наказания к лицу, совершившему административное правонарушение.

Административная ответственность обладает признаками, свойственными юридической ответственности. Административная ответственность характеризуется прежде всего множественностью правовых норм, регулирующих разнообразные аспекты деятельности органов государственного управления в разных отраслях и сферах государственного управления. Еще одной характерной чертой является то, что административная ответственность носит всеобщий характер, т.е. ее нормы и правила обязательны для всех без исключения.

Принципы административной ответственности: законность, целесообразность ответственности, ответственность за вину, неотвратимость наказания в случае привлечения к ответственности, индивидуализация мер ответственности, гуманизм и гласность.

Основания административной ответственности:

- нормативное — нарушение административно-правового запрета;
- фактическое — совершение административного правонарушения;
- процессуальное — издание правоприменительного акта.

13.3. Обстоятельства, исключающие административную ответственность

Законодатель выделяет ряд обстоятельств, которые могут исключить административную ответственность либо освободить от нее.

К обстоятельствам, исключающим административную ответственность, относятся:

- недостижение установленного законом возраста;
- невменяемость лица, совершившего правонарушение, т.е. лицо вследствие хронической душевной болезни, временного

расстройства душевной деятельности, слабоумия или иного болезненного состояния не могло отдавать себе отчета в своих действиях или руководить ими;

- крайняя необходимость — противоправное деяние, совершенное для устранения опасности, угрожающей государственному или общественному порядку, собственности, правам и свободам граждан, установленному порядку управления, если эта опасность при данных обстоятельствах не могла быть устранена другими средствами и если причиненный вред менее значителен, чем предотвращенный.

13.4. Дисциплинарная и материальная ответственность в административном праве

Административное право выполняет разные функции в установлении и реализации дисциплинарной ответственности. Так, оно определяет круг субъектов и полномочия органов управления или должностных лиц в осуществлении дисциплинарной власти.

Применительно к установлению дисциплинарной ответственности ряда категорий государственных служащих, военнослужащих и приравненных к ним в дисциплинарном отношении лиц функции административного права более обширны. Его нормами определяются основания дисциплинарной ответственности, ее меры и порядок их применения. В отношении большинства работников дисциплинарная ответственность регламентируется комплексом норм трудового и административного права.

Дисциплинарная ответственность некоторой категории лиц полностью опосредуется административным правом (например, военнослужащих срочной службы). Это объясняется необходимостью наряду с общими началами учитывать особые требования дисциплины в отношении определенных категорий лиц и установления специфики их дисциплинарной ответственности.

Дисциплинарная ответственность характеризуется тем, что:

- ее основанием является дисциплинарный проступок;
- за такой проступок предусмотрено дисциплинарное взыскание;
- они применяются в порядке подчиненности уполномоченными органами или должностными лицами;
- пределы дисциплинарной власти этих органов или должностных лиц определяются правом.

Дисциплинарный проступок — это противоправное, виновное нарушение дисциплины, не влекущее за собой уголовной ответственности по нормам уголовного права.

По нормам трудового права под нарушением дисциплины понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение работником своих трудовых обязанностей, возложенных на него трудовым договором или правилами трудового распорядка. Субъектами таких проступков является основная масса работников, но не все. Обязанности определенных категорий государственных служащих, реализующих свои властные полномочия вне рамок трудовых отношений, военнослужащих определяются законами, указами Президента РФ, утвержденными полномочными органами, уставами и положениями.

Нередко основанием дисциплинарной ответственности признается нарушение служебной дисциплины, объем и содержание которой определяются разными способами. Однако законодательством и уставами о дисциплине могут быть предусмотрены для отдельных категорий работников и другие взыскания.

Дисциплинарные взыскания налагаются уполномоченными органами или должностными лицами на подчиненных им в той или иной форме нарушителей. Объем их дисциплинарной власти регламентируется административным правом.

Установление и реализация мер материальной ответственности не составляют специальную функцию административного права. Это область гражданского и трудового права. Административное право, хотя и своеобразным образом, но проявляет себя и в этой области. Прежде всего с помощью его норм определяются полномочия органов и должностных лиц, связанные с возмещением материального ущерба в административном порядке:

- при отказе работника от добровольного возмещения ущерба, причиненного предприятию, учреждению, организации, он возмещается по распоряжению администрации путем удержания из заработной платы, если сумма ущерба, подлежащая взысканию, не превышает его среднего месячного заработка;
- взыскание в административном порядке сумм, полученных в результате незаконного повышения цен на продукцию.

Законодательством предусматриваются случаи, когда материальная ответственность устанавливается именно в контексте административного права. Субъектами такой ответственности признаются военнослужащие и приравненные к ним лица. За причиненный вред, не связанный с выполнением обязанностей службы, такие лица несут материальную ответственность на общих основаниях. В соответствии с нормами административного права они несут материальную ответственность в случае причинения ими материального ущерба воинской части, учреждению, с которыми военнослужащие состоят в служеб-

ных и приравненных к ним отношениях, при исполнении ими обязанностей службы. Материальная ответственность военнослужащих за вред, причиненный ими государству при исполнении обязанностей военной службы, наступает в соответствии с Федеральным законом от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих».

Имущественная ответственность сотрудников органов внутренних дел, налоговой службы и некоторых иных категорий служащих может предусматриваться контрактами о службе. При увольнении из органов внутренних дел, налоговой службы по основаниям, установленным в нормативных правовых актах (например, за грубое нарушение дисциплины, за совершение проступков, не совместимых со служебным статусом), с сотрудника подлежит взысканию в бесспорном порядке стоимость выданной ему форменной одежды с учетом степени ее износа.

Отдельным органам исполнительной власти или должностным лицам предоставляется законодательное право применения санкций имущественного характера.

13.5. Понятие и виды административных наказаний.

Правила их наложения

Административное наказание — это мера ответственности, применяемая в установленном законом порядке к лицу, совершившему административное правонарушение.

Административное взыскание всегда выражает отрицательную оценку государством совершенного правонарушения. Являясь принудительной мерой, оно в то же время содержит в себе воспитательную цель.

Наказания за административное правонарушение налагаются в пределах, установленных нормативным актом, предусматривающим ответственность за совершенное правонарушение, в точном соответствии с законом.

В главе 4 КоАП РФ определены общие правила наложения административных наказаний, которыми обязаны руководствоваться все органы и должностные лица. Общие правила призваны обеспечить законность и индивидуализацию наложения взысканий.

Принцип законности проявляется в следующем:

- орган или должностное лицо, рассматривающее дело об административном правонарушении, может наложить на виновного только то наказание, которое установлено законода-

тельством, и только в пределах санкции нормативного акта, предусматривающего ответственность за совершенное правонарушение;

- основанием привлечения лица к административной ответственности и применения к нему мер административного наказания является противоправность деяния;
- противоправные деяния должны быть правильно квалифицированы;
- органы или должностные лица вправе рассматривать лишь им подведомственные дела, избирать вид и размер наказания только в рамках предоставленных полномочий.

Принцип индивидуализации выражается в том, что при наложении наказания учитываются характер правонарушения, личность нарушителя, степень его вины, имущественное положение, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность.

Индивидуализация взыскания предполагает смягчение или усиление его на основе оценки всех обстоятельств дела и личности виновного.

Нормы ст. 3.2 КоАП РФ закрепляют следующую систему видов административных наказаний.

Предупреждение выносится в письменной форме. Устное замечание не является административным наказанием.

Административный штраф есть денежное взыскание. В системе административных взысканий это самая распространенная мера, которая применяется почти за все виды административных правонарушений.

Санкциями правовых норм предусмотрены следующие варианты исчисления величины штрафа:

- величина, кратная минимальному размеру оплаты труда на момент окончания или пресечения правонарушения (без учета районных коэффициентов);
- величина, кратная стоимости предмета административного правонарушения на момент окончания или пресечения правонарушения;
- сумма неуплаченных налогов, сборов, подлежащих уплате на момент окончания или пресечения административного правонарушения, либо сумма незаконной валютной операции.

Возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения состоит в его принудительном изъятии и последующей реализации с передачей вырученной суммы бывшему собственнику за вычетом расходов по реализации изъятых предмета.

Однако возмездное изъятие огнестрельного оружия и боевых припасов не может применяться к лицам, для которых охота является основным источником существования.

Возмездное изъятие следует отличать от реквизиции. Разница в том, что возмездное изъятие — мера административной ответственности за правонарушение, в то время как основанием для реквизиции является не правонарушение, а государственная необходимость.

Принудительное изъятие предмета, явившегося объектом правонарушения, может быть обращено в пользу собственника (например, изъятие незаконно выловленной рыбы для возвращения собственнику).

Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения состоит в принудительном безвозмездном обращении этого предмета в собственность государства. Причем конфискованы могут быть лишь предметы, находящиеся в личной собственности нарушителя, если иное не предусмотрено законом (ст. 3.7 КоАП РФ).

Конфискация допускается только по судебному решению. Она налагается не на вообще имущество нарушителя, а лишь на те предметы, которые являются орудием или объектом административного проступка. Конфискация служит как основным, так и дополнительным взысканием.

Законодатель определил категории лиц, к которым не применяется конфискация в процессе административного разбирательства. Так, конфискация огнестрельного оружия и боевых припасов, иных орудий охоты не может применяться к лицам, для которых охота является основным источником существования.

Лишение специального права, предоставленного гражданину, предполагает лишение его права управлять транспортными средствами, права охоты, права пользования на эксплуатацию радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств сроком от одного месяца до двух лет за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом. Эта мера применяется только к лицам, имеющим специальный административный статус.

Лишение права управления средствами транспорта относится к наиболее строгим административным взысканиям. Применение этого административного взыскания влечет за собой для водителя-профессионала запрет на определенный срок работать по специальности, а для водителя-любителя — в течение установленного срока управлять принадлежащим ему транспортным средством. Однако и здесь законодатель делает исключение для определенной катего-

рии лиц. Так, это взыскание не может применяться к лицам, которые пользуются такими средствами в связи с инвалидностью, кроме случаев управления в состоянии опьянения, невыполнения требования работника милиции об остановке транспортного средства, оставления в нарушение установленных правил места дорожно-транспортного происшествия, участником которого они являются, уклонения от прохождения в установленном порядке освидетельствования на состояние опьянения (ст. 3.8 КоАП РФ).

Лишение права охоты применяется к лицам, грубо нарушающим правила охоты, например охота без надлежащего на то разрешения или в запрещенных местах либо в запрещенные сроки, запрещенными орудиями или способами. Лишение права охоты не может применяться к лицам, для которых охота является основным источником существования (п. 4 ст. 3.8 КоАП РФ).

Административный арест применяется в исключительных случаях за отдельные виды административных правонарушений на срок до 15 суток, за нарушение требований режима чрезвычайного положения или режима в зоне проведения контртеррористической операции — до 30 суток.

Административный арест назначается только судьей (ст. 3.9 КоАП РФ). Лица, к которым применяется административный арест, лишаются на его срок свободы, содержатся под стражей в специально предназначенных для этой цели учреждениях органов внутренних дел (изолятор временного содержания или спецприемник).

Административный арест не может применяться к беременным женщинам; женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет; к лицам, не достигшим 18 лет; к инвалидам I и II группы (ст. 3.9 КоАП РФ).

Применение административного ареста не влечет за собой судимости и не является основанием для увольнения с работы. Срок административного задержания включается в срок административного ареста.

Административное выдворение за пределы России иностранных граждан и лиц без гражданства состоит в принудительном и контролируемом перемещении лиц через Государственную границу РФ за пределы страны, а в случаях, предусмотренных законодательством, — контролируемом самостоятельном выезде выдворенных из России.

Дисквалификация — новый вид административного взыскания. Заключается в лишении физического лица права занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридиче-

ским лицом, а также осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законом.

Административное наказание в виде дисквалификации назначается судьей. Этот вид наказания может быть применен только к лицам, осуществляющим организационно-распорядительные функции в органе юридического лица, к членам совета директоров, а также лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в том числе к арбитражным управляющим.

Административное приостановление деятельности как административное наказание включено в КоАП РФ в 2005 г.

Административное приостановление деятельности заключается во временном прекращении деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг. Этот вид наказания применяется в случае 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 либо в случае совершения административного правонарушения в области оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Административное приостановление деятельности назначается судьей только в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания. Административное приостановление деятельности устанавливается на срок до 90 суток.

Судья на основании ходатайства индивидуального предпринимателя или юридического лица досрочно прекращает исполнение административного наказания в виде административного приостановления деятельности, если будет доказано, что устранены обстоятельства, послужившие основанием для назначения этого наказания.

Возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, а также административное выдворение за пределы России иностранного гражданина или

лица без гражданства в соответствии с положениями ст. 3.3 КоАП РФ могут применяться в качестве как основных, так и дополнительных административных наказаний. Другие административные наказания могут применяться только в качестве основных.

За одно административное правонарушение уполномоченным на то органом или должностным лицом может быть наложено либо только основное наказание, либо основное и дополнительное наказания.

Одним из условий применения административного наказания является соблюдение *сроков давности*. При определении их законодательство исходит из необходимости быстрого реагирования на административные правонарушения.

Перед лицом, которое правомочно наложить административное наказание, ставится задача установить юридически значимые обстоятельства, определить сроки давности совершенного правонарушения. Для этого ему необходимо учесть:

- установленный законом размер срока;
- когда и с какого юридического факта срок начинает исчисляться;
- когда и какой юридический акт прекращает исчисление срока;
- какое время закон не включает или, наоборот, включает в исчисляемый срок.

Административное взыскание может быть наложено не позднее двух месяцев со дня совершения правонарушения, а при длящемся правонарушении — двух месяцев со дня его обнаружения (ст. 4.5 КоАП РФ). Кроме того, существует специальный срок давности, который составляет год со дня совершения или обнаружения административного правонарушения.

Длящимися признаются такие правонарушения, которые непрерывно осуществляются в течение более или менее продолжительного времени (например, нарушение правил хранения огнестрельного оружия, проживание без регистрации).

В случае отказа в возбуждении уголовного дела либо прекращении уголовного дела, но при наличии в действиях нарушителя признаков административного правонарушения сроки исчисляются со дня принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела или о его прекращении. В статье 4.5 КоАП РФ перечислены три варианта определения начала срока давности: 1) день совершения правонарушения; 2) день обнаружения правонарушения; 3) день вынесения постановления о прекращении уголовного дела.

В настоящее время четко определен срок погашения административного взыскания (ст. 4.6 КоАП РФ). Лицо считается не подвер-

гавшимся административному наказанию, если в течение года со дня окончания исполнения наказания не совершило нового административного правонарушения. С его истечением совершение этим же лицом однородного правонарушения исключает возможность его квалификации как повторного. Совершение же нового административного правонарушения прерывает течение давностного срока для погашения административного взыскания.

При совершении лицом двух и более административных правонарушений наказание назначается за каждое совершенное правонарушение. Однако при совершении лицом одного деяния, содержащего составы административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена двумя и более статьями (частями статей) КоАП РФ, и рассмотрения, дела которых подведомственны одному и тому же субъекту административной юрисдикции, применяется санкция, предусматривающая более строгое наказание.

Обстоятельства, смягчающие ответственность за административное правонарушение, предусмотрены ст. 4.2 КоАП РФ. К ним, в частности, относятся:

- раскаяние лица, совершившего административное правонарушение (лицо осознало и самостоятельно раскаялось в совершенном им правонарушении);
- совершение правонарушения несовершеннолетним;
- совершение правонарушения беременной женщиной или женщиной, имеющей малолетнего ребенка;
- предотвращение виновным вредных последствий правонарушения, добровольное возмещение ущерба или устранение причиненного вреда;
- совершение правонарушения под влиянием сильного душевного волнения либо при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств.

Законодательством могут быть предусмотрены и иные смягчающие обстоятельства. Орган или должностное лицо, правомочные рассматривать дело об административном правонарушении, могут признать смягчающими обстоятельства, не указанные в законодательстве.

К *обстоятельствам, отягчающим ответственность* за административные правонарушения, относятся (ст. 4.3 КоАП РФ):

- продолжение противоправного поведения, несмотря на требования уполномоченных на то лиц прекратить его;
- повторное в течение года совершение однородного правонарушения, за которое лицо уже подвергалось административному наказанию;

- вовлечение несовершеннолетнего в совершение административного правонарушения;
- совершение административного правонарушения группой лиц;
- совершение правонарушения в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах;
- совершение правонарушения в состоянии опьянения. Однако орган или должностное лицо, налагающие административное наказание, в зависимости от характера правонарушения могут не признать это обстоятельство отягчающим.

Перечень обстоятельств, отягчающих ответственность, является исчерпывающим. Перечисленные в п. 1 ст. 4.3 КоАП РФ обстоятельства не могут учитываться в качестве отягчающих, если они предусмотрены в качестве квалифицирующего признака административного правонарушения соответствующими нормами об административной ответственности за совершение административного правонарушения.

Контрольные вопросы

1. Что признается административным правонарушением?
2. Назовите признаки состава административного правонарушения.
3. Какие формы неосторожной вины вы знаете?
4. Перечислите принципы административной ответственности.
5. Что относится к обстоятельствам, исключающим административную ответственность?
6. Что относится к административным наказаниям?
7. В чем различие между основным и дополнительным наказанием?
8. Что относится к обстоятельствам, смягчающим административную ответственность?
9. Что относится к обстоятельствам, отягчающим административную ответственность?

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО**14.1. Понятие, принципы и участники
административного процесса**

В юридической литературе сложились два основных научных подхода к пониманию юридического процесса. Первый из них может быть охарактеризован как широкий. Его сторонники под ним понимают абсолютно все правовые формы деятельности государственных органов и должностных лиц, а также других субъектов права по разрешению определенных юридических дел. В.М. Горшенев и его последователи рассматривают юридический процесс как властно организующую деятельность компетентных органов и должностных лиц по применению правовых норм для разрешения всех категорий юридических дел, а не только споров или дел о правонарушениях¹.

Представители второго подхода сводят юридический процесс только к юрисдикционной деятельности компетентных органов, т.е. к деятельности по разрешению споров и привлечению правонарушителей к ответственности. По мнению В.Н. Протасова, юридический процесс представляет собой процессуальную процедуру, в рамках которой реализуется охранительное правоотношение. Регулятивное же правоотношение осуществляется не в форме юридического процесса, а в форме так называемой материальной процедуры².

Производство по делам об административных правонарушениях является одним из видов административных производств, составной частью административного процесса. Разрешение существующих в науке противоречий относительно понятия юридического процесса возможно путем нахождения такого подхода, который был бы основан на общепризнанных правовых конструкциях, выработанных общей теорией права.

¹ Теория юридического процесса. Харьков, 1985. С. 8.

² Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. М., 1991. С. 29—31.

Рассмотрим юридический процесс как общеправовое явление с целью определения его места и роли в механизме правового регулирования.

Слово «процесс» в современном праве толкуется как ход какого-либо явления, последовательная смена состояний или стадий. Из этого следует, что юридический процесс необходимо рассматривать как последовательную смену каких-либо правовых явлений, состояний, возникающих в жизни общества и вызываемых юридически значимыми действиями, совершаемыми носителями государственной власти, гражданами и юридическими лицами. Само движение, смена юридических явлений в жизни общества происходят в результате действия механизма правового регулирования общественных отношений.

В общей теории права выделяют следующие три основных стадии правового регулирования:

- 1) нормативная регламентация поведения людей, т.е. установление норм права;
- 2) возникновение на основе норм права и при наличии соответствующих юридических фактов правоотношений;
- 3) реализация субъективных юридических прав и обязанностей, возникших у субъектов правоотношений.

Таким образом, в ходе правового регулирования государством общественных отношений последовательно сменяются юридические явления, т.е. они движутся от состояния разработки и принятия правовых норм до состояния упорядоченности на основе этих норм отдельных сторон жизни общества. Это движение, смена юридических состояний происходят в результате совершения государством и другими субъектами общественных отношений последовательных волевых действий, направленных на достижение определенных правовых результатов для себя и на упорядочение жизни общества.

Юридический процесс в наиболее широком его понимании может быть определен как деятельность (совокупность последовательно совершаемых действий) государства, других субъектов юридических отношений по выработке правовых норм и приведению их в действие в целях урегулирования жизни общества, обеспечения правопорядка. Эта деятельность обеспечивает как правовое регулирование общественных отношений, так и их охрану.

Юридический процесс возникает тогда, когда компетентные органы и лица начинают совершать определенные юридически значимые действия, направленные на разрешение гражданских или уголовных дел, в порядке, установленном соответствующим процессуальным законодательством.

Следовательно, **производство по делам об административных правонарушениях** есть особый вид процессуальной деятельности, урегулированная законом процедура разрешения определенной группы дел.

Юридический процесс в узком, практическом понимании представляет собой совокупность совершаемых субъектами права в определенной логической последовательности связанных между собой юридически значимых действий, направленных в конечном счете на нормативное урегулирование какого-либо общественного отношения или на разрешение на основе норм материального права конкретного жизненного случая, и совокупность возникающих на основе этих действий и в соответствии с процессуальными нормами правоотношений.

Урегулированный процессуальными нормами порядок (правовую форму) совершения одного или совокупности действий, составляющих содержание того или иного вида юридического процесса, следует рассматривать как юридическую процедуру.

Административный процесс — совокупность действий, совершаемых исполнительными органами для реализации возложенных на них задач и функций.

Стадия административного процесса — это совокупность административно-процессуальных действий, совершаемых особым кругом субъектов для решения конкретных административно-процессуальных задач.

Особенностями стадий административного процесса является прежде всего то, что стадии регламентированы нормами административно-процессуального права, направлены на решение конкретных задач, охватывают особый круг участников, имеющих специфический правовой статус. Для административно-процессуальных действий обозначены конкретные сроки совершения, а также то, что они требуют процессуального оформления.

Общими стадиями административного процесса являются анализ ситуации, рассмотрение дела и принятие решения, а также исполнение принятого решения.

В зависимости от содержания законодатель выделяет следующие *три части* административного процесса:

- 1) процесс административного правотворчества. Правотворческий процесс осуществляется на стадии разработки, принятия и введения в действие нормативных актов и представляет собой деятельность компетентных государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц по подготовке, принятию (изданию), опубликованию и введе-

нию в действие законов и подзаконных нормативных актов. Разновидностями правотворческого процесса являются законодательный процесс, нормотворческие процессы, осуществляемые Президентом РФ, главами субъектов Федерации, органами исполнительной власти и органами местного самоуправления;

- 2) правонаделительный, или оперативно-распорядительный, процесс, включающий в себя поощрительное, распределительное и разрешительное производство, а также производство по комплектованию личного состава и т.д.;
- 3) административно-юрисдикционный процесс. Он включает в себя четыре вида производств: по жалобам и заявлениям граждан, по делам об административных правонарушениях, по применению мер административного пресечения и дисциплинарное.

Принципы административного процесса:

- законность — реализация материальных норм административного права должна осуществляться в точном соответствии с установленным законом порядком;
- объективная истина — принятое решение должно основываться на объективном и всестороннем исследовании всех обстоятельств дела;
- равенство граждан перед законом и органом, разрешающим дело, — участники процесса не могут быть ограничены в правах в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств;
- гласность — процесс осуществляется на основе публичности и доступности гражданам. Исключение составляет информация, содержащая сведения, отнесенные к государственной тайне, а также сведения об интимной стороне жизни участников процесса;
- национальный язык — процесс ведется на русском языке или языке субъекта Федерации, автономной области, автономного округа или большинства населения данной местности;
- оперативность — процесс ведется в максимально короткие сроки;
- экономичность — проведение административного процесса требует минимума материальных затрат;

- ответственность за ненадлежащее ведение процесса — должностные лица, виновные в нарушении процессуальных норм, принятии неправильных решений, несут установленную законом юридическую ответственность.

Участники административного процесса — это лица, обладающие административно-процессуальной правосубъектностью.

Административная правосубъектность включает в себя право и дееспособность. Правоспособность — это способность лица иметь в силу административно-процессуальных норм субъективные права и юридические обязанности. Дееспособность — это установленная административно-процессуальными нормами способность лица своими действиями реализовывать права и обязанности в административном процессе.

Участниками административного процесса являются:

- граждане России, лица с двойным гражданством, иностранные граждане, а также лица без гражданства;
- государственные органы, предприятия и учреждения;
- государственные служащие;
- общественные объединения, негосударственные предприятия и учреждения;
- служащие общественных и иных негосударственных формирований.

14.2. Задачи и принципы производства по делам об административных правонарушениях

Правовой базой административного производства является КоАП РФ, содержащий нормы права, закрепляющие задачи производства по делам об административных правонарушениях, порядок оформления дел этой категории, их рассмотрение (место, сроки и т.п.), порядок обжалования и опротестования, исполнение постановления.

Основными задачами производства по делам об административных правонарушениях являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений (ст. 24.1 КоАП РФ).

Принципы производства по делам об административных правонарушениях — это основные, носящие обобщенный характер положения, руководящие идеи, закрепленные в Конституции РФ, законо-

дательстве об административной ответственности или вытекающие из конституционного и текущего законодательства.

Принципы производства по делам об административных правонарушениях:

- законность — точное и неуклонное исполнение закона всеми участниками административно-процессуальных отношений, обеспечение прав и законных интересов граждан. Такие меры могут быть применены только к лицам, виновным в совершении противоправных деяний, за которые предусмотрена административная ответственность;
- право на защиту — предоставление лицу, привлекаемому к административной ответственности, необходимых правовых возможностей для доказывания своей невиновности либо приведения обстоятельств, смягчающих его вину. Это лицо пользуется широкими правами на всех стадиях производства: по закону оно может знакомиться с предъявленным обвинением и материалами дела; давать объяснения, заявлять ходатайства; представлять доказательства, обжаловать постановления; требовать возмещения причиненного ущерба;
- гласность — производство по делам об административных правонарушениях осуществляется гласно, открыто (за исключением случаев, если это может привести к разглашению государственной, военной, коммерческой или иной охраняемой законом тайны, а равно в случаях, если этого требуют интересы обеспечения безопасности лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, членов их семей, их близких, а также защиты чести и достоинства этих лиц);
- объективная истина — строгое соблюдение законности возможно только тогда, когда в ходе разрешения дела будут выявлены все обстоятельства и их взаимные связи в том виде, в каком они существовали в действительности;
- равенство — рассмотрение дела об административном правонарушении осуществляется на началах равенства перед законом и органом, рассматривающим дело, всех граждан независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятия, места жительства и других обстоятельств;
- публичность — применение законодательства об административных правонарушениях осуществляется в интересах госу-

дарства, от имени государства и только органами или должностными лицами, уполномоченными на это государством;

- **состязательность** — лицо, привлекаемое к административной ответственности, потерпевший, а также их представители, адвокат, прокурор, представители, участвующие в рассмотрении дела, наделены законом равными процессуальными правами. Они вправе знакомиться с материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства, участвовать в рассмотрении дела, приносить жалобы или протесты на постановления;
- **национальный язык** — лицо, привлекаемое к административной ответственности, вправе выступать на родном языке и пользоваться услугами переводчика, если не владеет языком, на котором ведется производство (ст. 24.2 КоАП РФ). Переводчик обязан выполнить полно и точно порученный ему перевод;
- **объективная материальная истина** — всестороннее и глубокое изучение всех обстоятельств, имеющих значение для дела, установление их связей, беспристрастная оценка, принятие обоснованных постановлений.

По делу об административном правонарушении выяснению подлежат:

- наличие события административного правонарушения;
- лицо, совершившее противоправные действия (бездействие), за которое КоАП РФ или законом субъекта Федерации предусмотрена административная ответственность;
- виновность лица в совершении административного правонарушения;
- обстоятельства, смягчающие либо отягчающие административную ответственность;
- характер и размер ущерба, причиненного административным правонарушением;
- обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении;
- иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, а также причины и условия совершения административного правонарушения.

Доказательствами по делу об административных правонарушениях являются любые фактические данные, на основе которых в определенном законом порядке судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, устанавливают наличие или

отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела. Источниками доказательств могут быть:

- протокол об административном правонарушении;
- объяснение лица, привлекаемого к административной ответственности;
- показания потерпевшего, свидетелей;
- заключение эксперта, вещественные доказательства;
- показания специальных технических средств;
- вещественные доказательства (ст. 26.2 КоАП РФ).

Запрещено использовать в качестве доказательства информацию, полученную с помощью насилия, другого жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения (ст. 50 Конституции РФ).

14.3. Участники производства по делам об административных правонарушениях, их права и обязанности

В юридической литературе предлагается всех субъектов производства по их процессуальной роли разделять на следующие три группы:

- 1) компетентные органы и должностные лица, наделенные правом принимать властные акты, составлять правовые документы, определяющие движение и судьбу дела: а) государственные органы, их должностные лица, которые могут принимать постановления по существу (о применении санкции), отменять и изменять их; б) государственные и общественные организации и их полномочные представители, которые создают процессуальные основания для принятия, отмены или изменения постановлений, т.е. составляют протоколы о правонарушении, направляют дела по подведомственности, опротестовывают постановления и т.д.; в) органы и должностные лица, которые исполняют постановления (бухгалтерия, судебные исполнители и др.);
- 2) субъекты, имеющие личный интерес в деле (лицо, привлекаемое к ответственности, потерпевший и их законные представители — родители, усыновители, опекуны, попечители, руководители, адвокаты). В отличие от субъектов первой группы никто из представителей этой группы не пользуется властными полномочиями;

- 3) лица и органы, содействующие осуществлению производства (свидетели, эксперты, переводчики).

Правовое положение лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении (потерпевший, адвокат, свидетель, эксперт, переводчик), регламентировано главой 25 КоАП РФ.

Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, а также иными процессуальными правами.

Дело об административном правонарушении рассматривается с участием лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. В отсутствие такого лица дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем его извещении о месте и времени рассмотрения дела и если от него не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

Судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие при рассмотрении дела лица, в отношении которого ведется производство по делу. При рассмотрении дела об административном правонарушении, влекущем административный арест или административное выдворение за пределы России иностранного гражданина либо лица без гражданства, присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу, обязательно.

Несовершеннолетнее лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, может быть удалено на время рассмотрения обстоятельств дела, обсуждение которых может оказать отрицательное влияние на него.

Лицо, привлекаемое к административной ответственности, вправе знакомиться с материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства и заявлять ходатайства, при рассмотрении дела пользоваться юридической помощью защитника, выступать на родном языке, пользоваться услугами переводчика, обжаловать постановления по делу (ст. 25.1 КоАП РФ).

Потерпевший — это физическое или юридическое лицо, которому административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред. Он вправе знакомиться со всеми материалами дела об административном правонарушении, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы,

пользоваться юридической помощью представителя, обжаловать постановление по делу, пользоваться иными процессуальными правами.

Дело об административном правонарушении рассматривается с участием потерпевшего. В его отсутствие дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем его извещении о месте и времени рассмотрения дела и если от него не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

Законные представители физического лица. Защиту прав и законных интересов физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или потерпевшего, являющегося несовершеннолетним либо по своему физическому или психическому состоянию лишенного возможности самостоятельно реализовать свои права, осуществляют его законные представители. Законными представителями являются родители, усыновители, опекуны или попечители. Родственные связи или соответствующие полномочия лиц, являющихся законными представителями физического лица, удостоверяются документами, предусмотренными законом.

Законные представители физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и потерпевшего имеют права и исполняют обязанности, предусмотренные КоАП РФ в отношении представляемых ими лиц. При рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенном лицом в возрасте до 18 лет, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие законного представителя этого лица.

Законные представители юридического лица. Защиту прав и законных интересов юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или юридического лица, являющегося потерпевшим, осуществляют его законные представители. Ими являются его руководитель и иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица. Полномочия законного представителя юридического лица подтверждаются документами, удостоверяющими его служебное положение.

Дело об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, рассматривается с участием его законного представителя или защитника. В отсутствие этих лиц дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем их

извещении о месте и времени рассмотрения дела и если от них не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

При рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие законного представителя юридического лица.

Защитник и представитель привлекаются с целью оказания юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и потерпевшему. В качестве защитника или представителя к участию в производстве по делу об административном правонарушении допускается адвокат или иное лицо. Его полномочия удостоверяются ордером, выданным юридической консультацией. Полномочия иного лица, оказывающего юридическую помощь, удостоверяются доверенностью, оформленной в соответствии с законом.

Защитник и представитель допускаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента составления протокола об административном правонарушении. В случае административного задержания физического лица в связи с административным правонарушением защитник допускается к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента административного задержания.

Защитник и представитель, допущенные к участию в производстве по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, участвовать в рассмотрении дела, обжаловать применение мер обеспечения производства по делу, постановление по делу, пользоваться иными процессуальными правами в соответствии с КоАП РФ.

В качестве защитника и представителя не допускаются лица в случае, если они являются сотрудниками государственных органов, осуществляющих контроль и надзор за соблюдением правил, нарушение которых явилось основанием для возбуждения дела, или если они ранее выступали в качестве иных участников производства по делу.

В качестве **свидетеля** по делу об административном правонарушении может быть вызвано лицо, которому могут быть известны обстоятельства дела, подлежащие установлению. Свидетель обязан явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении,

и дать правдивые показания: сообщить все известное ему по делу, ответить на поставленные вопросы и удостоверить своей подписью в соответствующем протоколе правильность занесения его показаний.

Свидетель вправе не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, давать показания на родном языке или на языке, которым владеет, пользоваться бесплатной помощью переводчика, делать замечания по поводу правильности занесения его показаний в протокол.

При опросе несовершеннолетнего свидетеля, не достигшего возраста 14 лет, обязательно присутствие педагога или психолога. В случае необходимости опрос несовершеннолетнего проводится в присутствии законного представителя несовершеннолетнего свидетеля. Под близкими родственниками в данном случае понимаются родители, дети, усыновители, усыновленные, родные братья и сестры, дедушка, бабушка, внуки.

В случаях, предусмотренных КоАП РФ, должностным лицом, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, в качестве **понятого** может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо. Число понятых должно быть не менее двух.

Присутствие понятых обязательно в случаях, предусмотренных главой 27 КоАП РФ. Факт совершения в его присутствии процессуальных действий, их содержание и результаты понятой удостоверяет в протоколе своей подписью. В протоколе делается запись об участии понятых в производстве по делу об административном правонарушении.

В ходе участия понятой вправе делать замечания по поводу совершаемых процессуальных действий, которые непременно подлежат занесению в протокол. При необходимости он может быть опрошен в качестве свидетеля в соответствии со ст. 25.6 КоАП РФ.

В качестве **специалиста** для участия в производстве по делу об административном правонарушении может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее познаниями, необходимыми для оказания содействия в обнаружении, закреплении и изъятии доказательств, а также в применении технических средств.

Обязанности специалиста:

- явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении;
- участвовать в проведении действий, требующих специальных познаний, в целях обнаружения, закрепления и изъятия до-

казательств, давать пояснения по поводу совершаемых им действий;

- удостоверить своей подписью факт совершения указанных действий, их содержание и результаты.

Специалист предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложных пояснений.

Права специалиста:

- знакомиться с материалами дела об административном правонарушении, относящимися к предмету действий, совершаемых с его участием;
- с разрешения судьи, должностного лица, лица, председательствующего в заседании коллегиального органа, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, задавать вопросы, относящиеся к предмету соответствующих действий, лицу, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевшему и свидетелям;
- делать заявления и замечания по поводу совершаемых им действий. Заявления и замечания заносятся в протокол.

К участию в административном процессе может привлекаться **эксперт** — любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее специальными познаниями в науке, технике, искусстве или ремесле, достаточными для проведения экспертизы и дачи экспертного заключения.

Эксперт обязан явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, а также дать объективное заключение по поставленным перед ним вопросам, требуемые объяснения в связи с содержанием заключения (ст. 25.9 КоАП РФ).

Эксперт предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложного заключения. Эксперт имеет право отказать от дачи заключения, если поставленные вопросы выходят за пределы его специальных познаний или если предоставленных ему материалов недостаточно для дачи заключения.

Эксперт вправе:

- знакомиться с материалами дела об административном правонарушении, относящимися к предмету экспертизы, заявлять ходатайства о предоставлении ему дополнительных материалов, необходимых для дачи заключения;
- с разрешения судьи, должностного лица, лица, председательствующего в заседании коллегиального органа, в производстве которых находится дело об административном правонаруше-

нии, задавать вопросы, относящиеся к предмету экспертизы, лицу, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевшему и свидетелям;

- указывать в своем заключении имеющие значение для дела обстоятельства, которые установлены при проведении экспертизы и по поводу которых ему не были поставлены вопросы.

В качестве **переводчика** может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, владеющее языками или навыками сурдоперевода (понимающее знаки немого или глухого), необходимыми для перевода или сурдоперевода при производстве по делу об административном правонарушении. Переводчик назначается судьей, органом или должностным лицом, в производстве которого находится дело об административном правонарушении.

Переводчик обязан явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, выполнить полно и точно порученный ему перевод и удостоверить верность перевода своей подписью. Он предупреждается об административной ответственности за выполнение заведомо неправильного перевода.

В качестве специалиста, эксперта и переводчика не допускаются лица в случае, если они состоят в родственных отношениях с лицом, привлекаемым к административной ответственности, потерпевшим, их законными представителями, защитником, представителем, прокурором, судьей, членом коллегиального органа или должностным лицом, в производстве которого находится дело, или если они ранее выступали в качестве иных участников производства по делу, а равно если имеются основания считать этих лиц лично, прямо или косвенно заинтересованными в исходе дела.

При наличии предусмотренных ст. 25.12 КоАП РФ обстоятельств, исключающих возможность участия лица в качестве защитника, представителя, специалиста, эксперта или переводчика в производстве по делу об административном правонарушении, это лицо подлежит отводу.

Заявление о самоотводе или об отводе подается судье, органу, должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении. Они выносят определение об удовлетворении заявления либо об отказе в его удовлетворении.

Прокурор в пределах своих полномочий вправе:

- возбуждать производство по делу об административном правонарушении;

- участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела;
- приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле, а также совершать иные предусмотренные федеральным законом действия.

14.4. Стадии производства по делам об административных правонарушениях

Производство по делам об административных правонарушениях предусматривает последовательное осуществление процессуальных действий на определенных его стадиях. **Стадия производства по делам об административных правонарушениях** — относительно самостоятельная часть производства, которой присущи конкретные задачи, состав участников производства, процессуальное оформление результатов.

Различают следующие *четыре стадии* по делам об административных правонарушениях (разд. IV—V КоАП РФ):

- 1) возбуждение дела и направление его по подведомственности (административное расследование);
- 2) рассмотрение дела компетентным органом (должностным лицом) и принятие соответствующего решения;
- 3) обжалование и опротестование решения (пересмотр постановления);
- 4) исполнение постановления, вынесенного по делу об административном правонарушении.

Каждая стадия имеет свои этапы, т.е. часть производства, которая характеризуется разрешением определенной задачи в рамках одной стадии.

На первой стадии устанавливаются все обстоятельства дела (дата и место совершения правонарушения, сведения о личности правонарушителя, существо административного правонарушения и др.), которые фиксируются в протоколе об административном правонарушении.

Возбуждение дела об административном правонарушении, как правило, оформляется составлением протокола или постановления о правонарушении. Единственным правовым основанием для возбуждения производства по делам об административных правонарушениях является наличие в действиях виновного состава нарушения, предусмотренного нормой материального административного права.

Поводом к возбуждению дела об административном правонарушении служат:

- непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;
- поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;
- сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;
- фиксация административного правонарушения в области дорожного движения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи;
- подтверждение содержащихся в сообщении или заявлении собственника (владельца) транспортного средства данных о том, что оно находилось во владении или в пользовании другого лица.

Дело об административном правонарушении может быть возбуждено должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, только при наличии хотя бы одного из поводов, предусмотренных частью 1 ст. 28.1 КоАП РФ, и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

Дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента:

- составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренных ст. 27.1 КоАП РФ;
- составления протокола об административном правонарушении или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении. Протокол об административном правонарушении является процессуальным документом, служащим основанием для возбуждения производства по делу об административном правонарушении и принятия решения по нему;

- вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования, предусмотренного ст. 28.7;
- оформления предупреждения или с момента наложения (взимания) административного штрафа на месте совершения административного правонарушения в случае, если в соответствии с частью 1 ст. 28.6 протокол об административном правонарушении не составляется.

В случае отказа в возбуждении дела об административном правонарушении при наличии материалов, сообщений, заявлений, указанных в п. 2 и 3 части 1 ст. 28.1 КоАП РФ, должностным лицом, рассмотревшим материалы, сообщения, заявления, выносится мотивированное определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении.

По окончании предварительной подготовки протокол и другие материалы о правонарушении направляются органу или должностному лицу, уполномоченному рассматривать дело об административном правонарушении. Некоторые категории дел уполномочены рассматривать разные органы или должностные лица, но встречаются случаи, когда орган или должностное лицо, рассмотрев дело, может принять решение о направлении его на рассмотрение иному органу или должностному лицу, также уполномоченному рассматривать дело. Это наиболее характерно для органов, уполномоченных применять меры административного принуждения, виды административных взысканий или применять штрафные санкции, отличающиеся по максимальному размеру.

Протокол об административном правонарушении составляется немедленно после выявления совершения административного правонарушения. В случае если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, протокол составляется в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения. В случае проведения административного расследования протокол составляется по окончании расследования в сроки, предусмотренные ст. 28.7 КоАП РФ.

Статья 28.6 КоАП РФ предусматривает случаи назначения административного наказания без составления протокола. Так, он не составляется в случае, если при совершении физическим лицом административного правонарушения назначается административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа.

Уполномоченное на то должностное лицо на месте совершения правонарушения оформляет предупреждение либо налагает административный штраф в порядке, предусмотренном ст. 32.3.

В случаях если после выявления административного правонарушения в области антимонопольного законодательства, законодательства о рекламе, валютного законодательства, законодательства о защите прав потребителей, в области налогов и сборов, таможенного дела, охраны окружающей среды, производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, пожарной безопасности, дорожного движения и на транспорте осуществляется экспертиза или иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат, проводится административное расследование.

Решение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования принимается должностным лицом, уполномоченным в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ составлять протокол об административном правонарушении в виде определения, а прокурором — в виде постановления немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения.

В определении о возбуждении дела об административном правонарушении указываются:

- дата и место его составления;
- должность, фамилия и инициалы лица, его составившего;
- повод для возбуждения дела об административном правонарушении;
- данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;
- статья КоАП РФ либо закона субъекта Федерации, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение.

Административное расследование проводится по месту совершения или выявления административного правонарушения.

Срок проведения административного расследования не может превышать один месяц с момента возбуждения дела об административном правонарушении. В исключительных случаях по письменному ходатайству должностного лица, в производстве которого находится дело, он может быть продлен вышестоящим должностным лицом на срок не более одного месяца, а по делам о нарушении таможенных правил — начальником вышестоящего таможенного органа на срок до шести месяцев.

По окончании административного расследования составляется протокол об административном правонарушении либо выносится

постановление о прекращении дела об административном правонарушении. Протокол (постановление прокурора) направляется судьей, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении, в течение трех суток с момента его составления. Протокол (постановление прокурора) об административном правонарушении, совершение которого влечет за собой административный арест, передается на рассмотрение судьей немедленно после его составления (вынесения).

В случае если протокол об административном правонарушении составлен неправомочным лицом, а также в иных случаях, предусмотренных п. 4 части 1 ст. 29.4 КоАП РФ, недостатки протокола и других материалов дела устраняются в срок не более трех суток со дня их поступления (получения) от судьи, органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении. Материалы дела с внесенными в них изменениями и дополнениями возвращаются судьей, органу, должностному лицу в течение суток со дня устранения соответствующих недостатков.

При наличии хотя бы одного из обстоятельств, перечисленных в ст. 24.5 КоАП РФ, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, выносят постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении с соблюдением требований, предусмотренных ст. 29.10.

14.5. Рассмотрение дела об административном правонарушении

Судья, орган, должностное лицо при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении выясняют следующие вопросы:

- относится ли к их компетенции рассмотрение дела;
- имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения дела судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом;
- правильно ли составлены протокол об административном правонарушении и другие протоколы, предусмотренные КоАП РФ, а также правильно ли оформлены иные материалы дела;
- имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу;
- достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу;
- имеются ли ходатайства и отводы.

Судья, член коллегиального органа, должностное лицо, на рассмотрение которых передано дело об административном правонарушении, не могут рассматривать дело в случае, если это лицо:

- является родственником лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего, законного представителя физического или юридического лица, защитника или представителя;
- лично, прямо или косвенно заинтересовано в разрешении дела.

При наличии этих обстоятельств судья, член коллегиального органа, должностное лицо обязаны заявить самоотвод. Заявление о самоотводе подается председателю соответствующего суда, руководителю коллегиального органа, вышестоящему должностному лицу.

Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевший, законный представитель физического или юридического лица, защитник, представитель, прокурор вправе заявить отвод судье, члену коллегиального органа, должностному лицу. Заявление об отводе рассматривается судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, а по результатам рассмотрения заявления о самоотводе или об отводе выносится определение об удовлетворении заявления либо об отказе в его удовлетворении.

Стадия пересмотра решения носит дополнительный характер. Если лицо, привлекаемое к административной ответственности, его законные представители или иные лица, наделенные правом приносить жалобы или заявлять ходатайства для пересмотра принятого решения, не сделали этого, то эта стадия будет отсутствовать. В ином случае стадия пересмотра решения должна пройти три этапа: 1) обжалование или опротестование постановления; 2) проверка законности постановления, вынесение решения; 3) реализация решения.

14.6. Пересмотр постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях

Лицами, указанными в ст. 25.1—25.5 КоАП РФ, может быть обжаловано постановление по делу об административном правонарушении:

- вынесенное судьей — в вышестоящий суд;
- вынесенное коллегиальным органом или судебным приставом-исполнителем — в районный суд по месту нахождения коллегиального органа или судебного пристава-исполнителя;

- вынесенное должностным лицом — в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела;
- вынесенное иным органом, созданным в соответствии с законом субъекта Федерации, — в районный суд по месту рассмотрения дела.

Если жалоба на постановление по делу об административном правонарушении поступила в суд и в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, ее рассматривает суд, а по результатам рассмотрения выносится решение.

Постановление по делу об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, обжалуется в арбитражный суд в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством.

Определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении обжалуется в соответствии с общими правилами, предусмотренными главой 30 КоАП РФ.

Порядок подачи жалобы на постановление по делу об административном правонарушении. Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении подается судье, в орган, должностному лицу, которыми вынесено постановление по делу и которые обязаны в течение трех суток со дня поступления жалобы направить ее со всеми материалами дела в соответствующий суд, вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу. Жалоба на постановление судьи о назначении административного наказания в виде административного ареста подлежит направлению в вышестоящий суд в день получения жалобы.

Жалоба может быть подана непосредственно в суд, вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, уполномоченным ее рассматривать. Если рассмотрение жалобы не относится к компетенции судьи, должностного лица, которым обжаловано постановление по делу об административном правонарушении, жалоба направляется на рассмотрение по подведомственности в течение трех суток.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении государственной пошлиной не облагается.

Сроки обжалования постановления по делу об административном правонарушении. Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение десяти суток со дня вручения или получения копии постановления. В случае пропуска этого срока он по ходатайству лица, подающего жалобу, мо-

жет быть восстановлен судьей или должностным лицом, правомочным рассматривать жалобу. Об отклонении ходатайства о восстановлении срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении выносится определение.

Сокращенные сроки обжалования указаны в ч. 3 ст. 30.3 КоАП РФ.

При подготовке к рассмотрению жалобы на постановление по делу об административном правонарушении судья, должностное лицо:

- выясняют, имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения жалобы данными судьей, должностным лицом, а также обстоятельства, исключающие производство по делу;
- разрешают ходатайства, при необходимости назначают экспертизу, истребуют дополнительные материалы, вызывают лиц, участие которых признано необходимым при рассмотрении жалобы;
- направляют жалобу со всеми материалами дела на рассмотрение по подведомственности, если ее рассмотрение не относится к компетенции соответствующих судьи, должностного лица.

Для рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении установлены следующие сроки. Жалоба подлежит рассмотрению в 10-дневный срок со дня ее поступления со всеми материалами дела в суд, орган, должностному лицу, правомочным ее рассматривать. Жалоба рассматривается судьей, должностным лицом единолично.

Жалоба на постановление об административном аресте подлежит рассмотрению в течение суток с момента подачи жалобы, если лицо, привлеченное к административной ответственности, отбывает административный арест.

При рассмотрении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении:

- объявляется, кто рассматривает жалобу, какая жалоба подлежит рассмотрению, кем она подана;
- устанавливается явка физического лица или законного представителя физического лица, или законного представителя юридического лица, в отношении которых вынесено постановление по делу, а также явка вызванных для участия в рассмотрении жалобы лиц;
- проверяются полномочия законных представителей физического или юридического лица, защитника и представителя;

- выясняются причины неявки участников производства по делу и принимается решение о рассмотрении жалобы в отсутствие этих лиц либо об отложении рассмотрения жалобы;
- разъясняются права и обязанности лиц, участвующих в рассмотрении жалобы;
- разрешаются заявленные отводы и ходатайства;
- оглашается жалоба;
- проверяются на основании имеющихся в деле и дополнительно представленных материалов законность и обоснованность вынесенного постановления, в частности заслушиваются объяснения физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых вынесено постановление по делу об административном правонарушении; при необходимости заслушиваются показания других лиц, участвующих в рассмотрении жалобы, пояснения специалиста и заключение эксперта, исследуются иные доказательства, осуществляются другие процессуальные действия в соответствии с КоАП РФ;
- в случае участия прокурора в рассмотрении дела заслушивается его заключение.

Судья, вышестоящее должностное лицо не связаны доводами жалобы на постановление по делу об административном правонарушении и проверяют дело в полном объеме. По результатам рассмотрения жалобы выносятся одно из следующих решений:

- об оставлении постановления без изменения, а жалобы без удовлетворения;
- об изменении постановления, если при этом не усиливается административное наказание или иным образом не ухудшается положение лица, в отношении которого вынесено постановление;
- об отмене постановления и о прекращении производства по делу при наличии обстоятельств, предусмотренных ст. 2.9, 24.5 КоАП РФ, а также при недоказанности обстоятельств, на основании которых было вынесено постановление;
- об отмене постановления и о возвращении дела на новое рассмотрение судье, в орган, должностному лицу, правомочным рассмотреть дело, в случаях существенного нарушения процессуальных требований, предусмотренных КоАП РФ, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело, а также в связи с необходимостью применения за-

кона об административном правонарушении, влекущем назначение более строгого административного наказания, если потерпевшим по делу подана жалоба на мягкость примененного административного наказания;

- об отмене постановления и о направлении дела на рассмотрение по подведомственности, если при рассмотрении жалобы установлено, что постановление было вынесено неправомочными судьей, органом, должностным лицом.

При рассмотрении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении выносится определение о передаче жалобы на рассмотрение по подведомственности, если выяснено, что ее рассмотрение не относится к компетенции судьи, должностного лица.

Решение по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении оглашается немедленно после его вынесения. Копия решения в срок до трех суток после его вынесения вручается или высылается физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых было вынесено постановление по делу, а также потерпевшему в случае подачи им жалобы либо прокурору по его просьбе. Решение доводится до сведения органа, должностного лица, исполняющих постановление, лица, в отношении которого оно вынесено, и потерпевшего — в день его вынесения.

Постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу:

- после истечения срока, установленного для обжалования постановления по делу об административном правонарушении, если постановление не было обжаловано или опротестовано;
- после истечения срока, установленного для обжалования решения по жалобе, протесту, если решение не было обжаловано или опротестовано, за исключением случаев, если им отменяется вынесенное постановление;
- немедленно после вынесения, не подлежащего обжалованию решения по жалобе, протесту, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление.

Постановление по делу об административном правонарушении обязательно для исполнения всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями, юридическими лицами с момента его вступления в законную силу. При наличии обстоятельств, вследствие которых исполнение постановления о назначении административного наказания в виде административного ареста, лишения специального

права или в виде административного штрафа (за исключением взыскания административного штрафа на месте совершения административного правонарушения) невозможно в установленные сроки, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, могут отсрочить исполнение постановления на срок до одного месяца.

С учетом материального положения лица, привлеченного к административной ответственности, уплата административного штрафа может быть рассрочена судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление, на срок до трех месяцев.

Судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление о назначении административного наказания, приостанавливают исполнение постановления в случае принесения протеста на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении до рассмотрения протеста. О приостановлении исполнения постановления выносится определение, которое при необходимости немедленно направляется в орган, должностному лицу, приводящим это определение в исполнение. Принесение протеста на постановление об административном аресте не приостанавливает исполнение этого постановления.

Судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление о назначении административного наказания, прекращают исполнение постановления в следующих случаях:

- издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;
- отмена или признание утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное;
- смерть лица, привлеченного к административной ответственности, или объявление его в установленном законом порядке умершим;
- истечение сроков давности исполнения постановления о назначении административного наказания, установленных КоАП РФ;
- отмена постановления.

Вопросы об отсрочке, о рассрочке, приостановлении или прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания, а также о взыскании административного штрафа, наложенного на несовершеннолетнего, с его родителей или иных законных представителей, рассматриваются судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление, в 3-дневный срок со дня возникнове-

ния основания для разрешения соответствующего вопроса. Решение выносится в виде определения. Его копия вручается под расписку физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено, а также потерпевшему. В случае их отсутствия копии высылаются им в течение трех дней со дня его вынесения, о чем делается соответствующая запись в деле.

Решение по вопросу о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания выносится в виде постановления.

Постановление о назначении административного наказания, по которому исполнение произведено полностью, с отметкой об исполненном административном наказании возвращается органом, должностным лицом, приводившими постановление в исполнение, судье, органу, должностному лицу, вынесшим постановление.

Постановление о назначении административного наказания, по которому исполнение не производилось или произведено не полностью, возвращается органом, должностным лицом, приводившими постановление в исполнение, судье, органу, должностному лицу, вынесшим постановление, в следующих случаях:

- если по адресу, указанному судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление, не проживает, не работает или не учится привлеченное к административной ответственности физическое лицо, не находится привлеченное к административной ответственности юридическое лицо либо не находится имущество этих лиц, на которое может быть обращено административное взыскание;
- если у лица, привлеченного к административной ответственности, отсутствует имущество или доходы, на которые может быть обращено административное взыскание, и меры по отысканию имущества оказались безрезультатными;
- если истек срок давности исполнения постановления о назначении административного наказания, указанный в ч. 1 ст. 31.9 КоАП РФ.

Исполнение постановления о назначении административного наказания лицу, проживающему или находящемуся за пределами России и не имеющему на территории России имущества, производится в соответствии с российским законодательством и международными договорами России с государством, на территории которого проживает или находится это лицо, а также с государством, на территории которого находится имущество лица, привлеченного к административной ответственности.

14.7. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях

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 меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Меры обеспечения производства — это совокупность мер административного принуждения, применяемых для достижения целей производства по делам об административных правонарушениях.

Доставление (ст. 27.2 КоАП РФ) — принудительное препровождение физического лица в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным. О доставлении составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении или в протоколе об административном задержании.

Административное задержание (ст. 27.3 КоАП РФ) — кратковременное ограничение свободы физического лица. Может применяться в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении.

По просьбе задержанного лица о месте его нахождения в кратчайший срок уведомляются родственники, администрация по месту его работы (учебы), а также защитник. Об административном задержании несовершеннолетнего в обязательном порядке уведомляются его родители или иные законные представители.

Задержанному лицу разъясняются его права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ, о чем делается соответствующая запись в протоколе об административном задержании. В протоколе указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, его составившего, сведения о задержанном лице, время, место и мотивы задержания. Протокол подписывается должностным лицом, его составившим, и задержанным лицом.

В случае если задержанное лицо отказывается подписать протокол об административном задержании, в нем делается соответствующая запись.

Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице (ст. 27.7 КоАП РФ), — обследование вещей, проводимое без нарушения их конструктивной целостности. Осуществляются в случае необходимости в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения.

Личный досмотр производится лицом одного пола с досматриваемым в присутствии двух понятых того же пола. В исключительных случаях при наличии достаточных оснований полагать, что при физическом лице находится оружие или иные предметы, которые могут быть использованы для причинения вреда жизни и здоровью других лиц, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, могут быть осуществлены без понятых.

О личном 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, его составившего, сведения о физическом лице, подвергнутом личному досмотру, 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, находящихся при физическом лице.

В случае необходимости при проведении личного досмотра, досмотра вещей применяются фото- и киносъемка, видеозапись, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств, о чем также делается запись в протоколе.

Осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов (ст. 27.8 КоАП РФ) осуществляется в присутствии представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя или его представителя и двух понятых должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии со ст. 28.3.

Досмотр транспортного средства (ст. 27.9 КоАП РФ) — обследование транспортного средства, проводимое без нарушения его конструктивной целостности. Осуществляется в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения.

Производится в присутствии понятых с последующим составлением соответствующего протокола. Досмотр транспортного средства осуществляется в присутствии лица, во владении которого оно находится, однако в случаях, не терпящих отлагательства, досмотр может быть осуществлен и в отсутствие этого лица.

Изъятие вещей и документов (ст. 27.10 КоАП РФ) — это 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.

При совершении административного правонарушения, влекущего за собой лишение права управления транспортным средством соответствующего вида, у водителя, судоводителя, пилота изымаются до вынесения постановления по делу об административном правонарушении водительское удостоверение, удостоверение тракториста-машиниста (тракториста), удостоверение судоводителя, пилота и выдается временное разрешение на право управления транспортным средством соответствующего вида до вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении.

Отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида, освидетельствование на состояние алкогольного опьянения, медицинское освидетельствование на состояние опьянения (ст. 27.12 КоАП РФ). Лицо, которое управляет транспортным средством соответствующего вида и в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что оно находится в состоянии опьянения, подлежит освидетельствованию на состояние алкогольного опьянения. При отказе от прохождения освидетельствования либо несогласии с его результатами, а равно при наличии достаточных оснований полагать, что лицо находится в состоянии опьянения, лицо подлежит направлению на медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

Лицо, которое управляет транспортным средством соответствующего вида и в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что оно находится в состоянии опьянения, подлежит направлению на медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

Отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида и направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения осуществляются должностными лицами, которым предоставлено право государственного контроля и надзора за

безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида. При этом составляется протокол, копия которого вручается лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Медицинское освидетельствование на состояние опьянения и оформление его результатов осуществляются в порядке, установленном Правительством РФ, а акт медицинского освидетельствования на состояние опьянения прилагается к соответствующему протоколу.

Задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации (ст. 27.13 КоАП РФ). При нарушениях правил эксплуатации транспортного средства и управления транспортным средством соответствующего вида транспортное средство задерживается до устранения причины задержания. Задержание осуществляется должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях.

О задержании транспортного средства соответствующего вида, запрещении его эксплуатации делается запись в протоколе об административном правонарушении или составляется отдельный протокол. Его копия вручается лицу, в отношении которого применена эта мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Протокол о задержании транспортного средства, создавшего препятствия для движения других транспортных средств, в отсутствие водителя составляется в присутствии двух понятых.

Задержание транспортного средства соответствующего вида, помещение его на стоянку, хранение, а также запрещение эксплуатации транспортного средства осуществляются в порядке, установленном Правительством РФ.

Арест товаров, транспортных средств и иных вещей (ст. 27.14 КоАП РФ) заключается в составлении описи этих 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 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.

В случае отчуждения или сокрытия товаров, транспортных средств и иных вещей, на которые наложен арест, лицо, в отношении которого применена эта мера обеспечения производства по делу об ад-

министративном правонарушении, или хранитель подлежит ответственности в соответствии с законодательством.

Привод (ст. 27.15 КоАП РФ) осуществляется в отношении физического лица либо законного представителя юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, законного представителя несовершеннолетнего лица, привлекаемого к административной ответственности, а также свидетеля.

Привод осуществляется органом внутренних дел (милицией) на основании определения судьи, органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти.

Временный запрет деятельности (ст. 27.16 КоАП РФ) не должен превышать пяти суток.

Контрольные вопросы

1. Назовите принципы административного процесса.
2. Какие обстоятельства исключают производство по делам об административных правонарушениях?
3. Кто считается участником производства по делам об административных правонарушениях?
4. С какого момента считается возбужденным дело об административном правонарушении?
5. При каких условиях проводится административное расследование?
6. Каковы сроки рассмотрения дел об административных правонарушениях?
7. Какие виды постановлений выносятся под итогом рассмотрения дела об административном правонарушении?
8. Каков срок обжалования постановления по делу об административном правонарушении?

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ЗАКОННОСТЬ В УПРАВЛЕНИИ

15.1. Законность и целесообразность в государственном управлении. Государственная дисциплина

Законность служит неотъемлемой основой существования и развития демократически организованного общества. Статья 15 Конституции РФ предусматривает, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы.

В юридической литературе законность рассматривается с разных сторон: как принцип государственной деятельности, как метод государственного руководства обществом и как режим системы взаимоотношений населения с государственными органами.

Законность есть режим взаимоотношений граждан и организаций с субъектами власти, который благоприятствует обеспечению прав и законных интересов личности, ее всестороннему развитию, формированию и развитию гражданского общества, успешной деятельности государственного механизма.

Во всей государственной деятельности незыблемо правило, согласно которому закон обязателен для всех до тех пор, пока он не изменен или не отменен полномочным органом. Все государственные органы, должностные лица, граждане и общественные организации обязаны строжайше его соблюдать.

Но особое значение принцип законности имеет в сфере управления, так как управление:

- охватывает наибольшую сферу деятельности государства и органов местного самоуправления;
- его субъекты, реализуя свои полномочия и функции, осуществляют правоприменительную деятельность. Она сопро-

водится разработкой и принятием управленческих решений в виде актов применения права;

- осуществляют многочисленные субъекты органов исполнительной власти и их должностные лица, с которыми чаще всего и имеют дело граждане или организации.

Органы управления осуществляют правотворческую деятельность, которая охватывает широкую и разнообразную сферу общественной жизни. Органы управления наделены широкими полномочиями в области применения мер административного принуждения.

Целесообразность и законность находятся в тесном единстве. Речь идет о проблеме соотношений законности и целесообразности, проблеме, которая получила название управления по усмотрению (дискреционное управление). С расширением в последние годы самостоятельности органов исполнительной власти, предприятий, учреждений, организаций, появлением множества дозволительных правовых норм целесообразность в деятельности субъектов управленческих отношений получает свое дальнейшее развитие.

Соотношение законности и целесообразности в сфере государственного управления:

- все и всякие законные предписания нормативного и индивидуального характера целесообразны;
- в рамках, очерченных законодательством, орган управления или должностное лицо отбирает наилучший вариант, т.е. наиболее целесообразный;
- при отсутствии правового предписания по конкретному вопросу орган управления или должностное лицо действует исходя из целесообразности;
- недопустимо руководствоваться органу или должностному лицу целесообразностью (местной, национальной и т.п.) при наличии законодательного предписания;
- недопустимо противопоставлять законность и целесообразность — верховенствует всегда правовое предписание.

Таким образом, невозможно активную администрацию лишать дискреционных полномочий. В рамках закона она должна иметь возможность выбора оптимальных вариантов. С этих позиций можно утверждать о единстве законности и целесообразности.

Разносторонняя деятельность по управлению требует согласованных действий, организованности и порядка, т.е. дисциплины.

Сущность дисциплины состоит в повиновении установленному порядку, регламентированному либо государством, либо иной негосударственной организацией.

Государственная дисциплина означает повиновение порядкам и правилам, установленным полномочными органами государства, основанным на законах, выполнении распоряжений начальника.

Составными частями государственной дисциплины являются трудовая, финансовая, технологическая, договорная дисциплина и др.

Высокоорганизованному и подлинно демократическому обществу свойственна закономерность. Чем выше организованность и дисциплина в нем, тем эффективнее функционирует система демократии, полнее и последовательнее реализуются права и свободы граждан.

15.2. Способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении. Государственный контроль и его виды

Каждый орган государственного управления, каждое должностное лицо и каждый государственный служащий призваны постоянно следить за соблюдением законности в любом звене органов исполнительной власти, пресекать малейшие проявления беззакония, устранять причины, его порождающие, своевременно восстанавливать нарушенные права организаций и граждан, принимать необходимые меры для привлечения к ответственности лиц, нарушающих законы, воспитывать граждан в духе уважения к законам.

Вместе с тем государство юридически закрепляет специальные средства обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении, позволяющие постоянно следить за их соблюдением всеми органами исполнительной власти и каждым служащим этих органов. Эти средства получили название «способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении». Систему таких способов составляют контроль, административный надзор, деятельность суда по обеспечению законности, прокурорский надзор, обжалование действий органов управления и их должностных лиц.

Контроль имеет своей главной целью практическую организацию осуществления поставленных перед аппаратом и его отдельными звеньями задач. Контроль осуществляется всеми государственными органами повседневно. Он является составной частью государственного управления, осуществляется от имени государства с использованием государственно-властных полномочий. Посредством контроля субъекты, его осуществляющие, выявляют, соответствуют ли деятельность органов исполнительной власти, действия должностных лиц установлениям правовых норм.

Государственный контроль подразделяется на два вида — общий и специальный. *Общий контроль* охватывает всю деятельность подконтрольных объектов, *специальный* осуществляется по какому-либо конкретному вопросу или направлению деятельности подконтрольного объекта.

Контроль может быть *внешним*, когда он осуществляется органом, не входящим в систему проверяемого ведомства, и *внутренним*, когда проверка осуществляется собственными силами министерства, учреждения.

Сущность контроля составляют:

- наблюдение за функционированием соответствующего подконтрольного объекта;
- получение объективной и достоверной информации о состоянии законности и дисциплины;
- принятие мер по предотвращению и устранению нарушений законности и дисциплины;
- выявление причин и условий, способствующих правонарушению;
- принятие мер по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законности и дисциплины.

Основные черты надзора и контроля в управлении:

- органы надзора осуществляют свои функции и полномочия в отношении тех объектов, которые им организационно не подчинены;
- в процессе контроля могут применяться меры дисциплинарного воздействия в отношении виновных лиц;
- органы контроля занимаются проверкой разных сторон деятельности подконтрольных объектов.

Основные направления деятельности по обеспечению законности и дисциплины в государственном управлении:

- недопущение в деятельности органов исполнительной власти нарушений тех требований и предписаний, которые закреплены в законах и подзаконных актах;
- своевременное и оперативное выявление нарушений, их пресечение и устранение;
- устранение причин и условий, способствующих нарушениям в деятельности органов исполнительной власти;
- привлечение к соответствующей ответственности виновных в нарушении законности и дисциплины;
- разработка и принятие мер, направленных на устранение причин и условий нарушений законности и дисциплины.

В зависимости от субъекта контроля, объема и характера полномочий государственных органов выделяются следующие виды государственного контроля.

Контроль, осуществляемый Президентом РФ. Контрольные полномочия Президента РФ в сфере исполнительной власти обусловлены его конституционным статусом как главы государства, гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, поэтому речь идет о его конституционных контрольных полномочиях.

Президентский контроль в сфере управления осуществляется в двух основных формах — непосредственный контроль Президента РФ и президентский контроль через соответствующие президентские структуры.

Непосредственный контроль Президент РФ осуществляет прежде всего в области подбора и расстановки кадров на федеральном уровне. Так, по представлению Председателя Правительства РФ он назначает на должность министров, руководителей федеральных служб; назначает представителей в иностранных государствах, высшее командование Вооруженных Сил РФ.

Президент РФ вправе председательствовать на заседаниях Правительства РФ (ст. 38 Конституции РФ). Это позволяет ему не только участвовать в обсуждении разных вопросов, вносить свои предложения, но и непосредственно контролировать правильность, целесообразность и необходимость принятия соответствующих решений Правительством РФ по важным вопросам государственной и общественной жизни. Осуществляя контроль над деятельностью Правительства РФ, Президент РФ имеет право, в частности, отменять постановления и распоряжения Правительства РФ, если они противоречат Конституции РФ, принимать решения об отставке Правительства РФ.

Президенту РФ подчинены и подотчетны некоторые федеральные органы исполнительной власти, например Минобороны России, МВД России. Его контрольные полномочия в отношении этих органов закреплены в нормативных актах, регулирующих их деятельность.

Значительную роль в осуществлении президентского контроля играет Администрация Президента РФ. В соответствии с Положением о ней, утвержденным Указом Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490, важнейшей ее задачей является обеспечение контроля Президента РФ над деятельностью органов исполнительной власти.

Важные функции и полномочия по обеспечению конституционных контрольных полномочий Президента РФ осуществляет Контрольное управление Президента РФ. Положение о нем утверждено Указом Президента РФ от 5 июля 2004 г. № 729. Контрольное управление Президента РФ осуществляет контроль над исполнением феде-

ральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации Конституции РФ, федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ.

Главное контрольное управление, являясь структурным подразделением Администрации Президента РФ, осуществляет свои функции и полномочия в соответствии с планами контрольных проверок, утверждаемыми Президентом РФ. Проверки проводятся также на основании отдельных поручений Президента РФ и руководителя его Администрации. При осуществлении своих функций и полномочий Главное контрольное управление тесно взаимодействует с органами законодательной, исполнительной и судебной власти, органами прокуратуры, другими подразделениями Администрации Президента РФ.

Полномочные представители Президента РФ в федеральных округах назначаются на должность по представлению руководителя Администрации Президента РФ Президентом РФ, подчиняются ему и представляют его на территории соответствующего федерального округа. Но осуществляя свою деятельность, в том числе контрольную, полномочные представители Президента РФ не вправе вмешиваться в оперативную деятельность органов исполнительной власти, предприятий, учреждений и организаций.

Контроль, осуществляемый органами законодательной (представительной) власти. Контрольные полномочия этих органов закреплены в Конституции РФ, конституциях республик, уставах иных субъектов Федерации. Соответственно контроль органов представительной власти осуществляется на уровне России и субъектов Федерации.

Контроль органов представительной власти определяется с соблюдением ст. 10 Конституции РФ о самостоятельности органов всех трех ветвей власти, в частности органов исполнительной власти. Конституция РФ, конституции республик и уставы других субъектов Федерации свидетельствуют о различном объеме контрольных полномочий Федерального Собрания РФ и органов представительной власти субъектов Федерации. На уровне России он значительно уже, чем в отдельных субъектах Федерации. Объем контрольных полномочий палат Федерального Собрания РФ по отношению к органам федеральной исполнительной власти невелик, при этом они принадлежат в основном Государственной Думе.

Контрольные полномочия Государственной Думы проявляются в том, что она дает согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ; решает вопрос о доверии Правительству РФ; назначает и освобождает от должности Председателя Банка России. Государственная Дума осуществляет контроль над деятельностью Правительства РФ по разработке федерального бюджета, который оно

представляет на рассмотрение Государственной Думы. Она заслушивает отчеты Правительства РФ о его исполнении.

Контроль над исполнением федерального бюджета относится к совместному ведению обеих палат Федерального Собрания РФ. Для регулярного контроля над его исполнением Федеральное Собрание РФ имеет постоянно действующий орган финансового контроля — Счетную палату РФ.

Для контроля над деятельностью органов исполнительной власти представительные органы образуют постоянные комиссии, которые осуществляют контроль в пределах своей компетенции.

Конституции закрепляют и такую форму контроля, как депутатский запрос правительствам, министрам, руководителям иных органов. В краях, областях законодательными (представительными) органами государственной власти являются думы, законодательные собрания либо иные по названию органы.

Уставы ряда краев, областей закрепляют за ними объем контрольных полномочий в отношении органов исполнительной власти. Некоторые представительные органы власти утверждают на должность отдельных руководителей администрации, контролируя тем самым работу главы администрации (правительства) по подбору и расстановке кадров. Для осуществления контрольной деятельности представительные органы власти образуют постоянные комиссии.

Контроль, осуществляемый органами исполнительной власти (общий, межотраслевой и отраслевой, т.е. внутриведомственной компетенции). Этот контроль призван обеспечивать законность и дисциплину на порученных органам исполнительной власти участках работ по руководству хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством в системе подведомственных им органов, предприятий, учреждений и организаций.

Контроль органов исполнительной власти можно разделить на следующие виды:

- **общий** — охватывает всю деятельность подконтрольных объектов;
- **ведомственный** — осуществляется в рамках одного министерства, организации и т.д. Так, Росжелдор осуществляет контроль над правилами применения законодательства и иных нормативных актов на предприятиях, в учреждениях и организациях железнодорожного транспорта, за профессиональным уровнем руководящих работников этих организаций;
- **надведомственный** — осуществляется в основном органами межотраслевой компетенции. В отдельных случаях его про-

водят отраслевые органы, наделенные государственно-властными полномочиями надведомственного характера.

В пределах своей компетенции они контролируют деятельность органов исполнительной власти, предприятий, учреждений, организаций по отдельным (специальным) вопросам. Между субъектами и объектами этого контроля отсутствует организационная подчиненность.

К числу органов исполнительной власти, осуществляющих функции государственного контроля, относятся Правительство РФ, федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти.

Правительство РФ осуществляет систематический контроль над деятельностью подведомственных ему органов. По результатам контроля Правительство РФ может привлекать руководителей федеральных органов и служб к дисциплинарной ответственности. Контрольные функции возложены на федеральные органы исполнительной власти.

Основной функцией всей системы **судебных органов** является реализация задач правосудия. Оно осуществляется субъектами судебной власти в процессе конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (ст. 118 Конституции РФ). Осуществляя правосудие, судебные органы обеспечивают охрану прав и законных интересов граждан, предприятий, учреждений, организаций, государственных и общественных интересов, тем самым способствуя укреплению законности.

Отправление правосудия является основной, но не единственной функцией судов. В процессе своей деятельности они осуществляют и другую функцию, в частности функцию судебного контроля законности издаваемых актов и совершаемых действий органов исполнительной власти, их должностных лиц.

Основное содержание судебного контроля как способа обеспечения законности в управлении состоит в следующем:

- в его правовой оценке действий и решений органов исполнительной власти, их должностных лиц;
- выявлении нарушений законности, прав и законных интересов граждан, предприятий, учреждений и организаций;
- выявлении условий и причин, их порождающих;
- принятии мер по восстановлению нарушенных прав и законных интересов;
- привлечении виновных лиц к ответственности.

Субъектами судебного контроля являются Конституционный Суд РФ, суды общей юрисдикции, арбитражные суды.

Важная роль в обеспечении законности в сфере управления принадлежит *Конституционному Суду РФ*. Его правовой статус определен Конституцией РФ (ст. 125) и Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Конституционный Суд РФ, являясь судебным органом конституционного контроля, разрешает в пределах своей компетенции исключительно вопросы права. Он разрешает дела о соответствии Конституции РФ:

- федеральных законов;
- нормативных актов Президента РФ, обеих палат Федерального Собрания РФ, Правительства РФ;
- конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти России и совместному ведению органов государственной власти России и органов государственной власти субъектов Федерации;
- договоров между органами государственной власти России и органами государственной власти субъектов Федерации;
- договоров между органами государственной власти субъектов Федерации и др.

Конституционный Суд РФ разрешает споры о компетенции между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти России и органами государственной власти субъектов Федерации, высшими государственными органами субъектов Федерации.

Конституционный Суд РФ рассматривает дела, связанные с индивидуальными или коллективными жалобами граждан о нарушении их конституционных прав и свобод вследствие применения или подлежащего применению закона в конкретном деле. При рассмотрении таких дел он проверяет соответствие закона Конституции РФ. Если примененный в конкретном деле закон признается не соответствующим Конституции РФ, то решение Конституционного Суда РФ является основанием для обязательного пересмотра дела соответствующим компетентным органом и восстановления нарушенного права.

Разрешая дела в пределах своей компетенции, принимая решения, которые обязательны на всей территории России для всех органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений, Конституционный Суд РФ выполняет тем самым свою конституционную обязанность — обеспечение законности.

Суды общей юрисдикции осуществляют судопроизводство по гражданским, уголовным, административным делам. В процессе рассмотрения уголовных дел, особенно тех, которые связаны с должностными преступлениями, суд с позиции законности исследует и дает правовую оценку действиям должностных лиц как работникам управленческого аппарата.

Если при рассмотрении гражданских и уголовных дел суд усмотрит нарушения законности, дисциплины в работе соответствующего органа, предприятия, учреждения, организации, выявив при этом условия и причины нарушений, он вправе вынести частное определение в адрес руководителя органа, предприятия, учреждения, организации либо в вышестоящие инстанции, которые должны в течение месяца рассмотреть его и сообщить суду о принятых мерах. Частное определение является правовой формой реагирования суда на нарушение законности.

В необходимых случаях суд принимает меры к привлечению виновных лиц к ответственности. Суд рассматривает также жалобы лиц (физических и юридических) на постановления органов и должностных лиц о наложении административного взыскания.

Граждане могут обратиться в суд с жалобой на действия или решения органов исполнительной власти, должностных лиц, в результате которых нарушены права и свободы гражданина; созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод; на него незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности. Установив обоснованность жалоб, суд признает обжалуемое действие или решение незаконным, обязывает удовлетворить требование граждан, отменяет примененные к нему меры ответственности.

Судебный контроль в сфере управления осуществляют *арбитражные суды*. В сфере управления арбитражному суду подведомственны следующие споры:

- о признании недействительными индивидуальных актов государственных органов, нарушающих экономические права и интересы организаций и индивидуальных предпринимателей и о возмещении им убытков, причиненных такими актами, а также убытков, возникших в связи с ненадлежащим исполнением этими органами своих обязанностей по отношению к организациям и индивидуальным предпринимателям;
- об отказе в государственной регистрации организации или предпринимательской деятельности граждан;
- об изъятии государственными органами у организаций и индивидуальных предпринимателей денежных средств и чужо-

го имущества, а также о их взыскании с организаций и индивидуальных предпринимателей государственными органами штрафов и иных денежных средств, если законодательством не предусмотрено списание ими денежных средств в бесспорном порядке;

- о возврате из бюджета денежных средств, списанных соответствующими государственными органами в бесспорном порядке с нарушением законодательства.

Таким образом, содержанием контроля арбитражных судов является проверка ими при разрешении споров в сфере управления соответствия актов и действий органов исполнительной власти, их должностных лиц требованиям законности и принятие мер по устранению обнаруженных правонарушений.

15.3. Административный надзор: понятие, субъекты и содержание. **Общий надзор органов прокуратуры**

Суть административного надзора состоит в наблюдении за исполнением действующих в сфере управления специальных норм, общеобязательных правил, закрепленных в законах и подзаконных актах. Существует множество государственных структур, которые занимаются административным надзором. Среди них немало специализированных.

Органы, осуществляющие административный надзор, не имеют широких распорядительных полномочий в отношении внутренней (хозяйственно-производственной и организационной) деятельности поднадзорных. В отличие от контроля административный надзор касается внешней деятельности организаций и учреждений.

Федеральные службы и иные органы государственного управления, осуществляющие административный надзор, имеют право:

- фиксировать факты нарушений правил и норм;
- давать обязательные указания соответствующим органам и лицам об их устранении и совершении необходимых по предупреждению нарушений впредь;
- разрешать или запрещать отдельные действия;
- приостанавливать деятельность предприятий, учреждений и организаций;
- запрещать выполнение определенных работ, если нарушаются установленные правила их проведения;
- применять к виновным меры административного взыскания.

Виды административного надзора:

- надзор, осуществляемый специальными федеральными службами (Росстрахнадзор, Ростехнадзор, Росфиннадзор);
- государственные инспекции — органы, обладающие надведомственными полномочиями (ГИБДД, государственная противопожарная служба в составе МЧС России); инспекции, надзорные функции которых ограничиваются рамками одного ведомства;
- административный надзор милиции: общий (за исполнением и соблюдением правовых актов по вопросам охраны общественного порядка) и специальный (надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, а также за условно осужденными лицами).

Одним из направлений деятельности **органов прокуратуры** является общий надзор. В соответствии с Федеральным законом от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» предметом общего надзора являются:

- исполнение законов органами местного самоуправления, министерствами, ведомствами, иными органами государственного управления, контрольными органами, предприятиями, учреждениями, организациями и объединениями независимо от их подчиненности, органами военного управления, воинскими частями и учреждениями, общественными, политическими организациями, объединениями, должностными лицами;
- соответствие законам издаваемых вышеперечисленными органами, организациями, должностными лицами правовых актов (ст. 20).

Прокуратура наделена комплексом полномочий, позволяющих прокурорам своевременно реагировать на нарушения законности в управлении, принимать меры по устранению причин и условий ее нарушения, восстанавливать нарушенные права, привлекать к ответственности виновных лиц. Полномочия прокурора по осуществлению общего надзора закреплены в ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». В соответствии со своей компетенцией он вправе беспрепятственно посещать объекты надзора и проверять исполнение ими законов; истребовать для проверки акты, издаваемые ими с нарушением закона; требовать от руководителей и должностных лиц представления необходимых документов, материалов статистических и иных сведений, проведения проверок и ревизий деятельности подконтрольных и подведомственных им предприятий, учреждений,

организаций и подчиненных должностных лиц в связи с имеющимися у прокурора сведениями о нарушениях закона.

В процессе проверки исполнения законов прокурор вправе:

- проверять законность административного задержания граждан и освобождать своим постановлением тех из них, которые были незаконно подвергнуты административному задержанию несудебными органами;
- возбуждать уголовное дело или производство об административном правонарушении;
- обращаться в суд за защитой прав и законных интересов граждан общества, государства, вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений закона.

Должностные лица, к которым поступило требование прокурора о проведении проверок и ревизий, обязаны приступить к их осуществлению не позднее десяти суток с момента получения таких требований. Проверки исполнения законов, законности издаваемых поднадзорными объектами правовых актов осуществляются прокуратурой на основании поступивших в нее сообщений, заявлений, жалоб, сведений о фактах нарушения законности (ст. 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

Реализуя свои полномочия, органы прокуратуры не вправе вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных объектов. Требования прокурора, вытекающие из его полномочий, обязательны для исполнения адресатом. Их неисполнение влечет за собой предусмотренную законом ответственность.

В целях обеспечения законности в сфере управления органы прокуратуры используют в своей работе следующие материалы:

- проверку исполнения законов поднадзорными объектами. Итогом проверок являются справки, в которых дается анализ вскрытых нарушений, условий и причин, их порождающих, предлагаются меры по их устранению. Справки направляются в соответствующие органы, организации для принятия мер по устранению выявленных нарушений законности;
- проверку правовых актов, издаваемых поднадзорными объектами, и действий должностных лиц, порождающих юридические последствия. Проверки осуществляются с целью установления соответствия актов и действий закону, иным нормативным актам. При этом выясняется, нарушены ли права и законные интересы граждан, общества, государства исполнением проверяемых актов, действий, нанесен ли им ущерб.

Прокурор участвует в заседаниях органов представительной и исполнительной власти, в том числе при рассмотрении внесенных им протестов и представлений. Участие в заседаниях позволяет прокурору на стадии рассмотрения правовых актов давать им юридическую оценку. Прокурор изучает и обобщает сведения о нарушениях законности, поступающие в прокуратуру либо публикуемые в средствах массовой информации, и принимает по ним соответствующие меры.

В случае нарушения законности прокурор обязан реагировать соответствующим образом. В Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» закреплены три формы реагирования прокурора на нарушения законности. В порядке общенадзорной деятельности прокурор вносит протест на противоречащий закону акт (ст. 22). Протест приносится в орган, организацию или должностному лицу, издавшим акт, либо в суд. В нем прокурор излагает требование об отмене правового акта или его части либо о проведении его в соответствии с законом. Принесение прокурором протеста не приостанавливает действия опротестованного акта, кроме случаев, предусмотренных законодательством, например принесение прокурором протеста на постановление о наложении административного взыскания приостанавливает его исполнение.

Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в 10-дневный срок с момента его поступления в соответствующий орган, организацию, должностному лицу. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения законности, прокурор вправе установить более короткий срок рассмотрения протеста. Ответ прокурору на протест дается в письменной форме.

Протест прокурора как правовой акт содержит следующие реквизиты:

- название опротестованного акта;
- кем и когда он издан;
- содержание опротестованного акта либо его части;
- правовое обоснование незаконно изданного акта;
- указание на нарушение нормы закона или подзаконного акта;
- требование об отмене или приведении в соответствие с законом опротестованного акта;
- предложение о рассмотрении протеста в установленный законом 10-дневный срок;
- должностное положение прокурора, его классный чин, дата принесения протеста.

Представление прокурора является актом прокурорского надзора, формой его реагирования на факты нарушения закона, причины и условия, им способствующие. Оно вносится в орган, общественное

объединение, политическую организацию, должностному лицу, которые полномочны принимать меры по их устранению. Представление подлежит безотлагательному рассмотрению, и в месячный срок должны быть приняты меры по устранению нарушений законности, о чем прокурору сообщается в письменной форме. Если представление рассматривается коллегиальным органом, он должен уведомить прокурора о дне заседания.

Основанием внесения представления служит выявленное нарушение закона либо совокупность нарушений, обобщение жалоб и заявлений граждан, поступающих в прокуратуру, судебной практики и другие обстоятельства, позволяющие прокурору судить о состоянии законности на том или ином поднадзорном объекте.

Как и протест, представление содержит следующие реквизиты:

- название поднадзорного объекта, которому оно адресуется;
- материалы, явившиеся основанием его внесения;
- название нарушенного закона или законов;
- сущность совершенных правонарушений, их причины и условия;
- предлагаемые меры по ликвидации нарушений законности и устранению причин и условий, им способствующих;
- указание на конкретных виновных лиц и предложение о привлечении их к ответственности;
- должностное положение, классный чин прокурора, дата внесения представления.

Исходя из характера нарушения закона должностным лицом или гражданином, прокурор вправе вынести постановление о возбуждении уголовного дела или производства об административном правонарушении. Постановление о возбуждении производства об административном правонарушении направляется в уполномоченный на то орган или должностному лицу, которые обязаны рассмотреть дело в установленный законом срок и о результатах рассмотрения сообщить прокурору в письменной форме.

Контрольные вопросы

1. В чем проявляется соотношение законности и целесообразности в сфере государственного управления?
2. Как соотносятся между собой общий и специальный контроль в сфере государственного управления?
3. Каковы контрольные полномочия Президента РФ?
4. В чем состоит специфика ведомственного контроля?
5. Назовите виды административного надзора.

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

16.1. Характер государственного управления в современных условиях

Разнообразные процессы смены социально-экономической и политической систем определяют развитие и границы управления. По своей сути управление представляет собой целенаправленное воздействие субъекта на объект для перевода его в новое состояние, имеет властный характер, облечено в императивные юридические формы и выражается посредством деятельности государственных органов. Государственный аппарат служит опорной конструкцией любого государства¹.

Существовавшее в условиях советской власти устойчивое признание высокой роли государственного управления в начале 1990-х гг. сменилось резкой критикой. В оценке вопросов управления, прежде всего государственного, появились крайние суждения, касающиеся отрицания государственных регуляторов в сфере экономики и негативной оценки роли государства в отдельных социально-культурных областях.

Отсутствие в Конституции РФ термина «государственное управление» привело к появлению точки зрения о неправомерности признания государственного управления как государственно-правовой категории. Эти суждения были признаны сомнительными по следующим причинам:

- в современных условиях государство в силу своей природы призвано осуществлять экономическую и социальную культурную политику. Оно выражает разные общественные инте-

¹ *Чиркин В.Е.* Основы сравнительного государственоведения. М. : Артикул, 1997. С. 268–278; *Тихомиров Ю.Н.* Административное право и процесс : полный курс. М., 2001. С. 386.

рессы, но выключение его из этих сфер не позволит ему обеспечить эти интересы;

- значимость государства в экономической и социально-культурной сферах подтверждена историческим отечественным и зарубежным опытом.

В кризисных ситуациях, например в той, в которой находится наша страна, роль государства не только не ослабевает, а, напротив, усиливается. Одной из мер реанимации экономик Германии, Японии и других стран после Второй мировой войны было усиление централизованного государственного управления экономикой.

Рыночная саморегуляция порождает стихийные процессы. Сокрошенно или по недоразумению, но иногда забывают, что стихийность — одно из свойств рыночного уклада, и смягчение ее разрушительной силы обеспечивается государством.

Рынок сам по себе мало что значит. Так называемое рыночное саморегулирование может привести к анархии и хаосу. Необходимы выбор правильных пропорций, сбалансированность рыночного саморегулирования и государственного регулирования, которые не могут сложиться автоматически. Обеспечить их может только активная деятельность государства.

Частная собственность порождает «экономическую» власть более изощренную и жестокую по своей принудительной силе, чем тоталитарная государственная власть. Ограничить такую власть может только государство.

Государство не противостоит рыночной экономике, но располагает значительными потенциальными возможностями для стимулирования ее эффективного функционирования. Государство призвано упреждать негативные последствия деятельности организаций, являющихся естественными монополистами (транспорт, связь, энергетика и др.), и в необходимых случаях вводить ее ограничения, т.е. устанавливать режим в сфере рынка субъектов естественных монополистов.

Государство необходимо как гарант против внешнего вторжения в важнейшие сферы жизни нашего общества, защиты от него внутреннего рынка и национальных ресурсов. Именно поэтому во многих статьях Конституции РФ усматриваются положения, устанавливающие активное влияние государства на экономические и социально-культурные процессы.

Признавая государство и принцип разделения властей, нельзя игнорировать либо недооценивать государственное управление, так как оно представляет собой форму реализации исполнительной власти, организационно-правовой механизм которой и есть административная система.

Дискриминация государственного управления ошибочна по своей сути. Практика последних лет доказала, что потеря управляемости обществом и мягкость государственного управления повлекли за собой необратимые вредные последствия (обвальное падение производства, утечку за рубеж национальных богатств), которые государство должно было не допустить.

Официально признано актуальной задачей если не формирование заново, то радикальное совершенствование государственного управления. Эта задача стала острой и для других стран СНГ, где также не сразу была понята социальная ценность такого управления.

Но государственное управление, характерное для советского периода, во многом принципиально отторгается изменившимися условиями жизни общества. Требуются радикальные изменения как в системе, так и в характере управления, его методах. Изменения коснулись как государственного, так и негосударственного управления. Общий переход к рыночным отношениям, изменения в государственном устройстве, конституционное признание местного самоуправления предопределили новые мотивы в идеологии государственного управления.

Основа изменений состоит в том, что его понятие не должно подменяться понятием «административное подчинение», а государственное управление экономикой и социально-культурной сферой нельзя сводить к прямому управлению деятельностью конкретных предприятий и учреждений вышестоящими органами на основе отношений по принципу «власть — подчинение». В стране проведен комплекс мер, стимулирующих самостоятельный поиск, выбор и реализацию направлений переориентации или развития предприятий и учреждений.

Государственное управление, как и социальное управление, является властной деятельностью. Однако власть может проявляться по-разному: «жестко», в командном, непосредственном распорядительстве; императивных предписаниях, запретах, чиновничьей опеке и т.д., ограничивающих самостоятельность и гасящих инициативу. Она может выражаться также в «мягкой» форме: нормативном регулировании, широком использовании дозволений и рекомендаций, координации, направлении деятельности, содействии и оказании помощи и т.д.

Несомненная предпочтительность «мягкого» варианта управления общественными процессами не исключает элементов «жесткого». Установка только на преимущественно жесткое управление противоречит заданной модели развития нашего общества.

Государственным управлением по-прежнему охватываются все те же отрасли и сферы общества. Но его роль в целом, а также в отдельных отраслях и сферах становится иной.

Под управлением государства находятся следующие отрасли, сферы и их объекты:

- атомная, оборонная промышленность и др. Вкрапление в управление этими отраслями общественных начал не меняет его государственного характера;
- государственные и негосударственные структуры. Объекты некоторых отраслей и сфер находятся и в государственном, и в негосударственном управлении. Такое «разделение» имеет место в большинстве отраслей экономики и социально-культурного строительства (промышленности, сельском хозяйстве, здравоохранении, образовании и др.);
- совместное управление государственными и негосударственными структурами. Возможно в разных вариантах. Во-первых, представители государства входят в состав органов управления негосударственных организаций, в которых имеется доля государственной собственности (акционерных обществ); во-вторых, негосударственные органы наделяются государством отдельными государственными полномочиями (например, органы местного самоуправления); в-третьих, в реализации принципа долевого государственного и коммерческого финансирования программ, проектов;
- негосударственные структуры. Это негосударственные организации, действующие на началах внутреннего самоуправления.

Законодательство, распространяющееся на все отрасли и сферы, есть прерогатива государства. Характер государственного регулирования различен не только в сферах экономики, социально-культурной и административно-политической деятельности, но и в их отдельных отраслях, что определяется особенностями и значением самих отраслей и сфер.

Сказываются также задачи, решаемые на этапе смены общественного строя. Преобразования, проводимые в процессе общего перехода к рыночным отношениям (приватизация, демонополизация, преобразование форм собственности, либерализация цен и условий внешнеэкономической деятельности), привели к изменению отраслевой и региональной структуры экономики в результате ее приспособления к новой структуре опроса и возникновения массы малых предприятий, порожденных частным предпринимательством. Однако эти процессы затрагивают конкретные отрасли и сферы и не могут протекать вне влияния государства.

Целью организации управления является создание благоприятных условий для функционирования исполнительной власти, соответ-

ствующего интересам граждан, общества и государства. Рациональная организация осуществления исполнительной власти является одним из важнейших условий упорядочения государственного управления, его экономичности и нормальной государственной деятельности. Она должна обеспечить правильный выбор субъектов управленческой деятельности, определить место и роль каждого из них и четкое взаимодействие между ними для того, чтобы избежать в системе управления дублирования в осуществлении одних и тех же функций.

Организация управления должна учитывать роль исполнительной власти в обществе и одновременно особенности структуры экономики, социально-культурной и административно-политической деятельности в России в условиях федеративного государственного устройства и системы местного самоуправления. Возникает вопрос о решении проблем учета особенностей перспектив развития управленческих структур.

Большое значение имеет правильный выбор субъектами управления отраслей и сфер, а также закрепление связей между ними. В системах управления они приобретают формы.

При общем подчинении полномочия вышестоящего органа не ориентированы на конкретные вопросы руководства находящимися в подчинении объектами. Они осуществляют общее руководство путем установления правил деятельности (поведения) и осуществления контроля (надзора).

Непосредственное подчинение выражается прежде всего в отсутствии между субъектом и объектом управления промежуточных звеньев. Оно предполагает значительную организационную и правовую зависимость объекта от субъекта управления, решение кадровых вопросов, применение дисциплинарных мер к работникам, элементы непосредственного распорядительства, отмену актов объекта управления и т.д. Непосредственно подчиненное предприятие, учреждение непременно находятся в ведении субъекта управления.

При прямом подчинении связи между субъектами управленческих отношений являются также непосредственными, по принципу «противостояния». Но они могут быть и через «голову» промежуточного звена системы управления в том смысле, что соответствующий субъект находится в непосредственном подчинении звена. Речь идет об отношениях между руководителями (начальниками и т.д.) и работниками, командирами и другими военнослужащими и т.п.

Оперативное подчинение означает юридическую зависимость субъекта управленческих отношений от другого только по определенным вопросам и не подчиненного ему в других формах. В оперативном

подчинении могут находиться организации и определенные категории лиц, например начальнику станции в оперативном отношении подчиняются действующие на ее территории работники других служб по вопросам, связанным с обеспечением безопасности движения поездов. Принцип оперативного подчинения применяется иногда при выполнении конкретных задач подразделениями и службами правоохранительных органов.

Двойное подчинение субъекта управления по горизонтали и вертикали основано на разграничении предметов и полномочий совместного ведения, при котором по отношению к одному и тому же субъекту орган уровня и вышестоящий обладают по определенным для них вопросам юридически властными полномочиями. Двойное подчинение исключает смещение предметов ведения и полномочий тех органов, в подчинении которых находится тот или иной орган управления. Соотношение объема и характера полномочий органов может быть различным. Но если орган обладает хотя бы одним из решающих полномочий в отношении субъекта, подчиненного по всем другим вопросам иному органу, то можно утверждать о двойном подчинении субъекта.

Большое значение имеет выбор принципа организации аппарата органов управления, форм его структурных подразделений, а также установления их административно-правового статуса.

16.2. Организация управления в особых условиях

Особые условия, влекущие за собой изменения в организации управления:

- чрезвычайная ситуация природного, технологического характера;
- чрезвычайное положение;
- военное положение;
- иные обстоятельства, вызывающие нарушение нормальных условий жизни и необходимость формирования управления, приспособленного для их устранения.

Особенности управления в чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера предусмотрены Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Под чрезвычайной ситуацией понимается обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью

людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Для предупреждения ликвидации чрезвычайных ситуаций сформирована единая государственная система, объединяющая органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, организаций, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. МЧС России является специальным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное управление и координацию федеральных органов исполнительной власти в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Оно образует подведомственные ему территориальные органы соответствующего профиля. Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» определяет права и обязанности предприятий, учреждений и организаций, а также граждан в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Особенности управления вызываются именно чрезвычайными ситуациями и необходимостью их ликвидации. Так, при чрезвычайных ситуациях Президент РФ при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»:

- определяет в соответствии со ст. 80 Конституции РФ и федеральными законами основные направления государственной политики и принимает иные решения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- вносит на рассмотрение Совета Безопасности РФ и принимает с учетом его предложений решения по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также по вопросам преодоления их последствий;
- вводит при чрезвычайных ситуациях в соответствии со ст. 56 и 88 при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, на территории России или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение;
- принимает решение о привлечении при необходимости к ликвидации чрезвычайных ситуаций Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований.

МЧС России в условиях чрезвычайной ситуации осуществляет следующие задачи и функции:

- руководит работами по ликвидации крупных аварий, катастроф и других чрезвычайных ситуаций;

- координирует деятельность органов исполнительной власти и местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций по преодолению последствий радиационных аварий и катастроф;
- контролирует осуществление мероприятий в этой области;
- организует формирование и доставку гуманитарной помощи населению, пострадавшему в результате чрезвычайной ситуации.

Таким образом, *полномочия органов государственной власти*, в том числе МЧС России и подведомственных ему региональных органов можно разделить на две группы: 1) те, которые осуществляются в нормальных условиях и направлены на предупреждение чрезвычайных ситуаций; 2) те, которые реализуются в чрезвычайных ситуациях и при ликвидации их последствий. Взятые в комплексе, они ориентированы на выполнение важнейшей государственной задачи по защите интересов граждан и общества.

Чрезвычайное положение представляет собой режим, хотя и пересекающийся с чрезвычайными ситуациями, но имеющий не полностью совпадающие основания. Чрезвычайное положение вводится лишь в условиях, когда обстоятельства, служащие основанием для его введения, представляют собой реальную, чрезвычайную и неизбежную угрозу безопасности граждан или конституционному строю республики, устранение которой невозможно без применения чрезвычайных мер. Основания для его введения шире, чем чрезвычайные ситуации.

На территории, где введено чрезвычайное положение, могут создаваться следующие особые формы управления:

- возможность прямого подчинения органов исполнительной власти территории, на которой оно введено, Президенту РФ или назначаемому им органу;
- образование специальных временных органов для координации работ по ликвидации обстоятельств, вызвавших введение чрезвычайного положения, а также случаев ненадлежащего выполнения своих функций органами государственной власти на территориях, где введено чрезвычайное положение. Полномочия органов представительной и исполнительной власти территорий могут быть временно ограничены либо приостановлены органами, принявшими решение о введении чрезвычайного положения. Специальным временным органом могут быть переданы полностью или частично полномочия органов представительной и исполнительной власти территорий.

Государственные органы, осуществляющие управление в условиях чрезвычайного положения, могут наделяться чрезвычайными полномочиями для принятия мер по нормализации обстановки, восстановлению правопорядка и законности и ликвидации угрозы безопасности граждан. Исполнительные органы власти и временные органы вправе издавать обязательные для исполнения на соответствующей территории приказы и распоряжения по вопросам обеспечения режима чрезвычайного положения.

Чрезвычайные меры касаются не только прав и свобод граждан, но и предприятий, учреждений, организаций. Могут быть применены следующие меры:

- введение особого порядка распределения продуктов питания и предметов первой необходимости;
- изменение производственной деятельности предприятий, необходимой для проведения аварийно-спасательных и восстановительных работ;
- мобилизация ресурсов предприятий и учреждений;
- изменение режима их работы;
- переориентация их на производство необходимой в условиях чрезвычайного положения продукции и т.д.

Возможны отстранение от работ на период чрезвычайного положения руководителей государственных предприятий, учреждений, организаций при ненадлежащем исполнении ими своих обязанностей и назначение временно исполняющими обязанности руководителей других лиц.

Чрезвычайное положение нельзя путать с военным положением. Органы представительной и исполнительной власти местности, объявленной на военном положении, обязаны оказывать содействие органам военного управления, военному командованию в использовании всех возможностей для осуществления государственной и общественной безопасности.

Режим военного положения предполагает введение определенных ограничений прав и свобод граждан, а также возложение на них обязанностей, которые не могут на них возлагаться в нормальных условиях, например военно-квартирная обязанность для расквартирования воинских частей и учреждений, введение трудовой повинности для военных целей.

В условиях военного положения может изменяться организация управления разными объектами, не имеющими военного назначения; мобилизуются силы и средства для обороны страны, охраны государственной безопасности и общественного порядка под руководством

военного командования, у которого сосредоточиваются в этой области функции органов государственной власти.

Режимы чрезвычайного и военного положения затрагивают общие вопросы организации управления там, где они введены. Они не могут быть сведены к мерам, относящимся лишь к области деятельности правоохранительных или военных органов.

Контрольные вопросы

1. В чем заключается цель организации управления?
2. Как соотносятся между собой общее и непосредственное подчинение?
3. В чем заключается специфика специализированных правовых актов управления?
4. На какие виды подразделяются правовые акты управления по характеру влияния?
5. В чем заключается специфика организации управления в особых условиях?

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИКОЙ

17.1. Организационно-правовая система государственного управления финансами и кредитом

В ведении России находятся финансовое и кредитное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики, федеральные банки, федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы (ст. 71 Конституции РФ). В совместном ведении России и субъектов Федерации находится установление общих принципов налогообложения и сборов в стране (ст. 72).

На территории России не допускается установление каких-либо препятствий для перемещения финансовых средств. Денежной единицей является рубль, а денежная эмиссия осуществляется исключительно Банком России. Система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов устанавливаются федеральными законами. Они же определяют порядок выпуска государственных займов (ст. 74–75 Конституции РФ).

Правительство РФ разрабатывает и предоставляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение, представляет ей отчет о его исполнении. Обеспечивает проведение в России единой финансовой, кредитной и денежной политики (ст. 114 Конституции РФ).

В экономической сфере Правительство РФ обладает следующими полномочиями:

- осуществляет регулирование экономических процессов;
- обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств;
- прогнозирует социально-экономическое развитие страны, 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 и инвестиционного сотрудничества;
- осуществляет общее руководство таможенным делом;
- принимает меры по защите интересов отечественных производителей товаров, исполнителей работ и услуг;
- формирует мобилизационный план экономики страны, обеспечивает функционирование оборонного производства России.

Минэкономразвития России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим разработку и реализацию государственной социально-экономической политики, включая единую государственную торговую политику, определение путей развития экономики и методов ее регулирования, обеспечивающих социально-экономический прогресс и устойчивое развитие России. На него возложены координация и регулирование внешнеэкономической деятельности, а также координация деятельности федеральных органов исполнительной власти в области внутренней торговли, общественно-го питания и туризма.

Минэкономразвития России является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в следующих областях:

- экспортный контроль;
- контроль над проведением конкурсов на размещение заказов на поставки продукции (товаров, работ, услуг) для государственных нужд, координация их проведения;
- лицензирование отдельных видов деятельности;
- аккредитация представительств иностранных юридических лиц, осуществляющих деятельность в области туризма, филиалов иностранных юридических лиц.

Минэкономразвития России осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы в уполномоченных министерствах в субъектах Федерации и в отдельных регионах.

Основной объем управленческих функций в области финансов приходится на долю Минфина России и входящих в его систему органов. Существенная роль принадлежит также Банку России. Функционирует специализированная система органов государственной налоговой службы.

Система специализированных органов государственного управления финансами шире, чем система финансовых органов (учреждений). Объясняется это тем, что проводится грань между чисто финансовой, кредитной и налоговой функциями. Субъекты, их реализующие, и составляют систему финансовых органов. Действуют они хотя и самостоятельно, но в тесной взаимосвязи.

Роль субъектов, действующих в сфере управления финансами, различна. Это Минфин России (федеральный орган исполнительной власти), Казначейство России (см. Положение о нем, утвержденное постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703), финансовое учреждение (наделено некоторыми распорядительными полномочиями).

Федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим проведение единой государственной финансовой политики и осуществляющим общее руководство организацией финансов в стране, является Минфин России. Оно, а также министерство финансов республик, финансовые управления и другие органы управления в субъектах Федерации образуют единую систему органов государственного управления финансами в стране.

Минфин России координирует деятельность финансовых органов, координирует и регулирует деятельность подведомственных финансовых предприятий, руководит деятельностью подведомственных учреждений и организаций. В соответствии с Положением о Минфине России, утвержденным постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329, Минфин России:

- направляет деятельность органов управления финансами на соблюдение единых принципов финансово-бюджетного планирования, финансирование производственной и социально-культурной сфер, создание финансовой базы для комплексного социально-экономического развития соответствующих территорий;
- издает методические указания, инструкции и иные документы по вопросам организации работы финансовых органов.

Организация и деятельность кредитных учреждений регламентированы Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)».

Банки — это коммерческие учреждения, являющиеся юридическими лицами, которым предоставлено право привлекать денежные средства от юридических и физических лиц и от своего имени размещать на условиях возвратности, платности и срочности, а также осуществлять другие банковские операции. Образуются банки на основе

любой формы собственности (в том числе с привлечением иностранного капитала) и осуществляют свою деятельность на коммерческой основе.

Банковскую систему составляют Банк России, Сберегательный банк, коммерческие банки разных видов, а также иные кредитные учреждения, имеющие лицензию на осуществление отдельных банковских операций.

Банк России является главным банком страны и находится в ее собственности. Он независим от органов исполнительной власти, экономически самостоятелен и осуществляет свои расходы за счет собственных доходов.

17.2. Организация налогового дела. Финансовый контроль

Налоги — основной источник формирования доходной части государственного бюджета. Организации налогового дела в последние годы уделяется повышенное нормативно-правовое внимание.

Нормативная база налогообложения состоит из НК РФ, федерального и регионального законодательства о налогах и сборах.

Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» МНС России преобразовано в ФНС России, находящуюся в ведении Минфина России. Законодательную базу их деятельности составляют Конституция РФ, БК РФ, НК РФ, Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг», Закон РФ от 21 марта 1991 г. № 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации» и др.

ФНС России в соответствии с Положением о ней, утвержденным постановлением Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов, иных обязательных платежей, за производством и оборотом этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции, а также функции агента валютного контроля в пределах компетенции налоговых органов.

ФНС России является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, крестьянских (фермерских) хозяйств, а также уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим представ-

ление в делах о банкротстве и в процедурах банкротства требований об уплате обязательных платежей и требований России по денежным обязательствам.

ФНС России наделена следующими полномочиями:

- осуществляет контроль и надзор: а) за соблюдением законодательства о налогах и сборах, а также принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения налогов и сборов, а в случаях, предусмотренных законодательством, — за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет иных обязательных платежей; б) представлением деклараций об объемах производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции, спиртосодержащей непищевой продукции с содержанием этилового спирта более 40% объема готовой продукции и об объемах использования этилового спирта для производства алкогольной и спиртосодержащей продукции; в) фактическими объемами производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; г) осуществлением валютных операций резидентами и нерезидентами, не являющимися кредитными организациями или валютными биржами; д) соблюдением требований к контрольно-кассовой технике, порядком и условиями ее регистрации и применения; е) полнотой учета выручки денежных средств в организациях и у индивидуальных предпринимателей; ж) проведением лотерей, в том числе за целевым использованием выручки от проведения лотерей;
- выдает в установленном порядке разрешения на проведение всероссийских лотерей, свидетельства о регистрации лица, совершающего операции с нефтепродуктами, свидетельства о регистрации организации, совершающей операции с денатурированным этиловым спиртом;
- осуществляет: а) государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, крестьянских (фермерских) хозяйств; б) установку и пломбирование контрольных спиртоизмеряющих приборов на предприятиях и в организациях по производству этилового спирта из сырья всех видов; в) государственный контроль над процессом денатурации (введения денатурирующих веществ) этилового спирта и спиртосодержащей непищевой продукции и содер-

жанием в них денатурирующих веществ; г) лицензирование в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также других видов деятельности, отнесенных к компетенции ФНС России; д) выдачу федеральных специальных марок для маркировки алкогольной продукции и специальных марок для маркировки табака и табачных изделий, производимых на территории России; е) функции государственного заказчика работ по разработке и модернизации программных средств единой государственной автоматизированной информационной системы учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;

- регистрирует в установленном порядке договоры коммерческой концессии, а также контрольно-кассовую технику, используемую организациями и индивидуальными предпринимателями;
- ведет учет всех налогоплательщиков; единые государственные реестры юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и налогоплательщиков; единый государственный реестр лотерей, государственный реестр всероссийских лотерей; единую государственную автоматизированную информационную систему учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;
- бесплатно информирует (в том числе в письменной форме) налогоплательщиков о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, а также предоставляет формы налоговой отчетности и разъясняет порядок их заполнения;
- осуществляет возврат или зачет излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов и сборов, а также пеней и штрафов;
- принимает решения об изменении сроков уплаты налогов, сборов и пеней;
- разрабатывает формы и порядок заполнения расчетов по налогам, формы налоговых деклараций и иные документы и направляет их для утверждения в Минфин России;
- представляет в соответствии с законодательством о несостоятельности (банкротстве) интересы России по обязательным платежам и (или) денежным обязательствам;

- рассматривает уведомления о проведении стимулирующих лотерей;
- осуществляет проверку деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, крестьянских (фермерских) хозяйств;
- осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание ФНС России и реализацию возложенных на нее функций;
- обеспечивает в пределах своей компетенции защиту сведений, составляющих государственную тайну;
- организует прием граждан, обеспечивает своевременное и полное рассмотрение обращений граждан, принимает по ним решения и направляет заявителям ответы и др.

В единую централизованную систему налоговых органов входят ФНС России, ее управления по субъектам Федерации, межрегиональные инспекции и инспекции по районам, районам в городах, городам без районного деления, а также инспекции межрайонного уровня.

Значительный объем контрольной работы выполняет **Росфиннадзор**. Он через главного контролера, контролеров-ревизоров и ревизоров финансовых органов контролирует соблюдение бюджетного законодательства и финансовой дисциплины с министерствами, ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями.

В области страховой деятельности контроль осуществляет **Росстрахнадзор**. Ему переданы территориальные органы страхового надзора Минфина России. Основными функциями Росстрахнадзора являются:

- принятие решений о выдаче или об отказе в выдаче лицензий, об аннулировании; ограничении, о приостановлении, восстановлении действия и об отзыве лицензий;
- выдача и отзыв квалификационных аттестатов;
- ведение единого государственного реестра субъектов страхового дела, реестра объединений субъектов страхового дела;
- осуществление контроля над соблюдением субъектами страхового дела страхового законодательства, в том числе путем проведения проверок их деятельности;
- осуществление контроля над представлением субъектами страхового дела, в отношении которых принято решение об отзыве лицензии, сведений о прекращении их деятельности или об их ликвидации;
- получение, обработка и анализ отчетности, представляемой субъектами страхового дела;

- выдача предписаний субъектам страхового дела при выявлении нарушений ими страхового законодательства;
- обращение в случаях, предусмотренных законом, в суд с иском о ликвидации субъекта страхового дела;
- обобщение практики страхового надзора.

Противодействие легализации доходов, добытых преступным путем, осуществляет **Росфинмониторинг**.

Государственную политику в области рынка ценных бумаг осуществляет **ФСФР России**.

В последнее время получает развитие независимый вневедомственный финансовый контроль, осуществляемый на основе Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности».

Аудиторская деятельность (аудиторские услуги) — деятельность по проведению аудита и оказанию сопутствующих аудиту услуг, осуществляемая аудиторскими организациями, индивидуальными аудиторами.

Аудит — независимая проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности. Под бухгалтерской (финансовой) отчетностью аудируемого лица понимается отчетность, предусмотренная Федеральным законом от 21 ноября 1996 г. № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете», а также аналогичная по составу отчетность, предусмотренная иными федеральными законами.

Ответственность за отдельные виды правонарушений в финансовой области предусмотрена КоАП РФ, а в случаях серьезных нарушений — УК РФ.

17.3. Управление промышленным комплексом и энергетикой

Минпромторг России, согласно Положению о нем, утвержденному постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 438, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим следующие функции:

- по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере промышленного и оборонно-промышленного комплексов, а также в области развития авиационной техники, технического регулирования и обеспечения единства измерений, науки и техники в интересах обороны и безопасности государства, внешней и внутренней торговли;

- по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере машиностроения, металлургической, химической, фармацевтической, биотехнологической, медицинской, легкой, лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей, электронной, авиационной и судостроительной промышленности, промышленности средств связи, радиопромышленности, промышленности боеприпасов и специальной химии, химического разоружения, промышленности обычных вооружений;
- по поддержке экспорта промышленной продукции, обеспечению доступа на рынки товаров и услуг, выставочной и ярмарочной деятельности, по проведению расследований, предшествующих введению специальных защитных, антидемпинговых или компенсационных мер при импорте товаров, по применению мер нетарифного регулирования, а также функции уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственное регулирование внешнеторговой деятельности, за исключением вопросов таможенно-тарифного регулирования и вопросов, связанных с присоединением России к ВТО;
- федерального органа по техническому регулированию.

Минпромторг России является уполномоченным (национальным) органом России по выполнению конвенций о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и его уничтожении и о запрещении разработки, производства, накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении. Министерство координирует и контролирует деятельность подведомственного ему Ростехрегулирования.

Минпромторг России осуществляет следующие полномочия:

- вносит в Правительство РФ проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ и другие документы, по которым требуется решение Правительства РФ по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности Минпромторга России и к сфере деятельности подведомственного ему федерального агентства, а также проект плана работы и прогнозные показатели деятельности Министерства;
- самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты: а) порядок, объем, формы и сроки предоставления информации для ведения сводного реестра организаций оборонно-промышленного комплекса и уникальной стен-

довой испытательной базы, а также для принятия решений о включении организаций в реестр и об их исключении из реестра; б) перечень взаимных поставок специальных комплекствующих изделий и материальных ресурсов для изготовления продукции военного и гражданского назначения в рамках производственной кооперации организаций стран — участниц СНГ; в) порядок формирования, ведения и сохранения культур промышленных микроорганизмов; г) порядок ведения единого реестра зарегистрированных систем добровольной сертификации; д) формы, порядок, правила в установленной сфере деятельности; е) положение о регистрации образцов изделий народных художественных промыслов признанного художественного достоинства по представлению органов исполнительной власти субъектов Федерации;

- организует выполнение работ по созданию авиационной техники;
- организует и проводит расследования авиационных происшествий с экспериментальными воздушными судами;
- осуществляет ведение сводного реестра организаций оборонно-промышленного комплекса, государственного реестра аэродромов экспериментальной авиации России, государственного учета воздушных судов экспериментальной авиации, государственного реестра контрольно-кассовой техники, ведомственного раздела государственного реестра опасных производственных объектов, ведомственного регистра ядерных материалов, баланса производства, распространения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения; выдачу лицензий и других разрешительных документов на осуществление экспортно-импортных операций с отдельными видами товаров, паспортов бартерных сделок, а также формирование и ведение федерального банка выданных лицензий;
- организует прием граждан, обеспечивает своевременное и полное рассмотрение устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов;
- осуществляет регистрацию образцов изделий народных художественных промыслов признанного художественного достоинства и др.

Минэкономразвития России в соответствии с Положением о нем, утвержденным постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 37, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики

и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, развития предпринимательской деятельности, в том числе среднего и малого бизнеса, внешнеэкономической деятельности (за исключением внешней торговли), имущественных отношений, несостоятельности (банкротства) и финансового оздоровления организаций, оценочной деятельности, земельных отношений (за исключением земель сельскохозяйственного назначения), государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета и кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки земель, государственного мониторинга земель (за исключением земель сельскохозяйственного назначения), государственной регистрации прав на недвижимое имущество, геодезии и картографии, государственной статистической деятельности, инвестиционной деятельности и государственных инвестиций, формирования межгосударственных и федеральных целевых программ (долгосрочных целевых программ), ведомственных целевых программ, разработки и реализации программ социально-экономического развития России, создания и функционирования особых экономических зон на территории России, управления государственным материальным резервом, размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

Минэкономразвития России является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим регулирование оценочной деятельности. Минэкономразвития России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Росстата, Росрегистрации, Роскартографии, Росрезерва, Роснедвижимости, Росимущества, РосОЭЗ.

Минэнерго России, согласно Положению о нем, утвержденному постановлением Правительства РФ от 28 мая 2008 г. № 400, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере топливно-энергетического комплекса и в сфере нефтехимической промышленности, а также функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере производства и использования топливно-энергетических ресурсов. Минэнерго России осуществляет функции по формированию, использованию и распоряжению государственными информационными ресурсами топливно-энергетического комплекса России.

Минэнерго России осуществляет свою деятельность непосредственно, через свои территориальные органы и подведомственные

организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Минэнерго России осуществляет следующие полномочия:

- вносит в Правительство РФ проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ и другие документы, по которым требуется решение Правительства РФ по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности Министерства, а также проект плана работы и прогнозные показатели деятельности Министерства;
- самостоятельно принимает нормативные правовые акты в сфере топливно-энергетического комплекса;
- осуществляет полномочия по контролю в установленной сфере деятельности;
- осуществляет разработку программ перспективного развития электроэнергетики с учетом требований по обеспечению безопасности страны и на основе прогноза ее социально-экономического развития; формирование и обеспечение функционирования государственной системы долгосрочного прогнозирования спроса и предложения на оптовом и розничных рынках электрической энергии и мощности; утверждение инвестиционных программ субъектов электроэнергетики, в уставных капиталах которых участвует государство, а также инвестиционных программ территориальных сетевых организаций, отнесенных к числу субъектов, инвестиционные программы которых утверждаются Министерством; прогнозирование возможного дефицита электрической мощности в отдельных ценовых зонах оптового рынка электрической энергии и мощности и формирование благоприятных условий для капиталовложений или при необходимости для государственных инвестиций в строительство объектов электроэнергетики в целях предотвращения возникновения дефицита электрической мощности; согласование передачи объектов электросетевого хозяйства единой национальной (общероссийской) электрической сети в аренду территориальным сетевым организациям и др.;
- утверждает годовые и квартальные балансы по основным видам топлива, нефтепродуктов и сжиженных углеводородных газов;

- осуществляет иные функции в установленной сфере деятельности, если такие функции предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ.

Ростехнадзор, входящий в Минприроды России, в соответствии с Положением о Ростехнадзоре, утвержденным постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401, является:

- органом государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии;
- специально уполномоченным органом в области промышленной безопасности;
- органом государственного горного надзора;
- специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы в установленной сфере деятельности;
- органом государственного энергетического надзора;
- специально уполномоченным органом в области охраны атмосферного воздуха.

17.4. Управление транспортным комплексом

В соответствии со ст. 71 Конституции РФ в ведении России находятся федеральные транспорт и пути сообщения. Органы управления транспортом создаются на федеральном, региональном и местном уровнях.

Нормативной базой в области управления транспортно-дорожным комплексом являются ВК РФ, КТМ РФ, КВВТ РФ, федеральные законы от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации», от 8 января 1998 г. № 10-ФЗ «О государственном регулировании развития авиации» и др.

Минтранс России — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере воздушного (гражданской авиации), морского, внутреннего водного, железнодорожного, автомобильного и городского электрического (включая метрополитен), промышленного транспорта, дорожного хозяйства, геодезистской и картографической деятельности, а также названий географических объектов.

Минтранс России в соответствии с Положением о нем, утвержденным постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 395, самостоятельно осуществляет нормативно-правовое регулирование,

а также разрабатывает и вносит в Правительство РФ проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ по следующим основным вопросам:

- о структурном реформировании в области транспорта и дорожного хозяйства;
- о развитии воздушного (гражданской авиации), морского; внутреннего водного, железнодорожного, автомобильного и промышленного транспорта, в том числе морских рыбных портов (за исключением рыбопромысловых колхозов и отраслевых хозяйств);
- о строительстве, проектировании и эксплуатации автомобильных дорог;
- о регулировании в области геодезической и картографической деятельности и названий географических объектов и др.

Минтранс России имеет право:

- запрашивать и получать в установленном порядке сведения, необходимые для принятия решений по вопросам, отнесенным к его компетенции;
- учреждать в установленном порядке знаки отличия и ведомственные награды и награждать ими граждан за высокие достижения в установленной сфере деятельности;
- привлекать в установленном порядке для проработки вопросов в установленной сфере деятельности научные и иные организации, ученых и специалистов;
- создавать координационные, совещательные и экспертные органы (советы, комиссии, группы, коллегии), в том числе межведомственные, в установленной сфере деятельности;
- учреждать печатные средства массовой информации для публикации нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности, официальных объявлений, размещения других материалов по вопросам, отнесенным к его компетенции, а также подведомственных федеральных служб и федеральных агентств.

Минтранс России осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении:

- Росаэронавигации — специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору, а также по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере использования воздушного пространства России, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства России и авиационно-космического поиска

и спасания. Осуществляет полномочия органов, реализующих необходимые меры, направленные на выполнение обязательств, вытекающих из международных договоров России, в установленной сфере деятельности;

- Ространснадзора — федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере гражданской авиации (кроме вопросов использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства страны), морского (включая морские торговые, специализированные, рыбные порты, кроме портов рыбопромысловых колхозов), внутреннего водного, железнодорожного, автомобильного (кроме вопросов безопасности дорожного движения), промышленного транспорта и дорожного хозяйства;
- Росавиации — федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере воздушного транспорта (гражданской авиации), кроме вопросов использования воздушного пространства России, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства России и авиационно-космического поиска и спасания. В установленной сфере деятельности осуществляет полномочия авиационных властей в области гражданской авиации в части выполнения функций по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом при исполнении обязательств, вытекающих из международных договоров России;
- Росавтодора — федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства, в том числе в области учета автомобильных дорог. Осуществляет полномочия компетентного органа в области автомобильного транспорта и дорожного хозяйства по реализации обязательств, вытекающих из международных договоров России, в части выполнения функций по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом;
- Росжилдора — федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере железнодорожного транспорта. Осуществляет полномочия железнодорожной

администрации России по выполнению обязательств, вытекающих из международных договоров России, в части выполнения функций по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом;

- Росморречфлота — федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере морского (включая морские торговые, рыбные, кроме рыбопромысловых колхозов, и специализированные порты) и речного транспорта. Осуществляет полномочия компетентного органа в области морского и внутреннего водного транспорта по выполнению обязательств, вытекающих из международных договоров России, в части выполнения функций по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом.

17.5. Управление внешнеэкономической деятельностью

Управление в области внешней торговли направлено на обеспечение:

- наилучших условий доступа российских товаров, услуг и рабочей силы на мировые рынки;
- эффективного уровня защиты внутреннего рынка товаров, услуг и рабочей силы;
- доступа к международным ресурсам, имеющим стратегическое значение для экономического развития;
- благоприятного платежного баланса страны;
- повышения эффективности государственной поддержки экспорта продукции с высокой добавленной стоимостью;
- соблюдения принципа взаимности — благоприятного баланса взаимных уступок и обязательств.

Законодательной базой по регулированию внешней торговли являются Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» и от 14 апреля 1998 г. № 63-ФЗ «О мерах по защите экономических интересов Российской Федерации при осуществлении внешней торговли товарами». Их целями являются защита отраслей российской экономики и отдельных хозяйствующих субъектов от неблагоприятного воздействия иностранной конкуренции; обеспечение условий для эффективной интеграции России в мировую экономику; поддержание

равновесия платежного баланса страны посредством регулирования импорта товаров и т.д.

Минэкономразвития России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции в том числе по внешнеэкономической деятельности, осуществляет руководство деятельностью торговых представительств России в иностранных государствах. В области торговли и таможенного дела самостоятельно реализует правовое регулирование, а также разрабатывает и представляет в Правительство РФ проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов и актов Президента РФ и Правительства РФ по следующим вопросам:

- о торгово-экономических отношениях с иностранными государствами;
- торгово-экономических отношениях и экономической интеграции России со странами — участницами СНГ;
- внутренней торговле;
- развитии электронной торговли;
- применении специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер при импорте товаров;
- нетарифном и тарифном регулировании экспорта и импорта товаров, за исключением товаров, подпадающих под действие российского законодательства об экспортном контроле;
- государственной поддержке экспорта;
- таможенно-тарифной политике и таможенном деле, за исключением определения таможенной стоимости товаров и транспортных средств и порядка исчисления и сбора налоговых платежей, и т.п.

Важные задачи в области внешней и внутренней торговли призвана выполнять таможня. Цели таможенной политики:

- обеспечение эффективного использования инструментов таможенного контроля и регулирования товарообмена на территории России;
- участие в реализации торгово-политических задач по защите российского рынка;
- стимулирование развития национальной экономики;
- содействие структурной перестройке и т.п.

ФТС России в соответствии с Положением о ней, утвержденным постановлением Правительства РФ от 26 июля 2006 г. № 459, является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию, контролю и надзору в области таможенного дела, а также функции агента валютного контроля

и специальные функции по борьбе с контрабандой, иными преступлениями и административными правонарушениями. Руководство ее деятельностью осуществляет Правительство РФ.

ФТС России осуществляет следующие полномочия:

- принимает нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности;
- осуществляет взимание таможенных пошлин, налогов, антидемпинговых, специальных и компенсационных пошлин, предварительных антидемпинговых, предварительных специальных и предварительных компенсационных пошлин, таможенных сборов, контролирует правильность исчисления и своевременность уплаты пошлин, налогов и сборов, принимает меры по их принудительному взысканию или возврату;
- обеспечивает соблюдение установленных в соответствии с законодательством о государственном регулировании внешнеторговой деятельности и международными договорами России запретов и ограничений в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу РФ;
- обеспечивает единообразное применение таможенными органами таможенного законодательства;
- осуществляет таможенное оформление и таможенный контроль;
- принимает решения о классификации товаров в соответствии с Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности РФ, обеспечивает их опубликование;
- обеспечивает в пределах своей компетенции защиту прав интеллектуальной собственности;
- ведет реестры лиц, осуществляющих деятельность в области таможенного дела; реестр банков и иных кредитных организаций, обладающих правом выдачи банковских гарантий уплаты таможенных платежей; реестр страховых организаций, договоры страхования которых могут приниматься в качестве обеспечения уплаты таможенных платежей; таможенный реестр объектов интеллектуальной собственности;
- выдает лицензии на учреждение свободного склада;
- осуществляет в пределах своей компетенции контроль над валютными операциями резидентов и нерезидентов, связанными с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу, в соответствии с российским валютным законодательством и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами органов валютного регулирования;

- ведет производство по делам об административных правонарушениях и рассмотрение таких дел;
- осуществляет дознание и производство неотложных следственных действий в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством;
- осуществляет оперативно-разыскную деятельность;
- ведет таможенную статистику внешней торговли и специальную таможенную статистику;
- информирует и консультирует на безвозмездной основе по вопросам таможенного дела участников внешнеэкономической деятельности;
- осуществляет в установленном порядке ведение товарных номенклатур внешнеэкономической деятельности;
- взаимодействует в установленном порядке с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности, включая представление по поручению Правительства РФ интересов России во Всемирной таможенной организации (Совете таможенного сотрудничества) и других международных организациях;
- осуществляет функции государственного заказчика по изготовлению акцизных марок для маркировки алкогольной продукции, табака и табачных изделий, ввозимых на таможенную территорию России;
- организует охрану объектов таможенной инфраструктуры и др.

Контрольные вопросы

1. На какие отрасли государственного управления подразделяется экономическая сфера?
2. Каковы общие полномочия Правительства РФ в сфере экономики?
3. Какие федеральные органы исполнительной власти осуществляют государственное управление в экономической сфере?
4. Каковы особенности финансового контроля как разновидности государственной контрольно-надзорной деятельности?
5. В чем заключается специфика государственного управления внешнеэкономической деятельности?

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ СФЕРОЙ

18.1. Организация государственного управления образованием и наукой

Право на образование является одним из основных и неотъемлемых конституционных прав граждан России. Государство гарантирует гражданам общедоступность и бесплатность начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые.

Под **образованием** понимается целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения обучающимся установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов). Под получением гражданином образования понимаются достижение и подтверждение им определенного образовательного ценза, которые удостоверяются соответствующим документом.

Федеральным законом от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ «Об образовании» установлены следующие образовательные уровни (образовательные цензы):

- основное общее образование;
- среднее (полное) общее образование;
- начальное профессиональное образование;
- среднее профессиональное образование;
- высшее профессиональное образование;
- послевузовское профессиональное образование.

Конституцией РФ установлена обязательность получения основного общего образования (ст. 43), под которым понимается 9-классное образование.

Система образования представляет собой совокупность взаимодействующих преемственных образовательных программ и государственных образовательных стандартов разного уровня и направленности; сети реализующих их образовательных учреждений независимо от их организационно-правовых форм, типов и видов; органов управления образованием и подведомственных им учреждений и организаций. При этом в соответствии с Федеральным законом «Об образовании» образовательные программы осваиваются в следующих формах: в образовательном учреждении — в форме очной, очно-заочной (вечерней), заочной; в форме семейного образования, самообразования, экстерната.

Допускается сочетание разных форм получения образования. Для всех форм получения образования в пределах конкретной основной общеобразовательной или основной профессиональной образовательной программы действует Единый государственный образовательный стандарт.

Существуют профессии и специальности, получение которых в очно-заочной (вечерней), заочной форме и в форме экстерната не допускается. Эти перечни утверждаются Правительством РФ. В настоящее время действует постановление Правительства РФ от 26 октября 2000 г. № 823 «Об утверждении Перечня профессий начального профессионального образования, получение которых в форме экстерната не допускается».

В соответствии со ст. 37 Федерального закона «Об образовании» в России создаются и действуют федеральные (центральные), федеральные ведомственные и субъектов Федерации государственные органы управления образованием.

Правительство РФ обеспечивает проведение единой государственной политики в области образования, определяет основные направления развития и совершенствования общего и профессионального образования, развивает систему бесплатного образования.

Образовательный процесс осуществляется в учреждениях следующих типов:

- дошкольных, общеобразовательных (начального общего, общего основного, среднего (полного) общего образования);
- начального профессионального, среднего профессионального, высшего профессионального образования, специальных (коррекционных) для обучающихся воспитанников с отклонениями в развитии, дополнительного образования, для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и др.

Виды образовательных учреждений:

- общеобразовательные — начальные, основные, средние школы, в том числе с углубленным изучением предмета;
- лицеи, гимназии начального образования — профессиональные училища, профессиональные лицеи-центры непрерывного профессионального образования, учебно-курсовые комбинаты (пункты);
- учебно-производственные центры, школы, вечерние (сменные) и другие образовательные учреждения данного уровня;
- среднего специального образования — техникумы (училища, школы), колледжи, техникумы предприятия (учреждения);
- высшего профессионального образования — университеты, академии, институты, колледжи.

Различия между видами образовательных учреждений определены в типовых положениях о соответствующих образовательных учреждениях.

Управление образованием — исполнительная и распорядительная деятельность компетентных органов, направленная на осуществление государственной политики в области образования.

Организационно-правовые формы образовательных учреждений:

- государственные — учреждаются органами государственной власти России и субъектов Федерации;
- муниципальные — учреждаются органом местного самоуправления;
- негосударственные — учреждаются гражданами России, иностранными гражданами, общественными и религиозными организациями.

К компетенции государственных органов управления образованием относятся:

- разработка и реализация целевых федеральных и международных программ в области образования;
- разработка государственных образовательных стандартов и установление эквивалентности документов об образовании;
- государственная аккредитация образовательных учреждений, содействие их общественной аккредитации;
- установление порядка аттестации педагогических работников образовательных учреждений разных типов и видов и требований к образовательным цензам данных педагогических работников;

- формирование структуры системы образования; разработка перечней профессий и специальностей, по которым ведутся профессиональная подготовка и профессиональное образование;
- прямое финансирование деятельности учреждений ими образовательных учреждений;
- разработка государственных нормативов финансирования образовательных учреждений, а также материально-технической обеспеченности и оснащенности образовательного процесса;
- прогнозирование развития сети образовательных учреждений, подготовка предложений по выделению из федерального бюджета целевых субвенций на нужды развития образования в регионах;
- контроль исполнения законодательства в области образования, государственных образовательных стандартов, бюджетной и финансовой дисциплины в системе образования.

Органам управления образованием подконтрольны подведомственные им образовательные учреждения. В случае нарушения образовательным учреждением законодательства в области образования и (или) своего устава государственные органы управления образованием вправе своим предписанием приостановить в этой части деятельность образовательного учреждения до решения суда.

Государственный контроль над качеством образования в аккредитованных образовательных учреждениях осуществляется Государственной аттестационной службой. Она может направить образовательному учреждению, имеющему государственную аккредитацию, рекламацию на качество образования и (или) несоответствие образования требованиям соответствующего государственного образовательного стандарта. Повторная в течение двух лет рекламация автоматически влечет за собой лишение образовательного учреждения его государственной аккредитации.

Государственная научно-техническая политика — составная часть социально-экономической политики, которая выражает отношение государства к научной и научно-технической деятельности, определяет цели, направления, формы деятельности органов государственной власти в области науки, техники и реализации достижений науки и техники. Конституция РФ относит общие вопросы науки к совместному ведению России и субъектов Федерации. Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» устанавливает, что научная (научно-исследовательская) деятельность — это деятельность, направленная

на получение и применение новых знаний, включающая фундаментальные и прикладные научные исследования. Субъектами такой деятельности являются научный работник, специалист научной организации и работник сферы научного обслуживания, а также научные организации.

Органы государственной власти гарантируют субъектам научной и (или) научно-технической деятельности свободу творчества, защиту от недобросовестной конкуренции, свободу доступа к научной и научно-технической информации, подготовку, повышение квалификации и переподготовку научных работников и специалистов государственных научных организаций, финансирование проектов, выполняемых по государственным заказам.

Высшим научным учреждением является **Российская академия наук (РАН)**. В ее составе находятся институты, лаборатории, предприятия и организации, обеспечивающие исследования по основным направлениям фундаментальной науки. РАН является общероссийской самоуправляемой некоммерческой научной организацией и проводит фундаментальные и прикладные научные исследования по важнейшим проблемам разных отраслей науки, принимает участие в координации фундаментальных исследований, осуществляемых за счет средств федерального бюджета.

В целях информирования Президента РФ о положении дел в сфере государственной научно-технической политики, для обеспечения его взаимодействия с научными организациями и деятелями науки Указом Президента РФ от 30 августа 2004 г. № 1131 утверждено Положение о **Совете при Президенте РФ по науке, технологиям и образованию**. Совет является консультативным органом, в его состав входят Президент РФ (председатель Совета), заместитель председателя (президент РАН), президент РАМН, представители научных организаций и другие члены. Обеспечение его деятельности осуществляет Главное управление внутренней политики Президента РФ.

Правительство РФ в соответствии со ст. 17 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» разрабатывает и осуществляет меры государственной поддержки развития науки; обеспечивает государственную поддержку фундаментальной науки, имеющих общегосударственное значение приоритетных направлений прикладной науки.

В ведении Правительства РФ находится **Российский фонд фундаментальных исследований** — государственная некоммерческая организация в форме федерального учреждения. Основной целью Фонда является поддержка фундаментальных научных исследований. В сво-

ей деятельности Фонд руководствуется принципом самоуправления, средства формируются из разных источников.

Минобрнауки России действует на основании Положения о нем, утвержденного постановлением Правительства РФ от 15 июня 2004 г. № 280, и постановления Правительства РФ от 6 апреля 2004 г. № 158 «Вопросы Министерства образования и науки Российской Федерации».

Минобрнауки России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, научной, научно-технической и инновационной деятельности, интеллектуальной собственности, а также в сфере молодежной политики, воспитания, социальной поддержки и социальной защиты обучающихся и воспитанников образовательных учреждений.

Минобрнауки России самостоятельно осуществляет правовое регулирование, а также разрабатывает и вносит в Правительство РФ проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов и актов Президента РФ и Правительства РФ по следующим вопросам:

- об образовании, включая дошкольное и общее образование, начальное, среднее, высшее, послевузовское и дополнительное профессиональное образование; о социальной поддержке и социальной защите обучающихся и воспитанников, об образовательных учреждениях; о научной, научно-технической и инновационной деятельности; об интеллектуальной собственности, а также о молодежной политике;
- о формировании приоритетных направлений развития образования; о науке, технологиях и технике, перечне критических технологий и приоритетов инновационной деятельности страны;
- координации научных исследований и разработок, финансируемых за счет средств федерального бюджета, а также средств акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в государственной собственности;
- разработке и об утверждении государственных стандартов дошкольного и общего образования, начального, среднего, высшего, послевузовского и дополнительного профессионального образования;
- деятельности Высшей аттестационной комиссии;
- развитии информационных технологий в сфере образования и науки.

Минобрнауки России координирует и контролирует деятельность находящихся в его ведении Роспатента, Рособрнадзора, Роснауки и Рособразования.

Роспатент является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере правовой охраны и использования объектов интеллектуальной собственности, включая патенты и товарные знаки (см. Положение о Роспатенте, утвержденное постановлением Правительства РФ от 16 июня 2004 г. № 299).

Основные функции Роспатента:

- обеспечение установленного Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами порядка предоставления в России правовой охраны объектов интеллектуальной собственности, а также порядка их использования;
- осуществление контроля и надзора за проведением экспертизы заявок на объекты интеллектуальной собственности и выдача охранных документов;
- регистрация прав на объекты интеллектуальной собственности, а также лицензионных договоров и договоров уступки прав в сфере интеллектуальной собственности и публикация сведений о зарегистрированных объектах интеллектуальной собственности;
- осуществление контроля и надзора за соблюдением порядка уплаты патентных пошлин и регистрационных сборов;
- проведение аттестации и регистрация патентных поверенных России и осуществление контроля над выполнением ими требований, предусмотренных законодательством.

Рособрнадзор, согласно Положению о нем, утвержденному постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 300, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области образования и науки.

Рособрнадзор в установленной сфере деятельности осуществляет:

- контроль и надзор за исполнением законодательства в области образования, науки, научно-технической деятельности, молодежной политики, аттестации научных и научно-педагогических кадров;
- государственный контроль качества образования в образовательных учреждениях самостоятельно и совместно с органами управления образованием субъектов Федерации;
- лицензирование, аттестацию и государственную аккредитацию образовательных учреждений и их филиалов, а также на-

учных организаций (в сфере послевузовского и дополнительного профессионального образования);

- рассмотрение вопросов, связанных с подтверждением, признанием и установлением эквивалентности документов об образовании, ученых степенях и званиях, полученных за рубежом и в России;
- рассмотрение вопросов присвоения ученых званий профессора по специальности и профессора по кафедре, доцента по специальности и доцента по кафедре, а также лишения (восстановления) этих ученых званий, вопросов присуждения ученых степеней доктора наук и кандидата наук и выдачу соответствующих дипломов установленного образца;
- создание советов по защите докторских и кандидатских диссертаций (диссертационных советов), установление их компетентности.

Роснаука осуществляет свою деятельность на основании Положения о нем, утвержденного постановлением Правительства РФ от 16 июня 2004 г. № 281. Является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности, включая деятельность федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров, уникальных научных стендов и установок, федеральных центров коллективного пользования, ведущих научных школ, национальной исследовательской компьютерной сети нового поколения и информационное обеспечение научной, научно-технической и инновационной деятельности.

Рособразование является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, а также правоприменительные функции в сфере образования, воспитания и молодежной политики (см. Положение о Рособразовании, утвержденное постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 288). Рособразование осуществляет:

- организацию деятельности образовательных учреждений общего, профессионального и дополнительного образования по оказанию государственных услуг в области образования;
- организацию повышения квалификации и переподготовки научно-педагогических работников государственных учреждений высшего профессионального образования и государ-

ственных научных организаций, действующих в системе высшего и послевузовского профессионального образования.

18.2. Управление в области культуры, связи и массовых коммуникаций

Государственная культурная политика есть совокупность принципов и норм, которыми руководствуется государство в своей деятельности по сохранению, развитию и распространению культуры, а также сама деятельность государства в области культуры.

Минкультуры России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики в сфере культуры, искусства, историко-культурного наследия, кинематографии, архивного дела, авторского права и смежных прав, а также по нормативно-правовому регулированию в сфере культуры, искусства, историко-культурного наследия (за исключением сферы охраны культурного наследия), кинематографии, архивного дела, авторского права и смежных прав (за исключением нормативно-правового регулирования осуществления контроля и надзора в сфере авторского права и смежных прав) и функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере культуры и кинематографии.

Минкультуры России, согласно Положению о нем, утвержденному постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 406, осуществляет следующие полномочия:

- вносит в Правительство РФ проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ и другие документы, по которым требуется решение Правительства РФ, по вопросам, относящимся к установленной сфере ведения Министерства и к сферам ведения подведомственных ему федеральной службы и федерального агентства, а также проект плана работы и прогнозные показатели деятельности Министерства;
- самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты: а) порядок хранения исходных материалов национальных фильмов и исходных материалов кинолентописи; б) перечень перемещенных культурных ценностей, не подлежащих передаче иностранным государствам, международным организациям и (или) вывозу из России, а также правила обеспечения режима их хранения; в) положение о национальном фильме; г) единые правила и условия учета и хранения му-

зейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда РФ; д) порядок формирования, учета, сохранения и использования Музейного фонда РФ, а также деятельности музеев в России; е) нормативные правовые акты по вопросам осуществления переданных органам государственной власти субъектов Федерации полномочий по сохранению, использованию и популяризации объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности, и по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения; ж) правила и условия деятельности государственных, муниципальных и других архивов России; з) правила информационного обеспечения граждан, органов государственной власти, местного самоуправления, организаций и общественных объединений на основе документов архивов России; и) перечни документов, образующихся в процессе деятельности федеральных органов государственной власти и подведомственных им организаций, с указанием сроков их хранения, а также примерные номенклатуры дел и др.;

- размещает заказы на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, на проведение научно-исследовательских работ для государственных нужд в установленной сфере деятельности;
- организует: а) сохранение и реставрацию музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда РФ, находящихся в федеральной собственности библиотечных фондов и фильмофонда; б) хранение исходных материалов национальных фильмов; в) создание кооперированных библиотечных систем и информационно-библиотечных сетей, сводного каталога библиотек России, современных систем безопасности государственных музеев и библиотек;
- ведет: а) Государственный свод особо ценных объектов культурного наследия народов России (является его депозитарием), электронную базу данных и реестр перемещенных в результате Второй мировой войны и находящихся на территории России культурных ценностей, Государственный каталог Музейного фонда РФ, Государственный регистр фильмов; б) реализацию от имени России имущественных и личных неимущественных прав и выполнение обязанностей в отношении музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда РФ; в) распоряжение

обращенным в собственность государства движимым имуществом, представляющим культурную ценность, включая движимое имущество религиозного назначения; г) распределение перемещенных в результате Второй мировой войны и находящихся на территории России культурных ценностей между учреждениями культуры в целях реального обращения этих ценностей на возмещение ущерба, понесенного этими учреждениями культуры в результате разграбления и уничтожения их имущества войсками бывших неприятельских государств; д) выдачу прокатных удостоверений на фильмы, созданные в России или приобретенные за рубежом для проката на территории России; е) выдачу удостоверений национального фильма; ж) выдачу заключений об отнесении имущества религиозного назначения к памятникам истории и культуры федерального значения; з) реализацию от имени России преимущественного права покупки музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав негосударственной части Музейного фонда РФ, а также заявленных к вывозу культурных ценностей и др.;

- Минкультуры России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Росохранкультуры и Росархива.

Росохранкультура в соответствии с Положением о ней, утвержденным постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 407, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по охране культурного наследия, авторского права и смежных прав, по контролю и надзору в этой сфере деятельности, а также по нормативно-правовому регулированию в сфере охраны культурного наследия, осуществления контроля и надзора в сфере авторского права и смежных прав. Осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Росохранкультура осуществляет следующие полномочия:

- принимает нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности (акты, требования к содержанию и формам отчетности, методические указания, положения и др.);
- осуществляет государственный контроль и надзор за сохранением, использованием, популяризацией и государственной

охраной объектов культурного наследия, за соблюдением условий охранных обязательств при приватизации объектов культурного наследия федерального значения и при заключении охранных обязательств с пользователями и собственниками объектов культурного наследия федерального значения, за разработкой градостроительной и проектной документации, градостроительных регламентов, обеспечивающих содержание и использование объектов культурного наследия федерального значения, за нормативно-правовым регулированием, осуществляемым органами государственной власти субъекта Федерации по вопросам переданных полномочий по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране культурного наследия, за соблюдением законодательства об авторском праве и смежных правах в установленной сфере деятельности, за деятельностью аккредитованных государством организаций, осуществляющих коллективное управление авторскими и смежными правами, за вывозом из России и ввозом на ее территорию культурных ценностей, за состоянием Музейного фонда РФ, за деятельностью негосударственных музеев, за хранением и использованием отнесенных к культурному наследию народов России библиотечных фондов и кинофонда, за соблюдением законодательства об архивном деле и в отношении культурных ценностей, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории России, сохранностью перемещенных культурных ценностей и их учетом, государственную охрану отдельных объектов культурного наследия федерального значения, государственную аккредитацию организаций, осуществляющих коллективное управление авторскими и смежными правами, лицензирование деятельности по реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), и др.;

- выдает разрешения (открытые листы) на проведение работ по выявлению и изучению объектов археологического наследия, задания на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия федерального значения, представления об исключении объектов культурного наследия из единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов России, обязательные для исполнения предписания о приостановлении земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ,

проведение которых может ухудшить состояние объекта культурного наследия, нарушить его целостность и сохранность, а также разрешения в письменной форме на возобновление приостановленных работ, о прекращении действий, влекущих повреждение, разрушение, уничтожение или перемещение объекта культурного наследия, а также изменение его облика и интерьера, об устранении выявленных нарушений осуществления органами государственной власти субъекта Федерации переданных полномочий по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия и др.;

- ведет единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов России, реестр лицензий;
- организует проведение государственной историко-культурной экспертизы объектов культурного наследия, экспертизы культурных ценностей, заявленных к вывозу и временному вывозу, а также при их возврате после временного вывоза;
- регистрирует культурные ценности, ввозимые и временно ввозимые на территорию России, задержанные или конфискованные таможенными и другими правоохранительными органами;
- в порядке и на основаниях, установленных законодательством, составляет протоколы и рассматривает дела об административных правонарушениях в установленной сфере деятельности и др.

Росархив на основании Положения о нем, утвержденного постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 290, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению федеральным имуществом в сфере архивного дела.

Росархив осуществляет следующие полномочия:

- организует информационное обеспечение граждан, органов государственной власти, местного самоуправления, организаций и общественных объединений на основе документов Архивного фонда РФ и других архивных документов, исполнение запросов российских и иностранных граждан, а также лиц без гражданства, связанных с реализацией их законных прав и свобод, оформление архивных справок, направляемых в иностранные государства, экспертизу архивных документов, заявленных к вывозу за пределы России, для выдачи юриди-

ческим и физическим лицам заключений о возможности их вывоза, экспертизу документов Архивного фонда РФ, заявленных к временному вывозу за пределы России, для выдачи юридическим и физическим лицам заключений о возможности их временного вывоза, экспертизу документов Архивного фонда РФ, временно вывезенных за пределы России, после их возвращения и др.;

- ведет государственный учет документов Архивного фонда РФ, Государственный реестр уникальных документов Архивного фонда РФ и др.

Минкомсвязь России, согласно Положению о нем, утвержденному постановлением Правительства РФ от 2 июня 2008 г. № 418, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере информационных технологий (включая использование информационных технологий при формировании государственных информационных ресурсов и обеспечение доступа к ним), электросвязи (включая использование и конверсию радиочастотного спектра) и почтовой связи, массовых коммуникаций и средств массовой информации, в том числе электронных (включая развитие интернета, систем телевизионного (в том числе цифрового) вещания и радиовещания и новых технологий в этих областях), печати, издательской и полиграфической деятельности, обработки персональных данных.

Минкомсвязь России выступает в качестве почтовой администрации России и выполняет функции администрации связи России при осуществлении международной деятельности в области связи. Осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций, Федерального агентства по информационным технологиям, Федерального агентства связи, Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям, а также подведомственных организаций.

Минкомсвязь России осуществляет следующие полномочия:

- вносит в Правительство РФ проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ и другие документы, по которым требуется решение Правительства РФ, по вопросам, отнесенным к установленной сфере ведения и к сферам ведения подведомственных ему федеральной службы и федеральных агентств;
- самостоятельно принимает требования, акты, порядок, положения, нормативы;

- обеспечивает максимальную доступность для населения страны социально значимого пакета телерадиопрограмм федерального и регионального уровней, защиту интересов государства в области авторского права и смежных прав в сфере массовых коммуникаций и средств массовой информации, информационных технологий, участие российских средств массовых коммуникаций в формировании положительного имиджа страны (в том числе инвестиционного) за рубежом, вырабатывает принципы формирования и использования находящихся в федеральной собственности фондов, законченных производством и прошедших в эфир телевизионных программ, передач, фонограмм, а также иных аудиовизуальных произведений (за исключением кинофильмов);
- участвует в формировании единого информационного пространства на территории стран — участниц СНГ;
- организует проведение мероприятий, связанных с присуждением ежегодных премий Правительства РФ в области средств массовой информации, и др.

Роскомнадзор в соответствии с Положением о нем, утвержденным постановлением Правительства РФ от 16 марта 2009 г. № 228, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, в том числе электронных, и массовых коммуникаций, информационных технологий и связи, функции по контролю и надзору за соответствием обработки персональных данных требованиям законодательства в области персональных данных, а также функции по организации деятельности радиочастотной службы. Является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по защите прав субъектов персональных данных.

Роскомнадзор осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Полномочия Роскомнадзора:

- осуществляет государственный контроль и надзор: а) за соблюдением законодательства в сфере средств массовой информации и массовых коммуникаций, телевизионного вещания и радиовещания; в сфере связи — за соблюдением требований к построению сетей электросвязи и почтовой связи, требований к проектированию, строительству, реконструк-

ции и эксплуатации сетей и сооружений связи; за соблюдением операторами связи требований к пропуску трафика и его маршрутизации; за соблюдением порядка распределения ресурса нумерации единой сети электросвязи России; за соответствием использования операторами связи выделенного им ресурса нумерации установленному порядку использования ресурса нумерации единой сети электросвязи России; за соблюдением организациями федеральной почтовой связи порядка фиксирования, хранения и представления информации о денежных операциях, подлежащих в соответствии с законодательством контролю, а также организацией ими внутреннего контроля; за соблюдением пользователями радиочастотного спектра порядка, требований и условий, относящихся к использованию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств, включая надзор с учетом сообщений (данных), полученных в процессе проведения радиочастотной службой радиоконтроля; за выполнением правил присоединения сетей электросвязи к сети связи общего пользования, в том числе условий присоединения; в сфере информационных технологий — за соблюдением требований обязательной сертификации или декларирования соответствия информационных технологий, предназначенных для обработки государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей; за соответствием обработки персональных данных требованиям законодательства в области персональных данных и др.;

б) присвоение (назначение) радиочастот или радиочастотного канала для радиоэлектронных средств на основании решения Государственной комиссии по радиочастотам; в) регистрацию присвоения (назначения) радиочастот и радиочастотных каналов; г) лицензирование деятельности, в том числе контроль над соблюдением лицензиатами лицензионных условий и требований (в области телевизионного вещания и радиовещания, в области оказания услуг связи, по изготовлению экземпляров аудиовизуальных произведений, программ для ЭВМ, баз данных и фонограмм на любых видах носителей (за исключением случаев, если эта деятельность самостоятельно осуществляется лицами, обладающими правами на использование указанных объектов авторских и смежных прав в силу федерального закона или договора);

- ведет реестр операторов, занимающих существенное положение в сети связи общего пользования; единые общероссий-

ские реестры средств массовой информации; реестры лицензий и операторов, осуществляющих обработку персональных данных;

- организует проведение работ по изысканию новых радиочастотных каналов и разработке радиочастотного спектра и орбитальных позиций спутников для целей телевизионного вещания и радиовещания; деятельность радиочастотной службы; проведение торгов на получение лицензий в области связи; проведение экспертизы с целью определения возможности использования радиоэлектронных средств и их электромагнитной совместимости с действующими и планируемыми к использованию радиоэлектронными средствами гражданского назначения; сезонное планирование использования высокочастотных полос радиовещательными службами, в том числе международную координацию такого планирования с администрациями связи или уполномоченными радиовещательными организациями иностранных государств; формирование и ведение реестра федеральных государственных информационных систем;
- регистрирует средства массовой информации, радиоэлектронные средства и высокочастотные устройства гражданского назначения, сети электросвязи, входящие в сеть связи общего пользования, подлежащие регистрации в соответствии с законодательством;
- выдает разрешения на распространение продукции зарубежных периодических печатных изданий на территории России, на применение франкировальных машин, на строительство, реконструкцию, проведение изыскательских работ для проектирования и ликвидации сухопутных линий связи при пересечении Государственной границы РФ и на приграничной территории и др.

Росинформтехнологии в соответствии с Положением о ней, утвержденным постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 319, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере информационных технологий, в том числе в части использования информационных технологий для формирования государственных информационных ресурсов и обеспечения доступа к ним. Является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области использования электронной цифровой подписи.

Росинформтехнологии осуществляет следующие полномочия:

- размещает заказы и заключает государственные контракты, а также иные гражданско-правовые договоры на поставки товаров, оказание услуг, выполнение работ, включая проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для государственных нужд в установленной сфере деятельности, в том числе для обеспечения собственных нужд;
- организует: а) подтверждение подлинности электронных цифровых подписей уполномоченных лиц удостоверяющих центров в выданных ими сертификатах ключей подписей; б) обязательную сертификацию информационных технологий, предназначенных для обработки государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей; в) ведение единого государственного реестра сертификатов ключей подписей удостоверяющих центров и реестра сертификатов ключей подписей уполномоченных лиц федеральных органов государственной власти, а также обеспечивает доступ к ним граждан, организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- осуществляет функции государственного заказчика научно-технических и инвестиционных программ и проектов в установленной сфере деятельности;
- взаимодействует с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности; осуществляет прием граждан, обеспечивает своевременное и полное рассмотрение устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление заявителям ответов;
- обеспечивает защиту сведений, составляющих государственную тайну, в процессе своей деятельности, а также контроль и координацию деятельности находящихся в его ведении учреждений и иных организаций в этой области;
- реализует меры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, направленные на их развитие, включая выполнение соответствующих ведомственных целевых программ, в установленной сфере деятельности и др.

Роспечатъ, согласно Положению о ней, утвержденному постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 292, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим

функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере печати, средств массовой информации и массовых коммуникаций, в том числе компьютерных сетей общего пользования в области электронных средств массовой информации, издательской и полиграфической.

Роспечать осуществляет следующие полномочия:

- размещает заказы и заключает государственные контракты, а также иные гражданско-правовые договоры на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, на проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для государственных нужд в установленной сфере деятельности, в том числе для обеспечения собственных нужд;
- организует проведение измерений аудитории электронных средств массовой информации и анализ тиражей печатных средств массовой информации;
- осуществляет комплектование фонда обязательных бесплатных экземпляров печатных изданий и оказание на конкурсной основе государственной поддержки производства и (или) распространения и тиражирования социально значимой продукции средств массовой информации, создания и поддержания в интернете сайтов, имеющих социальное или образовательное значение;
- формирует и использует федеральные информационные ресурсы в установленной сфере деятельности;
- принимает решения об управлении находящимся в федеральной собственности фондом законченных производством и прошедших в эфир телерадиопрограмм, передач, фонограмм, а также иных аудиовизуальных произведений (за исключением кинофильмов);
- осуществляет экономический анализ деятельности подведомственных государственных унитарных предприятий и утверждает экономические показатели их деятельности, проводит в подведомственных организациях проверки финансово-хозяйственной деятельности и использования имущественного комплекса;
- осуществляет функции государственного заказчика федеральных целевых, научно-технических и инновационных программ и проектов в установленной сфере деятельности;
- взаимодействует с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности;

- осуществляет прием граждан, обеспечивает своевременное и полное рассмотрение устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление заявителям ответов;
- реализует меры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, направленные на их развитие, включая выполнение соответствующих ведомственных целевых программ, в установленной сфере деятельности и др.

Россвязь, согласно Положению о ней, утвержденному постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 320, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере электросвязи и почтовой связи, в том числе в области создания, развития и использования сетей связи, спутниковых систем связи, систем телевизионного вещания и радиовещания.

Россвязь осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Россвязь осуществляет следующие полномочия:

- размещает заказы и заключает государственные контракты, а также иные гражданско-правовые договоры на поставки товаров, оказание услуг, выполнение работ, включая проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для государственных нужд в установленной сфере деятельности, в том числе для обеспечения собственных нужд;
- организует: а) выполнение мероприятий по управлению и восстановлению единой сети электросвязи России при чрезвычайных ситуациях; б) издание и распространение государственных знаков почтовой оплаты; в) проведение расчетов с почтовыми администрациями иностранных государств за международный почтовый обмен в соответствии с актами Всемирного почтового союза; г) изготовление и использование именных вещей для организаций федеральной почтовой связи; д) систему сертификации в области связи, включающую в себя органы по сертификации, испытательные лаборатории (центры) независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности; е) обеспечение проведения международной процедуры координации использования радио-

частотных присвоений, в том числе орбитально-частотных позиций для космических аппаратов;

- рассматривает заявления и принимает решения о выделении ресурса нумерации;
- ведет регистрацию деклараций о соответствии средств связи и реестр сертификатов соответствия системы сертификации в области связи;
- формирует Государственную коллекцию знаков почтовой оплаты; в случаях, установленных федеральными законами, производит изъятие, передачу и переоформление выделенного ресурса нумерации; обеспечивает работы по учету ресурса нумерации, а также по формированию и ведению реестра нумерации российской системы и плана нумерации; присваивает почтовые индексы объектам федеральной почтовой связи на территории России;
- осуществляет функции государственного заказчика научно-технических и инвестиционных программ и проектов в установленной сфере деятельности;
- взаимодействует с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности;
- осуществляет прием граждан, обеспечивает своевременное и полное рассмотрение устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление заявителям ответов;
- обеспечивает защиту сведений, составляющих государственную тайну, в процессе своей деятельности, а также контроль и координацию деятельности подведомственных учреждений и иных организаций в этой области.

18.3. Управление в области здравоохранения и социального развития

Минздравсоцразвития России с целью реализации полномочий в установленной сфере деятельности имеет право запрашивать и получать в установленном порядке сведения, необходимые для принятия решений по отнесенным к его компетенции вопросам, а также привлекать для проработки вопросов, отнесенных к его сфере деятельности, научные и иные организации, ученых и специалистов и ряд других.

Охрана здоровья граждан — это совокупность мер политического, экономического, правового, социального, культурного, научного,

медицинского, санитарно-гигиенического и противоэпидемического характера, направленных на сохранение и укрепление физического и психического здоровья каждого человека, поддержание его долголетней активной жизни, предоставление ему медицинской помощи в случае утраты здоровья.

Государство гарантирует охрану здоровья каждого человека в соответствии с Конституцией РФ и иными законодательными актами, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами России. Общие вопросы здравоохранения относятся к совместному ведению России и субъектов Федерации (п. «д»—«ж» ст. 72). Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан 1993 г. закрепляют компетенцию России и субъектов Федерации, а также органов местного самоуправления в вопросах охраны здоровья граждан.

Положение о **Минздравсоцразвитии России** утверждено постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 321. Минздравсоцразвитие России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сферах:

- здравоохранения;
- социального развития;
- труда;
- вопросов организации медицинской профилактики, в том числе инфекционных заболеваний и СПИДа;
- медицинской помощи и медицинской реабилитации;
- фармацевтической деятельности, качества, эффективности и безопасности лекарственных средств;
- санитарно-эпидемиологического благополучия;
- уровня жизни и доходов населения;
- демографической политики;
- медико-санитарного обеспечения работников отдельных отраслей экономики с особо опасными условиями труда;
- медико-биологической оценки воздействия на организм человека особо опасных факторов физической и химической природы;
- курортного дела;
- оплаты труда;
- пенсионного обеспечения, в том числе негосударственного пенсионного обеспечения;
- социального страхования;
- условий и охраны труда;

- социального партнерства и трудовых отношений;
- занятости населения и безработицы;
- трудовой миграции;
- альтернативной гражданской службы;
- государственной гражданской службы (за исключением вопросов оплаты труда);
- социальной защиты населения, в том числе социальной защиты семьи, женщин и детей, опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан.

Минздравсоцразвитие России наделено следующими полномочиями:

- вносит в Правительство РФ проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ и другие документы, по которым требуется решение Правительства РФ, по вопросам, относящимся к установленной сфере ведения и к сферам ведения подведомственных ему федеральных служб и федеральных агентств, а также проект плана работы и прогнозные показатели своей деятельности;
- самостоятельно принимает нормативные правовые акты по вопросам в установленной сфере деятельности и подведомственных ему федеральных служб и федеральных агентств;
- взаимодействует с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности, включая представление по поручению Правительства РФ интересов во Всемирной организации здравоохранения, в Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, Международной организации труда, Международной ассоциации инспекций труда, Детском фонде ООН, Фонде ООН в области народонаселения, Международной ассоциации социального обеспечения, Европейском центре по политике и исследованиям в области социального благосостояния международных спортивных и туристических организациях, других международных организациях.

Минздравсоцразвитие России координирует и контролирует деятельность находящихся в его ведении Роспотребнадзора, Росздравнадзора, Роструда, ФМБА России, а также координирует деятельность Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

Роспотребнадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере здравоохранения и социального развития. Основные его функции:

- организация и осуществление контроля и надзора в сфере здравоохранения и социальной защиты населения, в том числе за медицинской деятельностью, деятельностью в сфере обращения лекарственных средств, за деятельностью по оказанию протезно-ортопедической помощи;
- осуществление контроля качества лекарственных средств; медицинской и реабилитационной техники и изделий медицинского назначения, а также контроля над оказанием медико-социальной помощи населению и медико-социальной реабилитации инвалидов;
- осуществление лицензирования видов деятельности;
- осуществление государственной регистрации лекарственных средств, медицинской и реабилитационной техники и изделий медицинского назначения;
- аккредитация медицинских организаций, организаций социального обслуживания, санаторно-курортных организаций, а также аккредитация организаций на проведение экспертизы проектов потребительской корзины.

Росздравнадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере здравоохранения и социального развития. Основные функции Росздравнадзора:

- издание индивидуальных правовых актов, а также ведение реестров и регистров в сфере здравоохранения и социальной защиты населения;
- издание государственной фармакопеи;
- формирование мобилизационного резерва медицинского, санитарно-хозяйственного и другого имущества;
- осуществление специальных мероприятий в период мобилизации и в военное время, а также подготовка федеральной медицинской службы гражданской обороны к оказанию медицинской помощи;
- оказание государственных услуг в сфере здравоохранения и социального развития, в числе оказание медицинской помощи; предоставление услуг в области курортного дела; организация судебно-медицинских и судебно-психиатрических экспертиз; оказание протезно-ортопедической помощи; реа-

билитация инвалидов; организация предоставления социальных гарантий, установленных законодательством для социально незащищенных категорий граждан.

Контрольные вопросы

1. Назовите элементы системы образования России.
2. Что представляют собой федеральные государственные образовательные стандарты?
3. Каково юридическое значение государственной аккредитации образовательных учреждений?
4. Какой федеральный орган исполнительной власти осуществляет регистрацию средств массовой информации?
5. Какие федеральные органы исполнительной власти реализуют управленческие функции в области здравоохранения и социального развития?

УПРАВЛЕНИЕ В АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРЕ

19.1. Основы организации государственного управления в административно-политической сфере

Административно-политическое строительство имеет ряд особенностей. Система органов управления этой сферы носит централизованный характер.

Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждает по представлению Председателя Правительства РФ положения о них и назначает их руководителей, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами РФ и Председатель Совета Безопасности РФ.

Правительство РФ осуществляет разнообразные полномочия в области административно-политической деятельности. Оно призвано осуществлять меры по защите интересов государства, по обеспечению обороны страны и государственной безопасности, по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности, общественного порядка, по борьбе с преступностью, принимает меры по охране Государственной границы РФ, руководит гражданской обороной. Кроме того, Правительство РФ осуществляет меры по реализации внешней политики России, заключает международные договоры (см. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»).

Органы исполнительной власти субъектов Федерации в сфере административно-политической деятельности:

- организуют выполнение законодательства и контролируют его соблюдение на подведомственной территории;

- осуществляют меры, связанные со спасением жизни людей, защитой их здоровья и прав, охраной собственности;
- руководят подчиненными органами милиции, пожарной охраны, создают специализированные формирования по охране общественного порядка;
- руководят работой подчиненных органов записи актов гражданского состояния;
- обеспечивают выполнение законодательства о воинской обязанности всеми должностными лицами и гражданами;
- организуют прием населения, рассматривают жалобы, заявления и предложения, поступающие от населения, и др.

19.2. Государственное управление в области обороны

Оборона — это система политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита России, целостности и неприкосновенности ее территории (см. Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне»).

Основу обороны составляют Вооруженные Силы РФ, призванные защищать суверенитет, территориальную целостность, другие важные интересы России в случае совершения вооруженной агрессии против нее. Кроме того, согласно Федеральному закону «Об обороне», к обороне страны привлекаются Пограничные войска ФСБ России, внутренние войска МВД России, СВР России, органы ФСБ России и иные органы.

В целях обороны устанавливаются воинская обязанность граждан России и военно-транспортная обязанность федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и организаций независимо от форм собственности, а также собственников транспортных средств.

Президент РФ является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ и наделен следующими полномочиями:

- определяет основные направления военной политики страны;
- утверждает военную доктрину России;
- осуществляет руководство Вооруженными Силами РФ, другими войсками, воинскими формированиями и органами;
- объявляет общую или частичную мобилизацию, вводит на территории России или в отдельных ее местностях военное положение, отдает приказ о ведении военных действий;

- вводит в действие нормативные правовые акты военного времени;
- утверждает структуру, состав Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований, а также штатную численность военнослужащих;
- ведет переговоры и подписывает международные договоры России в области обороны;
- издает указы о призыве граждан России на военную службу, военные сборы (с указанием численности призываемых и их распределения между Вооруженными Силами РФ, другими войсками, воинскими формированиями и органами), а также об их увольнении с военной службы;
- осуществляет иные полномочия в области обороны, возложенные на него Конституцией РФ и федеральными законами.

Совет Федерации утверждает указы Президента РФ о введении военного и чрезвычайного положения на территории России или в отдельных ее местностях, а также о привлечении Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов с использованием вооружения к выполнению задач за пределами территории России.

Правительство РФ в соответствии со ст. 6 Федерального закона «Об обороне»:

- осуществляет меры по обеспечению обороны и несет в пределах своих полномочий ответственность за состояние и обеспечение Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов;
- организует оснащение Вооруженных Сил РФ вооружением и военной техникой по их заказам, а также обеспечение их материальными средствами, энергетическими и другими ресурсами и услугами;
- организует разработку и выполнение государственных программ вооружения и развития оборонного промышленного комплекса;
- осуществляет руководство мобилизационной подготовкой федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления и организаций независимо от форм собственности, транспорта, коммуникаций и населения страны;
- принимает решения о создании, реорганизации и ликвидации государственных организаций оборонного промышленного

комплекса, научно-исследовательских и опытно-конструкторских организаций;

- утверждает положения о воинском учете, призыве на военную службу, подготовке граждан России к военной службе, проведении военных сборов, военно-врачебной экспертизе;
- устанавливает штатную численность гражданского персонала Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов;
- осуществляет иные полномочия в области обороны, возложенные на него Конституцией РФ, законодательством и указами Президента РФ.

Минобороны России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны, а также иные установленные федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами функции в области обороны.

Минобороны России является органом управления Вооруженными Силами РФ. На него возложено решение следующих задач:

- выработка и проведение государственной политики в области обороны;
- нормативно-правовое регулирование в области обороны;
- нормативно-правовое регулирование деятельности Вооруженных Сил РФ и подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти;
- координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации по вопросам обороны, координация деятельности войск, воинских формирований и органов по выполнению задач в области обороны, также координация строительства войск и воинских формирований;
- координация и контроль деятельности подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти;
- организация применения Вооруженных Сил РФ в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами и международными договорами России;
- поддержание в необходимой готовности Вооруженных Сил РФ;
- осуществление мероприятий по строительству Вооруженных Сил РФ;

- обеспечение социальной защиты военнослужащих, лиц гражданского персонала Вооруженных Сил РФ, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей;
- выработка и реализация государственной политики в области международного военного сотрудничества России с иностранными государствами и международными организациями и военно-технического сотрудничества России с иностранными государствами и международными организациями.

В структуру Минобороны России входят его службы и им равные подразделения, центральные органы военного управления, не входящие в службы и им равные подразделения, и иные подразделения. Минобороны России возглавляет Министр обороны РФ, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ. Министр подчиняется непосредственно Президенту РФ, а по вопросам, отнесенным Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и указами Президента РФ к ведению Правительства РФ, — и Председателю Правительства РФ.

Минобороны России координирует и контролирует деятельность подведомственных ему ФСВТС России, Рособоронзаказа, ФСТЭК России и Спецстроя России.

Защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина России (ст. 59 Конституции РФ). Федеральными законами от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», «О материальной ответственности военнослужащих», Указом Президента РФ от 16 сентября 1999 г. № 1237 «Вопросы прохождения военной службы» и другими нормативными правовыми актами определены совокупность прав, свобод, обязанностей и ответственности военнослужащих, содержание воинской обязанности, порядок комплектования Вооруженных Сил РФ и прохождения военной службы.

В соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» воинская обязанность включает в себя воинский учет, обязательную подготовку к военной службе, призыв на военную службу, прохождение военной службы, пребывание в запасе, призыв на военные сборы и прохождение военных сборов в период пребывания в запасе.

Граждане вправе исполнять конституционный долг по защите Отечества путем добровольного поступления на военную службу по контракту в порядке, установленном Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе». Конституция РФ предоставляет

гражданам право на замену военной службы альтернативной гражданской службой в случае, если их убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях (ч. 3 ст. 59).

Организация прохождения военной службы является важной составной частью государственного управления в области обороны. Она включает в себя совокупность последовательно осуществляемых в период военной службы организационно-правовых мер, предусмотренных нормативными правовыми актами.

Военная служба делится на военную службу в кадрах и военную службу в запасе.

Военная служба в кадрах Вооруженных Сил РФ, или действительная военная служба, — это фактическое прохождение военной службы в составе воинских частей, экипажей кораблей, в штабах, военных учреждениях, военно-учебных заведениях, других военных организациях. Граждане, проходящие военную службу в кадрах, являются военнослужащими.

Военная служба в запасе — периодическое краткосрочное несение военной службы гражданами, призываемыми из запаса для прохождения военных сборов в целях соответствующей их подготовки к военной службе.

На военнослужащих возлагаются обязанности по вооруженной защите России, которые связаны с необходимостью беспрекословного выполнения поставленных задач в любых условиях, в том числе с риском для жизни. В связи с особым характером обязанностей, возлагаемых на военнослужащих, государство предоставляет им льготы, гарантии и компенсации, т.е. обеспечивает правовую и социальную защиту военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, а также членов их семей.

19.3. Управление в области государственной безопасности

Безопасность — это состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества, государства от внутренних и внешних угроз (см. Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-I «О безопасности»). Безопасность достигается проведением единой государственной политики в области обеспечения безопасности и системой мер экономического, политического, организационного и иного характера.

Президент РФ осуществляет общее руководство государственными органами обеспечения безопасности, возглавляет Совет Безопасности РФ, контролирует и координирует деятельность государ-

ственных органов обеспечения безопасности, принимает оперативные решения по обеспечению безопасности.

Основные задачи *Совета Безопасности РФ*:

- определение жизненно важных интересов личности, общества и государства и выявление внутренних и внешних угроз объектам безопасности;
- разработка основных направлений стратегии обеспечения безопасности России и организация подготовки федеральных программ ее обеспечения;
- подготовка рекомендаций Президенту РФ для принятия решений по вопросам внутренней и внешней политики в области обеспечения безопасности;
- подготовка оперативных решений по предотвращению чрезвычайных ситуаций;
- подготовка предложений Президенту РФ о введении, продлении или отмене чрезвычайного положения и др.

Правительство РФ в пределах своей компетенции обеспечивает руководство государственными органами обеспечения безопасности России, организует и контролирует разработку и реализацию мероприятий по обеспечению безопасности федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Федерации.

Основные задачи в сфере государственного управления безопасностью решают Вооруженные Силы РФ, ФСБ России, ГФС России, ФСО России, СВР России.

ФСБ России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в пределах своих полномочий государственное управление в области обеспечения безопасности России, защиты и охраны Государственной границы РФ, охраны внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа России и их природных ресурсов. Обеспечивает информационную безопасность страны и непосредственно реализует основные направления деятельности органов ФСБ России, определенные законодательством, а также координирует контрразведывательную деятельность федеральных органов исполнительной власти, имеющих право на ее осуществление.

Основные задачи *ФСБ России*:

- управление органами и войсками, а также организация их деятельности;
- информирование Президента РФ, Председателя Правительства РФ, а также по их поручениям федеральных органов

государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации об угрозах безопасности России;

- организация выявления, предупреждения и пресечения разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, отдельных лиц, направленной на нанесение ущерба безопасности России;
- координация осуществляемых федеральными органами исполнительной власти контрразведывательных мероприятий и мер по обеспечению собственной безопасности;
- организация выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, осуществление досудебного производства по которым отнесено к ведению органов и войск;
- организация во взаимодействии с федеральными органами государственной власти борьбы с организованной преступностью, коррупцией, контрабандой, легализацией преступных доходов, незаконной миграцией, незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых и отравляющих веществ, наркотических средств и психотропных веществ, специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, а также противодействия экстремистской деятельности, в том числе деятельности незаконных вооруженных формирований, преступных сообществ и групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью организацию вооруженного мятежа, насильственное изменение конституционного строя страны, насильственный захват или насильственное удержание власти;
- обеспечение борьбы с террористической и диверсионной деятельностью;
- осуществление в пределах своих полномочий разведывательной деятельности;
- организация в пределах своих полномочий и во взаимодействии с органами внешней разведки добыwania и обработки разведывательной информации;
- организация осуществления мер, отнесенных федеральным законодательством к полномочиям федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области защиты и охраны Государственной границы РФ;
- обеспечение в пределах своих полномочий защиты сведений, составляющих государственную тайну, и противодействия иностранным организациям, осуществляющим техническую разведку;

- обеспечение производства по делам об административных правонарушениях, рассмотрение которых отнесено КоАП РФ к ведению органов и войск;
- оказание содействия федеральным органам государственной власти и органам государственной власти субъектов Федерации в реализации мер, осуществляемых в интересах обеспечения безопасности России, повышения ее экономического, научно-технического и оборонного потенциала;
- формирование и реализация в пределах своих полномочий государственной и научно-технической политики в области обеспечения информационной безопасности;
- организация в пределах своих полномочий обеспечения криптографической и инженерно-технической безопасности информационно-телекоммуникационных систем, а также систем шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи в России и ее учреждениях за рубежом.

Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами руководит деятельностью ФСБ России, а Правительство РФ координирует ее деятельность в части, касающейся взаимодействия ФСБ России с федеральными органами исполнительной власти.

ФСО России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере государственной охраны, президентской, правительственной и иных видов специальной связи и информации, предоставляемых федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Федерации и другим государственным органам.

СВР России осуществляет свою деятельность на основании Федерального закона от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке». Проводит специальный вид разведывательной деятельности, направленной на добывание и обработку информации о затрагивающих жизненно важные интересы России, реальных и потенциальных возможностях, действиях, планах и намерениях иностранных государств, организаций и лиц, а также оказывает содействие в реализации мер, осуществляемых государством в интересах обеспечения безопасности России. Общее руководство органами внешней разведки осуществляет Президент РФ.

ГФС России действует на основании Указа Президента РФ от 13 августа 2004 г. № 1074 «Вопросы Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации». Является федеральным органом ис-

полнительной власти, осуществляющим специальные функции в сфере обеспечения федеральной фельдъегерской связи в России.

19.4. Организационно-правовые основы государственного управления внутренними делами

Государственное управление в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, охраны правопорядка, обеспечения общественной безопасности осуществляют органы МВД России. В своей деятельности МВД России подчиняется Президенту РФ.

Систему **МВД России**, согласно Положению о нем, утвержденному Указом Президента РФ 19 июля 2004 г. № 927, составляют главные управления МВД России по федеральным округам, министерства внутренних дел, главные управления, управления внутренних дел по субъектам Федерации, управления (отделы) внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, управления (отделы) внутренних дел в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах, окружные управления материально-технического и военного снабжения, органы управления внутренними войсками, соединения и воинские части внутренних войск, представительства (представителей) МВД России за рубежом, иные организации и подразделения, созданные для реализации задач, возложенных на органы внутренних дел и внутренние войска.

Основные задачи МВД России:

- разработка общей стратегии государственной политики в установленной сфере деятельности;
- совершенствование нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности;
- обеспечение в пределах своих полномочий защиты прав и свобод человека и гражданина;
- организация в пределах своих полномочий предупреждения, выявления, пресечения, раскрытия и расследования преступлений, а также предупреждения и пресечения административных правонарушений;
- обеспечение охраны общественного порядка;
- обеспечение безопасности дорожного движения;
- организация и осуществление государственного контроля над оборотом оружия;
- организация государственной охраны имущества и организаций;
- управление органами внутренних дел и внутренними войсками МВД России, организация их деятельности.

Закон РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-I «О милиции» устанавливает основы правового положения милиции — системы государственных органов исполнительной власти, призванных защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан, собственность, интересы общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств и наделенных правом применения мер принуждения в пределах, установленных законами.

Милиция входит в систему МВД России и подразделяется на криминальную милицию и милицию общественной безопасности. В своей деятельности милиция подчиняется МВД России, а милиция общественной безопасности — также соответствующим органам исполнительной власти субъектов Федерации.

В *криминальную милицию* входят подразделения уголовного розыска, по борьбе с экономическими преступлениями, по борьбе с незаконным оборотом наркотиков, по борьбе с организованной преступностью, в том числе отряды (отделы) быстрого реагирования, и др. (см. постановление Правительства РФ от 7 декабря 2000 г. № 925 «О подразделениях криминальной милиции»).

Структуру *милиции общественной безопасности*, согласно постановлению Правительства РФ от 7 декабря 2000 г. № 926 «О подразделениях милиции общественной безопасности», образуют:

- дежурные части;
- участковые уполномоченные милиции;
- ГИБДД;
- изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых;
- специальные приемники для содержания лиц, арестованных в административном порядке;
- приемники-распределители для лиц, задержанных за бродяжничество и попрошайничество;
- медицинские вытрезвители при органах внутренних дел;
- центры временной изоляции для несовершеннолетних правонарушителей;
- отряды милиции особого назначения;
- подразделения милиции вневедомственной охраны при органах внутренних дел, дознания, патрульно-постовой службы милиции, лицензионно-разрешительной работы и контроля над частной детективной и охранной деятельностью, охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых, по делам несовершеннолетних, по борьбе с правонарушениями в сфере потребительского рынка и исполнению административного

законодательства, по охране дипломатических представительств и консульств иностранных государств, органов внутренних дел на воздушном транспорте по досмотру.

МВД России координирует и контролирует деятельность подведомственной ему *ФМС России* — федерального органа исполнительной власти, реализующего государственную политику в сфере миграции и осуществляющего правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции (см. Положение о ФМС России, утвержденное Указом Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 28).

Основные задачи ФМС России:

- реализация общей стратегии государственной политики в установленной сфере деятельности — совершенствование нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности и производство по делам о гражданстве России, оформление и выдача основных документов, удостоверяющих личность гражданина России;
- регистрационный учет граждан России по месту пребывания и по месту жительства в пределах России и контроль над соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрации и снятия с регистрационного учета граждан России;
- оформление и выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда в Россию, проживания и временного пребывания в России;
- контроль над соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных правил проживания и временного пребывания в России, а также миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства в России;
- разработка и реализация во взаимодействии с иными государственными органами мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции;
- исполнение законодательства по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев, участие в предоставлении политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства;
- контроль и надзор в сфере внешней трудовой миграции, привлечение иностранных работников в Россию и трудоустройство граждан России за пределами России;
- управление территориальными органами ФМС России, ее загранаппаратом, а также иными организациями и подраз-

делениями, созданными для решения возложенных на ФМС России задач.

19.5. Управление в области юстиции

Систему органов управления юстицией образуют Минюст России и его территориальные органы в субъектах Федерации, иные органы и учреждения юстиции, а также организации, обеспечивающие их деятельность.

Минюст России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, в том числе в сфере исполнения уголовных наказаний, регистрации некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественные объединения, политические партии и религиозные организации, в сфере адвокатуры, нотариата, государственной регистрации актов гражданского состояния, обеспечения установленного порядка деятельности судов и исполнения судебных актов и актов других органов, а также правоприменительные функции и функции по контролю и надзору в сфере регистрации некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественные объединения, политические партии и религиозные организации, в сфере адвокатуры, нотариата, государственной регистрации актов гражданского состояния (см. Положение о Минюсте России, утвержденное Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313). Руководство деятельностью Минюста России осуществляет Президент РФ.

Основные задачи Минюста России:

- разработка общей стратегии государственной политики в установленной сфере деятельности;
- нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности;
- обеспечение в пределах своих полномочий защиты прав и свобод человека и гражданина;
- обеспечение деятельности Уполномоченного РФ при Европейском суде по правам человека — заместителя Министра юстиции РФ;
- организация деятельности по государственной регистрации некоммерческих организаций, в том числе отделений между-

народных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественных объединений, политических партий и религиозных организаций;

- контроль и надзор в сфере адвокатуры и нотариата, а также в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния.

В соответствии с возложенными на него задачами Минюст России:

- проводит юридическую экспертизу проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, вносимых федеральными органами исполнительной власти на рассмотрение Президента РФ и Правительства РФ;
- разрабатывает и представляет в Правительство РФ по его поручению предложения о приоритетных направлениях законопроектной деятельности Правительства РФ, а также проекты планов законопроектной деятельности Правительства РФ;
- осуществляет государственную регистрацию нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, а также актов иных органов;
- ведет государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и иных органов;
- проводит юридическую экспертизу нормативных правовых актов субъектов Федерации на предмет их соответствия Конституции РФ и федеральным законам;
- осуществляет государственный учет нормативных правовых актов субъектов Федерации;
- организует государственную регистрацию уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в эти уставы;
- ведет государственный реестр муниципальных образований;
- координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти по взаимодействию России с Европейским комитетом по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, включая организацию и проведение визитов делегаций Комитета в Россию, а также подготовку ответов на доклады Комитета по итогам этих визитов;

- дает заключения о соответствии положений международного договора России законодательству России и их юридической силе в России, а также по иным вопросам, связанным с вступлением в силу и выполнением такого договора, если это предусмотрено международным договором России или является необходимым условием вступления его в силу;
- утверждает формы реестров регистрации нотариальных действий, нотариальных свидетельств и удостоверительных надписей, осуществляет иные функции по нормативно-правовому регулированию, предусмотренные законодательством о нотариате;
- определяет порядок ведения реестров адвокатов субъектов Федерации;
- утверждает форму ордера на исполнение поручения, выдаваемого адвокатским образованием, и форму удостоверения адвоката;
- утверждает форму свидетельства о государственной регистрации некоммерческой организации, форму уведомления о создании на территории России филиала или представительства международной организации, иностранной некоммерческой неправительственной организации, форму уведомления об изменении сведений, содержащихся в уведомлении о создании на территории России филиала или представительства международной организации, иностранной некоммерческой неправительственной организации или в прилагаемых к нему документах, форму выписки из реестра филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций;
- определяет порядок проведения проверок соответствия деятельности некоммерческой организации, в том числе по расходованию денежных средств и использованию иного имущества, целям, предусмотренным ее учредительными документами (уставным целям); осуществляет иные функции по нормативно-правовому регулированию, предусмотренные законодательством о некоммерческих организациях;
- принимает решения о государственной регистрации некоммерческих организаций, в том числе отделений международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественных объединений, политических партий, торгово-промышленных палат, религиозных организаций, иных юридических лиц, о внесении ка-

зачьих обществ в государственный реестр казачьих обществ в России, а также о регистрации представительств иностранных религиозных организаций, внесении сведений о филиалах и представительствах международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций в реестр филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций;

- выдает зарегистрированной некоммерческой организации свидетельство о внесении записи в единый государственный реестр юридических лиц, полученное от федерального органа исполнительной власти, уполномоченного осуществлять государственную регистрацию юридических лиц, а также свидетельство о государственной регистрации некоммерческой организации;
- устанавливает порядок государственной регистрации эмблем некоммерческих организаций и символики общественных объединений, а также принимает решение о государственной регистрации эмблем и символики;
- осуществляет контроль над соответствием деятельности некоммерческих организаций, в том числе отделений международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественных объединений, политических партий и религиозных организаций, их уставным целям и задачам, над соответствием деятельности филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства;
- организует при государственной регистрации религиозных организаций проведение государственной религиоведческой экспертизы, образует в этих целях экспертный совет и утверждает положение о нем;
- осуществляет организационное и методическое руководство деятельностью территориальных органов, связанной с ведением реестров адвокатов субъектов Федерации, выдачей удостоверений адвоката, участием представителей территориальных органов в работе квалификационных комиссий при адвокатских палатах субъектов Федерации и реализацией иных функций, установленных законодательством об адвокатуре;

- осуществляет на территории России функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства адвокатами, адвокатскими образованиями и адвокатскими палатами;
- открывает и упраздняет государственные нотариальные конторы в субъектах Федерации;
- наделяет на конкурсной основе нотариусов полномочиями по совершению нотариальных действий от имени Российской Федерации;
- организует выдачу лицензий на право нотариальной деятельности;
- удостоверяет подлинность подписи нотариуса и оттиска его печати при легализации документов, представляемых физическими и юридическими лицами в компетентные органы иностранных государств;
- осуществляет контроль над исполнением нотариусами профессиональных обязанностей;
- предоставляет в установленном порядке физическим и юридическим лицам информацию о зарегистрированных организациях;
- проставляет в установленном порядке апостиль на официальных документах, подлежащих вывозу за границу;
- осуществляет организационное и методическое руководство деятельностью судебно-экспертных учреждений Минюста России;
- подготавливает в установленном порядке представления о передаче лиц, осужденных судами России к лишению свободы, для отбывания наказания в государствах, гражданами которых эти лица являются;
- принимает в пределах своей компетенции решения о нежелательности пребывания на территории России иностранных граждан и лиц без гражданства;
- организует прием граждан, обеспечивает своевременное и в полном объеме рассмотрение их устных и письменных обращений с уведомлением граждан о принятии решений в установленный законодательством срок и др.

Минюст России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему служб:

- ФСИН России — федерального органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных, функции по содер-

жанию лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и подсудимых, находящихся под стражей, их охране и конвоированию, а также функции по контролю за поведением условно осужденных и осужденных, которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания (см. Положение о ФСИН России, утвержденное Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1314);

- ФССП России — федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по обеспечению установленного порядка деятельности судов, исполнению судебных актов, актов других органов и должностных лиц, а также правоприменительные функции и функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности (см. Положение о ФССП России, утвержденное Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1316).

19.6. Правовые основы государственного управления в сфере иностранных дел

Иностранные дела как отрасль публичного управления официально называется сферой международных отношений России.

МИД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений России (см. Положение о МИДе России, утвержденное Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 865). Руководство деятельностью МИДа России осуществляет Президент РФ.

Возглавляет МИД России Министр иностранных дел РФ, назначаемый на должность и освобождаемый от нее главой государства по представлению Председателя Правительства РФ. Дополнительно введена должность генерального директора МИДа России, который назначается на нее и освобождается от нее Президентом РФ.

Министр иностранных дел РФ несет персональную ответственность за выполнение возложенных на МИД России полномочий и реализацию государственной политики в установленной сфере деятельности. Он имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от нее Президентом РФ.

Структурными подразделениями центрального аппарата МИДа России являются департаменты по основным направлениям деятельности. В МИДе России образуется коллегия в составе Министра иностранных дел РФ (председатель коллегии), его заместителей, ге-

нерального директора, руководителя Россотрудничества, входящих в нее по должности, а также других руководящих работников системы МИДа России. Состав коллегии (кроме лиц, входящих в нее по должности) утверждается Президентом РФ по представлению Министра. Коллегия рассматривает наиболее важные вопросы деятельности МИДа России и принимает соответствующие решения. Ее решения реализуются, как правило, приказами Министра иностранных дел РФ. Несмотря на существование коллегии, МИД России является единоначальным органом. В случае разногласий между председателем коллегии и ее членами решение принимает председатель коллегии, докладывая о возникших разногласиях главе государства.

Министр иностранных дел РФ:

- распределяет обязанности между своими заместителями и неральным директором;
- утверждает положения о структурных подразделениях центрального аппарата МИДа России, территориальном органе;
- назначает на должность и освобождает от нее руководящих работников центрального аппарата МИДа России, загранучреждений и территориальных органов;
- утверждает структуру и штатное расписание центрального аппарата МИДа России и территориальных органов;
- вносит Президенту РФ и в Правительство РФ проекты нормативных правовых актов, проекты других документов по вопросам, входящим в компетенцию МИДа России и Россотрудничества;
- представляет Россию на дву- и многосторонних переговорах, по поручению Президента РФ, Правительства РФ подписывает международные договоры России;
- вносит предложения о назначении и отзыве послов России в иностранных государствах и представителей России при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях, о назначении и освобождении глав государственных и правительственных делегаций России;
- назначает на должность и освобождает от нее почетных консулов России, а также дает и в случае необходимости отзывает согласие на назначение на должность почетных консулов иностранных государств в России;
- присваивает дипломатические ранги от атташе до советника 1 класса включительно, а также представляет Президенту РФ ходатайства о присвоении дипломатических рангов Чрезвычайного и Полномочного Посла, Чрезвычайного и Полномочного Посланника 1 и 2 класса;

- во исполнение поручений Президента РФ и Председателя Правительства РФ дает поручения Россотрудничеству и контролирует их исполнение, дает руководителю Россотрудничества обязательные для исполнения указания, приостанавливает в случае необходимости решения Россотрудничества (его руководителя) или отменяет эти решения, если иной порядок их отмены не установлен федеральным законом;
- издает приказы, имеющие нормативный характер, а по оперативным и другим текущим вопросам организации деятельности центрального аппарата МИДа России, загранучреждений, территориальных органов, подведомственных организаций — приказы ненормативного характера, распоряжения и др.

Основные задачи МИДа России:

- разработка общей стратегии внешней политики России и представление соответствующих предложений Президенту РФ;
- реализация внешнеполитического курса России в соответствии с Концепцией внешней политики РФ, утвержденной Президентом РФ;
- обеспечение дипломатических и консульских отношений России с иностранными государствами, сношений с международными организациями;
- обеспечение дипломатическими и международно-правовыми средствами защиты суверенитета, безопасности, территориальной целостности России, других ее интересов на международной арене;
- защита дипломатическими и международно-правовыми средствами прав, свобод и интересов граждан и юридических лиц России за рубежом;
- содействие взаимодействию органов исполнительной власти с органами законодательной и судебной власти на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации в целях обеспечения участия этих органов, их должностных лиц в международной деятельности, соблюдения принципа единства внешней политики России и реализации ее международных прав и обязательств;
- содействие развитию связей и контактов с соотечественниками, проживающими за рубежом.

Для решения поставленных задач МИД России наделено соответствующей компетенцией. Оно осуществляет следующие полномочия:

- разрабатывает и представляет в установленном порядке Президенту РФ и в Правительство РФ предложения по вопросам

отношений России с иностранными государствами и международными организациями на основе анализа информации по всему комплексу дву-, многосторонних отношений и международных проблем;

- самостоятельно принимает нормативные правовые акты по вопросам, относящимся к установленной сфере его деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых осуществляется только федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ;
- реализует дипломатическими и международно-правовыми средствами усилия России по обеспечению международного мира, глобальной и региональной безопасности, в том числе с учетом ее ответственности как постоянного члена Совета безопасности ООН, участника общеевропейского процесса и других региональных механизмов;
- обеспечивает участие России в деятельности ООН, СНГ, органов Союзного государства, международных организаций, в работе международных конференций, форумов, содействует повышению роли России как члена мирового сообщества в решении глобальных и региональных международных проблем;
- участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения прав и свобод граждан Российской Федерации, обороны и безопасности государства, расширения торгово-экономических и финансовых связей, научно-технического, культурного и иного обмена России с иностранными государствами и международными организациями, связей с соотечественниками, проживающими за рубежом;
- осуществляет дипломатическими и международно-правовыми средствами поддержку российских участников внешнеэкономической деятельности, защиту их законных интересов за рубежом;
- ведет переговоры с иностранными государствами и международными организациями;
- осуществляет в установленном порядке и в пределах своей компетенции координацию деятельности и контроль над работой находящихся за рубежом представителей (представительств) федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации, рос-

сийских государственных учреждений, организаций и предприятий;

- осуществляет функции депозитария многосторонних международных договоров, если в соответствии с условиями этих договоров такие функции возложены на Россию;
- обеспечивает функционирование единой государственной системы регистрации и учета международных договоров России;
- организует на территории России и за рубежом консульскую работу, оказывает консульские услуги;
- выдает основные документы, удостоверяющие личность гражданина России, по которым граждане выезжают из России и въезжают в нее, выдает временный документ, удостоверяющий личность гражданина России и дающий ему право на въезд (возвращение) в Россию;
- регистрирует (перерегистрирует) организации в целях оказания им консульских услуг;
- оформляет приглашения на въезд в Россию иностранным гражданам и лицам без гражданства, а также в порядке, устанавливаемом МИДом России, принимает решения о выдаче виз иностранным гражданам и лицам без гражданства;
- выдает визы;
- истребует из-за рубежа документы граждан России, иностранных граждан и лиц без гражданства;
- осуществляет консульскую легализацию документов в порядке, устанавливаемом МИДом России;
- ведает в пределах своей компетенции вопросами гражданства;
- осуществляет в соответствии с нормами международного права защиту законных прав и интересов соотечественников, проживающих за рубежом;
- координирует распространение за рубежом информации о внешней и внутренней политике России, социально-экономической, культурной и духовной жизни страны;
- принимает участие в протокольном обеспечении межгосударственных обменов на высшем и высоком уровне, а также осуществляет контроль над соблюдением дипломатических и консульских привилегий и иммунитетов;
- оказывает содействие функционированию иностранных дипломатических представительств, консульских учреждений, международных организаций и их представительств на территории России;

- принимает совместно с соответствующими федеральными органами исполнительной власти меры по обеспечению частичной или полной эвакуации загранучреждений, их работников, специалистов и других граждан России в случае возникновения чрезвычайной ситуации в стране пребывания;
- утверждает единую методику расчета ставок сборов в счет возмещения связанных с совершением консульских действий фактических расходов, взимаемых дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями России за пределами территории России, и др.

На основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ МИД России издает нормативные правовые акты и иные документы, принимает решения нормативного характера, обязательные для исполнения другими федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, а также организациями независимо от их организационно-правовой формы и ведомственной подчиненности при осуществлении ими международных контрактов. Министерство обязано докладывать главе государства или Правительству РФ о действиях органов государственной власти и должностных лиц, влекущих за собой несоблюдение принципа единства внешней политики России или невыполнение международных обязательств России либо законодательства о международных договорах России, или нарушение установленного порядка осуществления МИДом России координирующей роли в проведении единого внешнеполитического курса страны.

МИД России осуществляет свою деятельность непосредственно и через дипломатические представительства и консульские учреждения России, представительства России при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях (загранучреждения), территориальные органы — представительства МИДа России на территории России (территориальные органы).

В систему МИДа России входят центральный аппарат, загранучреждения, территориальные органы, организации, подведомственные МИДу России, которые обеспечивают его деятельность на территории России (подведомственные организации).

МИД России координирует и контролирует деятельность подведомственного ему *Россотрудничества*.

Россотрудничество является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государст-

венных услуг и управлению государственным имуществом в сфере обеспечения и развития международных отношений России с государствами — участниками СНГ, другими иностранными государствами, а также в сфере международного гуманитарного сотрудничества (см. Положение о Федеральном агентстве по делам СНГ, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству, утвержденное Указом Президента РФ от 6 сентября 2008 г. № 1315).

За пределами России Россотрудничество по согласованию с МИДом России осуществляет свои функции через представительства Россотрудничества за рубежом (представительства) либо через своих представителей в составе дипломатических представительств России. Порядок создания, функционирования и ликвидации представительств, а также работы представителей Россотрудничества определяется Президентом РФ.

Россотрудничество осуществляет следующие полномочия:

- осуществляет функции государственного заказчика (государственного заказчика-координатора) соответствующих федеральных и ведомственных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в реализации которых участвует Россия;
- взаимодействует с исполнительными органами международных и региональных организаций, созданных Россией совместно с государствами — участниками СНГ;
- координирует и контролирует реализацию решений межгосударственных дву- и многосторонних интеграционных объединений с участием России, созданных в рамках СНГ, и др.

Россотрудничество возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от нее Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Посольство является государственным органом внешних сношений России, осуществляющим представительство России в государстве пребывания (п. 1 Положения о Посольстве РФ, утвержденного Указом Президента РФ от 28 октября 1996 г. № 1497). Термины «посольство» и «дипломатическое представительство» употребляются как равнозначные. Посольство входит в систему МИДа России. Оно учреждается по решению Правительства РФ в связи с установлением на основании Указа Президента РФ дипломатических сношений с соответствующим иностранным государством на уровне посольств.

Возглавляет посольство Чрезвычайный и Полномочный Посол РФ в иностранном государстве, являющийся высшим официальным

представителем России, аккредитованным в государстве пребывания. Он назначается и отзывается по предложению Министра иностранных дел РФ Президентом РФ после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания РФ (п. 2 Положения о Чрезвычайном и Полномочном После РФ в иностранном государстве, утвержденного Указом Президента РФ от 7 сентября 1999 г. № 1180). Посол представляет Россию, обеспечивает дипломатическими средствами проведение внешнеполитического курса страны, защиту национальных интересов, суверенитета, безопасности, территориальной целостности России, прав и интересов ее граждан и российских юридических лиц в государстве пребывания. Он несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Посольство РФ задач и осуществление им своих функций.

Основными задачами и функциями Посольства РФ являются:

- представительство России в государстве пребывания;
- обеспечение национальных интересов, реализация внешнеполитического курса России в государстве пребывания;
- сбор информации о государстве пребывания;
- информирование Президента РФ, Правительства РФ, МИДа России, других федеральных органов исполнительной власти по вопросам внешней и внутренней политики государства пребывания;
- участие в подготовке проектов международных договоров России с государством пребывания;
- защита в государстве пребывания прав и интересов граждан и юридических лиц России;
- выполнение консульских функций, общее руководство деятельностью консульских учреждений России в государстве пребывания, содействие установлению и развитию связей и контактов с проживающими в нем соотечественниками;
- распространение в государстве пребывания официальной информации о внешней и внутренней политике России, ее социально-экономической, культурной и духовной жизни;
- участие в подготовке и осуществлении межгосударственных обменов на высшем и высоком уровнях, а также визитов официальных делегаций;
- защита имущественных интересов России и др.

В Посольстве РФ могут создаваться отделы или группы по следующим направлениям: внешней политики, внутренней политики, двусторонних отношений, экономической работы, науки и техники, прессы и информации, культуры, консульский, другие отделы или

группы. Работа Посольства РФ строится на основе квартальных или полугодовых планов, составляемых с учетом указаний МИДа России. Назначение в штат Посольства РФ, а также перемещение и замена сотрудников осуществляются в порядке, установленном МИДом России. При назначении на старшие дипломатические должности Посольства РФ (советник и выше) учитывается мнение Посла.

Консульское учреждение РФ является государственным органом внешних сношений России, осуществляющим в пределах соответствующего консульского округа на территории государства пребывания консульские функции от имени России (п. 1 Положения о Консульском учреждении РФ, утвержденного Указом Президента РФ от 5 ноября 1998 г. № 1330). Консульское учреждение открывается по решению Правительства РФ на основании международного договора России с соответствующим иностранным государством. Оно входит в систему МИДа России, в государстве пребывания подчинено главе дипломатического представительства РФ.

Консульские учреждения в зависимости от класса подразделяются на генеральные консульства, консульства, вице-консульства, консульские агентства. Место нахождения Консульского учреждения, его класс и консульский округ определяются Правительством РФ по согласованию с государством пребывания. Открытие Консульского учреждения в пределах консульского округа осуществляется по решению Правительства РФ с согласия государства пребывания. Консульские функции выполняются также дипломатическими представительствами России, в составе которых для этих целей могут создаваться консульские отделы.

Консульское учреждение в зависимости от класса возглавляется соответственно генеральным консулом, консулом, вице-консулом, консульским агентом. Глава Консульского учреждения назначается на должность МИДом России и допускается к исполнению своих обязанностей уполномоченным органом государства пребывания. Он несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Консульское учреждение задач и осуществление им своих функций.

Основные задачи и функции Консульского учреждения:

- защита в государстве пребывания прав и интересов России, граждан России и российских юридических лиц;
- содействие развитию торговых, экономических, культурных и научных связей между Россией и государством пребывания, дружественных отношений между ними;
- выяснение всеми законными путями условий и событий в торговой, экономической, культурной и научной жизни го-

сударства пребывания, информирование о них МИДа России, дипломатического представительства России в государстве пребывания;

- распространение в консульском округе официальной информации о внешней и внутренней политике России, ее социально-экономической, культурной и духовной жизни;
- оказание помощи и содействия гражданам России и российским юридическим лицам;
- выдача в установленном порядке и в пределах своей компетенции основных документов, удостоверяющих личность гражданина России, по которым граждане выезжают из России и въезжают в нее, временного документа, удостоверяющего личность гражданина России и дающего ему право на въезд (возвращение) в Россию, а также принимают решения о выдаче виз иностранным гражданам и лицам без гражданства;
- осуществление нотариальных действий, государственной регистрации актов гражданского состояния, функций по вопросам гражданства, установления опеки и попечительства, легализации и истребования документов, функций в отношении наследства с соблюдением законодательства государства пребывания;
- представительство или обеспечение надлежащего представительства граждан России в судебных и иных учреждениях государства пребывания с соблюдением законодательства государства пребывания, если в связи с отсутствием или по другим причинам такие граждане не в состоянии своевременно защитить свои права и интересы;
- осуществление соответствующих функций в отношении находящихся в пределах консульского округа на территории государства пребывания морских и речных судов под Государственным флагом РФ, военных кораблей и военновспомогательных судов России, воздушных судов, зарегистрированных или учтенных в России, и их экипажей, оказание помощи таким судам и кораблям и их экипажам с соблюдением законодательства государства пребывания;
- осуществление в пределах своей компетенции функций по вопросам правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам с соблюдением законодательства государства пребывания;
- ведение учета находящихся в пределах консульского округа граждан России; принятие мер по розыску пропавших без

вести в пределах консульского округа граждан России; оказание содействия гражданам России, находящимся в пределах консульского округа, в реализации избирательных прав и права на участие в референдуме; содействие установлению и развитию связей с соотечественниками, проживающими в пределах консульского округа, и др.

За консульские действия, совершаемые на территории государства пребывания, Консульским учреждением взимаются в соответствии с российским законодательством консульские сборы. Тарифы сборов в счет возмещения связанных с совершением консульских действий фактических расходов, взимаемых дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями России за пределами территории России, утверждаются главой дипломатического представительства России в государстве пребывания на основании единой методики расчета ставок сборов, утверждаемой МИДом России.

Постоянное представительство РФ является государственным органом внешних сношений России, осуществляющим представительство России в соответствующей международной организации (п. 2 Положения о Постоянном представительстве РФ при международной организации, утвержденного Указом Президента РФ от 29 сентября 1999 г. № 1316). Оно учреждается в месте нахождения штаб-квартиры международной организации или ее отделения по решению Правительства РФ. Постоянное представительство входит в систему МИДа России. Возглавляет его Постоянный представитель РФ при международной организации, назначаемый и отзываемый по предложению МИДа России Президентом РФ после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания РФ. Постоянным представителем по совместительству может быть Чрезвычайный и Полномочный Посол РФ в государстве пребывания. Постоянный представитель несет персональную ответственность за выполнение возложенных на возглавляемый им орган задач и осуществление им своих функций.

Основные задачи и функции Постоянного представительства РФ:

- представительство России в соответствующей международной организации;
- защита национальных интересов в рамках международной организации, реализация внешнеполитического курса России в международной организации;
- обеспечение участия России в деятельности международной организации;

- содействие осуществлению целей и принципов международной организации, реализация ее решений и выполнение принятых в ее рамках международных договоров;
- ведение переговоров с международной организацией и в ее рамках участие в разработке проектов международных договоров и других документов по вопросам, относящимся к деятельности международной организации;
- поддержание контактов с секретариатом международной организации, постоянными представителями государств — членов международной организации и миссиями постоянных наблюдателей при международной организации;
- участие в подготовке и осуществлении визитов должностных лиц и официальных делегаций, связанных с проведением мероприятий в рамках международной организации, и др.

Посольства, Консульские учреждения и Постоянные представительства РФ, сотрудники этих государственных органов и члены их семей пользуются в государстве пребывания привилегиями и иммунитетами в соответствии с международным правом и законодательством государства пребывания.

Представительство МИДа России на территории России является территориальным органом МИДа России (п. 1 Положения о Представительстве МИДа России на территории России, утвержденного приказом МИДа России от 11 марта 2002 г. № 2792). Представительство в своей работе руководствуется приказами и указаниями МИДа России. Территория деятельности Представительства определяется Министерством. По территориальному масштабу деятельности Представительства подразделяются на Представительства МИДа России в центрах федеральных округов и Представительства МИДа России в субъектах Федерации.

Представительство возглавляет Представитель МИДа России, назначаемый (освобождаемый) приказом по Министерству на основании решения коллегии МИДа России, по согласованию с полномочным представителем Президента РФ в соответствующем федеральном округе. Назначение и освобождение штатных сотрудников Представительства производятся приказом по МИДу России по представлению Представителя. Он руководит деятельностью Представительства и несет персональную ответственность за выполнение задач и функций данного территориального органа.

Основные задачи Представительства МИДа России:

- обеспечение взаимодействия МИДа России с органами государственной власти субъекта Федерации;

- оказание содействия полномочному представителю Президента РФ в федеральном округе и его аппарату по вопросам, входящим в компетенцию Представительства;
- координация работы Представительств МИДа России в субъектах Федерации, входящих в данный федеральный округ, за исключением функций, относящихся к консульской службе (для Представительств МИДа России в центре федерального округа);
- участие в обеспечении контроля над соблюдением норм международного права и международных обязательств России при осуществлении субъектами Федерации своих полномочий в области международных связей;
- оказание содействия субъектам Федерации в подготовке и осуществлении мероприятий международного характера;
- информирование на регулярной основе органов государственной власти субъектов Федерации по вопросам внешней политики России;
- содействие органам местного самоуправления, общественным объединениям и иным неправительственным организациям при осуществлении ими международных связей;
- ведение информационно-аналитической и справочной работы;
- участие в решении вопросов, связанных с внешней трудовой миграцией граждан России и использованием иностранной рабочей силы в России;
- паспортно-визовое обслуживание российских граждан и юридических лиц;
- визовое обслуживание въезда в Россию и выезда из нее иностранных граждан и лиц без гражданства;
- взаимодействие с иностранными дипломатическими представительствами в России, а также расположенными на территории Представительства консульскими учреждениями и представительствами международных организаций.

Функции Представительства:

- готовит рекомендации о заключении субъектами Федерации документов о сотрудничестве с органами государственной власти иностранных государств;
- по запросам и периодически представляет полномочному представителю Президента РФ в федеральном округе информацию о проводимой работе по взаимодействию с органами

государственной власти субъектов Федерации при осуществлении ими международных связей;

- оказывает содействие органам государственной власти субъектов Федерации в подготовке и осуществлении служебных зарубежных поездок, а также в работе с прибывающими иностранными делегациями;
- оформляет загранпаспорта по заявкам органов государственной власти на территории их деятельности сотрудникам этих органов, направляемым ими за рубеж;
- подготавливает и согласовывает документы для оформления через Департамент консульской службы МИДа России дипломатических и служебных паспортов;
- оказывает содействие российским и иностранным юридическим и физическим лицам в решении вопросов истребования и легализации документов;
- оказывает содействие в получении виз иностранных государств для граждан России, выезжающих за границу со служебными и деловыми целями;
- с разрешения МИДа России выдает и продлевает визы иностранным гражданам и лицам без гражданства на консульских пунктах;
- ведет регистрацию и учет работников иностранных консульских учреждений, расположенных на территории деятельности Представительства, выдает им консульские и служебные карточки, а также по получении разрешения Министерства оформляет им дипломатические и служебные визы;
- предоставляет информационно-консультационные услуги российским и иностранным юридическим и физическим лицам;
- ведет делопроизводство, учет и отчетывается перед МИДом России о своей деятельности в соответствии с установленными инструкциями и др.

Представительство, находящееся в пределах приграничной территории, в том числе в пункте пропуска через Государственную границу РФ, принимает решение относительно выдачи виз по ходатайству находящегося за пределами России иностранного гражданина, поданному в связи с необходимостью въезда в Россию для экстренного лечения либо вследствие тяжелой болезни или смерти близкого родственника.

Согласно п. 1 Указа Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1371 «О порядке присвоения и сохранения дипломатических рангов и об

установлении ежемесячной надбавки к должностному окладу за дипломатический ранг», лицам, замещающим *государственные должности РФ* и должности федеральной государственной гражданской службы в МИДе России, дипломатических представительствах и консульских учреждениях России, территориальных органах — представительствах МИДа России на территории России, в должностные обязанности которых входит исполнение функций дипломатического характера (дипломатические работники), присваиваются в соответствии с их квалификацией и замещаемой должностью следующие дипломатические ранги:

- Чрезвычайный и Полномочный Посол;
- Чрезвычайный и Полномочный Посланник 1 класса;
- Чрезвычайный и Полномочный Посланник 2 класса;
- советник 1 класса;
- советник 2 класса;
- первый секретарь 1 класса;
- первый секретарь 2 класса;
- второй секретарь 1 класса;
- второй секретарь 2 класса;
- третий секретарь;
- атташе.

Присвоение дипломатических рангов дипломатическим работникам производится в соответствии с установленными нормативными правовыми актами России квалификационными требованиями к профессиональному образованию, стажу и опыту работы по специальности, знанию Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов применительно к исполнению своих должностных обязанностей, а также с учетом срока пребывания в дипломатическом ранге, результатов служебной деятельности и при наличии сертификата о соответствующем уровне владения иностранным языком (п. 2 Положения о порядке присвоения и сохранения дипломатических рангов дипломатическим работникам МИДа России, дипломатических представительств и консульских учреждений России, территориальных органов — представительств МИДа России на территории России, утвержденного Указом Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1371).

Дипломатический ранг «Чрезвычайный и Полномочный Посол» соответствует должностям Министра иностранных дел РФ, первого заместителя, заместителя Министра иностранных дел РФ, генерального директора, посла по особым поручениям. Другие дипломатические ранги присваиваются Министром иностранных дел РФ по представлению руководителей подразделений МИДа России, дипломатиче-

ских представительств и консульских учреждений России, территориальных органов — представительств МИДа России на территории России совместно с кадровой службой МИДа России по результатам аттестации, проводимой аттестационными комиссиями под председательством заместителей Министра иностранных дел РФ.

Сроки пребывания в дипломатических рангах составляют: атташе, третьего секретаря, второго секретаря 2 и 1 класса, первого секретаря 2 класса — не менее двух лет; первого секретаря 1 класса, советника 2 класса — не менее трех лет. Сроки пребывания в дипломатическом ранге советника 1 класса и выше не устанавливаются.

За особые отличия при прохождении дипломатической службы, выполнение особо важных заданий руководства МИДа России, проявленное мужество при исполнении служебных обязанностей дипломатический работник может быть представлен к повышению в дипломатическом ранге до истечения установленного срока, а в исключительных случаях — без соблюдения очередности присвоения. Вопросы досрочного и внеочередного присвоения дипломатических рангов рассматривает аттестационная комиссия под председательством первого заместителя Министра иностранных дел РФ. Решение о присвоении дипломатического ранга оформляется актом Президента РФ или приказом Министра иностранных дел РФ.

Контрольные вопросы

1. Каковы полномочия Президента РФ как Верховного Главнокомандующего Вооруженных Сил РФ?
2. Каковы основные направления деятельности ФСБ России?
3. Как соотносятся между собой криминальная милиция и милиция общественной безопасности?
4. Какие федеральные органы исполнительной власти подведомственны Минюсту России?
5. Сравните правовой статус дипломатических представительств и консульских учреждений России.

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

20.1. Административное право США

На развитие и становление административной системы США огромное влияние оказали английские традиции в области организации управления государством и формирования административного права. Долгое время эти территории представляли собой колонию Англии, но королевская власть оказывала на нее опосредованное влияние, что предопределило некоторую свободу поселенцев в Новом Свете (как ранее называли США) в организации власти. Заметную роль в этом процессе сыграли торговые компании, получившие иммунитеты и привилегии от королевской власти.

Значительную роль в управлении делами североамериканских колоний, несмотря на созданные впоследствии представительные органы парламентского типа, играли губернаторы, назначаемые советами торговых компаний, собственниками колоний либо английским монархом. Права губернаторов были весьма широки и подкреплялись возможностью применять силу, что сохранено и сейчас (применение Национальной гвардии США по решению губернатора в кризисной ситуации на территории штата). Характер управления в разных колониях (южных, Новой Англии) во многом зависел от воли лиц и компаний, обладавших правами согласно королевским хартиям. Управление южными территориями в основном было основано на верховенстве административной власти губернаторов над легислатурами, а в Новой Англии и некоторых других территориях представительные органы наделялись значительными полномочиями.

Фактором, влиявшим на формирование американской системы управления, стала революционная борьба за освобождение колоний от английского владычества. Дух свободы, принесенный в Америку переселенцами-англичанами, воплотился в созданных в процессе борьбы с колониальными властями комитетах безопасности — прообразах местного самоуправления.

Административная система США как часть механизма защиты интересов поселенцев на территориях колоний, выраставшая из идеалов свободы граждан (выкованных в борьбе с английской короной), трансформировалась от верховенства законодательной власти Конгресса США до фактического господства исполнительной власти в лице Президента США и подчиненных ему структур в ходе борьбы за независимость, так как эта система лучше и оперативнее управляла государством. Система сильной администрации сохранена и в настоящее время.

США стали примером для многих государств мира в построении системы центральных органов государственной власти. Позитивное влияние США на мировую практику было предопределено фактом реализации прогрессивных идей и принципов построения государственного механизма, прежде всего принципа разделения властей. И если идеи разделения властей во всех их модификациях рождались в Старом Свете, то воплощались они в Северной Америке. Именно в этой части американская конституционная модель государственно-организованного общества оказалась наиболее притягательной для других государств.

Принцип разделения властей определен так называемым механизмом сдержек и противовесов, обеспечивающим некоторую гармонизацию публичной государственной власти на федеральном уровне. Во многом эта система определила механизм верховной власти в отдельных штатах, республиканская форма правления которых гарантировалась Конституцией США.

Принцип разделения властей как наиболее демократичный лежит в основе взаимоотношений высших органов федерации, штатов. Согласно доктрине и практике, этот принцип обеспечивает рациональное управление, когда ни одна из ветвей власти не выходит за собственные prerogatives.

Не менее существенным является механизм распределения полномочий и сфер их реализации между федерацией и штатами. В рамках федеративных отношений выработаны способы и средства, обеспечивающие целостность государства, единство общегосударственной внутренней и внешней политики, служащей интересам населения страны. Существенную роль в этих отношениях играют Президент США и весь аппарат исполнительной власти, распоряжающийся всеми материальными и финансовыми ресурсами государства. Большим достижением политико-правовой системы является бюджетный федерализм, позволяющий гармонизировать интересы штатов и федерации публично-правовыми средствами, т.е. путем формирования бюджета.

Конституция США закрепляет за Конгрессом США, состоящим из Палаты Представителей и Сената, полномочия законодательной власти, Президентом США — осуществление исполнительной власти, Верховным Судом США и низшими судами — осуществление судебной власти. Конституция США, создававшаяся для целей закрепления федералистских отношений между штатами, не закрепляла механизма власти ни в самих штатах, ни на местном уровне. Конституционная система управления может быть уяснена в контексте анализа конституций штатов. Последние наряду с регулированием властных отношений на уровне высших органов штатов закрепляют принципы и нередко структуру местного управления и самоуправления, которые во многих штатах являются их привилегией.

Конституции штатов включают в себя билли о правах, закрепившие естественные и неотчуждаемые права человека, во многом определяющие отношения граждан с исполнительной властью. Подробно закрепляя порядок формирования, полномочия и процедуру деятельности legislatures, конституции штатов тщательно закрепляют принципы и порядок организации и деятельности органов исполнительной власти (администрации). Центральной фигурой исполнительной власти штата является губернатор, осуществляющий руководство обширной структурой административных органов. Значительная часть органов исполнительной власти — выборная, что несколько компенсирует потери демократии в условиях оторванности бюрократии от населения.

Одним из объектов конституционного закрепления властных отношений является местное управление и самоуправление. Конституции штатов закрепляют как формы административно-территориального деления, так и систему местных органов власти.

Административная система имеет несколько уровней. Самый верхний — федеральный уровень. Он включает в себя Президента США, которому принадлежит вся исполнительная власть, Вице-президента, избираемого вместе с Президентом США сроком на четыре года и являющегося спикером Сената Конгресса США. Президенту США подчинен аппарат Белого дома, возглавляемый главой Администрации Президента США. Вице-президент имеет свой аппарат, расположенный также в Белом доме. Однако функции аппаратов Президента США и Вице-президента различны. Аппарат последнего выполняет организационно-технические функции, тогда как аппарат Президента США участвует в формировании политики Президента США.

Далее в структуре американской федеральной исполнительной власти имеются министерства (департаменты во главе с секретарем —

всего 14), исполнительный аппарат при Президенте США — Исполнительное управление Президента США (управления, советы, службы — всего 9), независимые агентства, бюро, корпорации, службы и Центробанк.

Вторым слоем высшего уровня исполнительной власти являются губернаторы штатов, обладающие большой независимостью в осуществлении своей власти, во многом по своему статусу напоминающие Президента США. Это просматривается даже в наличии лейтенант-губернаторов, прообразом которых является Вице-президент США. На тех же принципах строится исполнительный аппарат губернатора. Часть администрации состоит из выборных должностей.

Наиболее близка гражданам местная власть, призванная решать жизненно важные проблемы населения городов и поселков. На местном уровне реализуются многие социальные вопросы. Муниципалитеты создают рабочие места, занимаются занятостью населения.

Местное самоуправление и управление формируются на базе административно-территориального деления. Более чем в 3 тыс. графств (англ. *County* — графство, округ) население избирает советы графств, других должностных лиц (шерифа, прокурора и др.). Исполнительные коллегиальные органы на уровне графств не создаются, а совет и должностные лица руководят муниципальными служащими.

Города составляют многочисленные самоуправляющиеся единицы, власть в которых организуется на основе трех систем городского самоуправления. В системе «совет — управляющий» совет избирается населением, который в свою очередь избирает мэра. Функцию управления выполняет нанимаемый по контракту управляющий; он же нанимает других чиновников.

В значительной части городов используется механизм управления «совет — мэр». Здесь население избирает оба органа власти. Мэр назначает чиновников.

Незначительную часть составляют города, где существует коммиссионная система. Ее особенностью является то, что она, будучи избранной населением, совмещает функции городского совета и выполнение ее членами функций управления отдельными сферами жизни города.

В поселках решение вопросов местной жизни осуществляется на собраниях жителей (всего поселения либо отдельных поселений), которые избирают небольшой исполнительный комитет, начальника полиции и др.

На уровне местного самоуправления и управления созданы наиболее благоприятные условия для реализации принципов демокра-

тического управления делами общества. Именно здесь политические лозунги могут быть очень быстро проверены практикой, а честность и профессионализм политиков и чиновников проконтролированы самим населением.

Что касается законодательной базы управления, то система законодательства, регулирующая исполнительную власть, имеет три уровня источников — федеральный, штатов, местного самоуправления и управления.

На федеральном уровне Конституция США предоставляет нормотворческие полномочия Конгрессу США, который в свою очередь делегирует право издавать нормативные акты Президенту США и другим административным ведомствам, хотя первоначально такой вариант нормотворчества Конституцией США не предполагался. Однако в современных условиях административное нормотворчество получило особенно широкий размах, что вызвано усложнением функций государства. Конгресс США при этом осуществляет контроль нормотворческой деятельности административных ведомств с точки зрения соблюдения ими прерогатив такого регулирования общественных отношений. Но это не меняет сложившегося положения, когда административные органы фактически осуществляют законодательную власть (изданием многочисленных постановлений).

Функция административного права состоит в том, чтобы определять параметры действий органов исполнительной власти, закрепляет процедуру нормотворческой деятельности административных учреждений. Установлены также средства гарантирования населения от возможного произвола чиновников, обязанности органов и должностных лиц раскрывать информацию об их деятельности, в том числе нормотворческой. Общие принципы административно-правового регулирования соблюдаются и на уровне местного самоуправления и управления, где также имеется обширный массив административных нормативных правовых актов.

Конституционное и административное законодательство является основой для судебной и административной защиты прав человека и гражданина. Решение вопросов по защите прав человека и гражданина базируется прежде всего на первой поправке к Конституции США, закрепляющей право граждан на обжалование действий должностных лиц.

Решение должностных лиц или административных органов может быть обжаловано в судебном порядке. Тем не менее множество споров рассматривается не в судебном, а в административном порядке.

20.2. Административное право Германии

В системе административного права Германии основное место занимает процесс управления, представляющий собой внешнюю деятельность государственных органов учреждений. Он направлен на оценку условий, изменившихся отношений, подготовку и издание административного акта. В административном праве законодатель считает административным актом каждое распоряжение, решение или другое властное мероприятие, которое осуществляет орган управления для регулирования конкретного случая в области публичного права и которое направлено на непосредственное правовое воздействие на внешнюю среду.

Какие признаки присущи административному акту? Он издается органом управления; является властной мерой воздействия; применяется как форма управления в области действия публичного права; представляет собой особую форму регулирования конкретных отношений или разрешения конкретного случая; оказывает непосредственное правовое воздействие на внешнюю среду.

Административная мера имеет ясное содержание и название. Она имеет письменную, устную или иную форму. Административная мера может исходить также от специально созданного аппарата. Административный акт издается только административным органом, т.е. специальным органом, выполняющим функции публичного управления, и только в сфере отношений публичного права.

Административный акт направлен на одностороннее регулирование, которое влечет за собой правовые последствия, т.е. мера, принятая органом публичного управления и содержащая односторонние меры внешнего правового регулирования, только тогда является административным актом, когда регулирует единичный случай. При этом разграничиваются правовые нормы (нормативные правовые акты) и административные акты: первые устанавливают абстрактно-всеобщее регулирование, а вторые — конкретно-индивидуальное регулирование.

Административная мера, принятая органом публичного управления, только тогда может стать административным актом, когда конкретно-индивидуальное регулирование (решение) органа управления будет направлено на непосредственное правовое действие во внешнюю среду. Три признака характеризуют правовой акт, изданный административными органами: 1) регулирует отдельный случай; 2) является решением по делу; 3) воздействует на внешнюю среду.

Правовые акты принято квалифицировать по следующим основаниям:

- по содержанию — постановляющие (прикалывающие, запрещающие, разрешающие, откалывающие, ограничивающие, отменяющие), устанавливающие, правоустанавливающие (публично-правовое правоустановление и частноправовое правоустановление);
- по действию в отношении затронутого лица — обременительные и благоприятствующие;
- по степени связанности правом — содержательные и рамочные;
- по действию во времени — разовые и постоянные;
- по полноте регулирования — частичные и полные административные акты;
- в зависимости от «окончателности» решения — предварительные и окончательные.

Вопросы управления решаются государственными служащими. Основной Закон ФРГ (конституция) определяет рамочную компетенцию для установления правоотношений на государственной службе разных уровней власти (земли, города и др. образования). Федерация имеет конкурирующее законодательство в области оплаты служебной деятельности и обеспечения государственных служащих на государственной службе. Федеральный закон о должностных окладах государственных служащих объединил федеральное и земельное законодательство в этой сфере. Земельные законы о должностных окладах лишь незначительно отличаются от федерального.

Правовое положение государственных служащих земель и подчиненных этим органам земель коммунального самоуправления непосредственно регулируется их собственными законодательными актами. При этом Федерация имеет право принимать нормативные акты, устанавливающие лишь рамочные предписания и нормы. Однако имеются следующие два ограничения:

- 1) в издании федеральных нормативных актов должна быть реальная потребность, т.е. принятие закона обусловлено необходимостью урегулирования возникших проблем;
- 2) устанавливаются только те рамочные нормативные акты и предписания, которые не затрагивают прав и свобод граждан, а относятся лишь к определению правового положения государственных служащих.

Федеральное законодательство подразделяет всех лиц, находящихся на государственной службе, на чиновников, служащих и рабочих. Чиновники — это лица, выполняющие публично-правовые функции на службе у федерации, земли, органа самоуправления или в иных

учреждениях. Их правовое положение регулируется федеральными законами.

Землями приняты законы, устанавливающие правовое положение чиновников земли. При этом требуется строгое соответствие этих законов положениям федерального закона.

У чиновников особый порядок назначения и освобождения от должности, отличный от других категорий работников.

Ответственность за действия чиновников перед третьими лицами во всех случаях несет учреждение публичного права — работодатель чиновника, а дела о проступках чиновников по службе рассматриваются особыми судами, но не судами по рассмотрению трудовых споров, как это имеет место в отношении служащих и рабочих. Чиновники ограничиваются в праве свободного выражения мнений: они не имеют права участвовать в забастовках. Чиновник не может быть членом какой-либо партии.

Публичная служба в Германии — это деятельность на службе юридического лица публичного права. Под формальное понятие государственной службы, кроме чиновников, подпадают судьи, профессиональные солдаты. Чиновничество в землях в силу многочисленности полицейских чиновников и учителей (учитель в Германии — чиновник) составляет большинство, т.е. чиновников больше, чем просто служащих и рабочих, занятых на государственной службе.

К государственной службе относятся:

- профессиональные судьи, которые выполняют функции правосудия;
- профессиональные военные;
- министры, члены дирекции федерального банка;
- чиновники, осуществляющие управленческие функции.

Единство государственной службы обеспечивается общей для всех ее уровней и видов системой званий, чинов, рангов, едиными правилами прохождения службы, установленными правами, обязанностями, ограничениями и гарантиями, пенсионным обеспечением, оплатой труда и др.

20.3. Административное право Франции

Система административного права Франции имеет древнюю историю и является одной из самых высокоразвитых на Европейском континенте. Она состоит из Государственного Совета, Высшего административного суда, судов низших инстанций и административных трибуналов. Особенностью этой системы можно считать то, что общие

принципы административного права выработаны не административным кодексом или иным законодательством, а административными судами, что рознит эту систему с английской (там обычные суды).

Государственный Совет Французской Республики был модернизирован императором Наполеоном I, создавшим четкую систему административного права. Она из года в год только развивалась и совершенствовалась, что привело к созданию в XX в. системы местных административных судов и трибуналов.

Дела рассматриваются административными трибуналами и только самые сложные поступают в Государственный Совет Французской Республики непосредственно либо по апелляции. В постнаполеоновский период этот орган работал как важная административная организация, призванная консультировать Правительство Французской Республики по вопросам администрирования. Было определено, что жалобы, поданные гражданами министру, могут затем быть рассмотрены Государственным Советом Французской Республики в качестве апелляции, но мнение Совета было рекомендательным и не обязательным для исполнения.

В 1872 году Государственный Совет Французской Республики получил право принимать решения по жалобам граждан и выносить окончательный приговор. Было установлено, что Совет осуществляет как административную, так и судебную функции, первую — консультируя Правительство Французской Республики по административным вопросам, вторую — определяя законность административных действий. Государственный Совет Французской Республики сохраняет свою двойную функцию и сейчас.

В настоящее время действует Конституция Французской Республики 1958 г., построенная на строгом принципе разделения властей при очень четком отделении гражданского права от административного, т.е. гражданские суды не имеют полномочий рассматривать административные дела.

Франция — президентская республика, и Президент Французской Республики обладает большими полномочиями при назначении Правительства Французской Республики, роспуске парламента и реализации некоторых исполнительских функций.

Парламент обладает исключительной властью издавать законы. Законодательная власть парламента ограничивается определенными областями, перечисленными в Конституции Французской Республики. В других сферах Правительство Французской Республики может осуществлять законодательную деятельность путем издания разных

инструкций. Законодательные документы Правительства Французской Республики считаются административными актами и подлежат проверке Государственным Советом Французской Республики. Законы, издаваемые парламентом, не являются административными актами и не проверяются Государственным Советом Французской Республики, хотя они могут рассматриваться Конституционным Советом Французской Республики на предмет проверки их соответствия Конституции Французской Республики.

Во Франции в отличие от России, где действует Конституционный Суд РФ, его полномочия осуществляет Конституционный Совет Французской Республики, учрежденный в рамках Конституции Французской Республики. Он же имеет общие правовые полномочия. Его компетенция ограничивается только теми видами дел, которые непосредственно направляются на его рассмотрение. Такими делами являются:

- заключение о законности президентских и парламентских выборов;
- заключение (готовится до принятия закона) о правомочности некоторых важных проектов законов;
- заключение о конституционности обычных парламентских законов и международных договоров;
- обеспечение соблюдения парламентом и Правительством Французской Республики рамок своих полномочий в соответствии с законом.

Еще одной особенностью конституционной системы является то, что министры не отвечают за действия государственных служащих и центральных департаментов.

Из чего состоит административная система? Она включает в себя министров, центральные департаменты, местные властные структуры разных уровней и множество специальных ведомств и организаций. Полномочия любого чиновника, ведомства или организации определяются на основе Конституции Французской Республики, статута или какого-либо из многочисленных законов, указов, декретов, инструкций.

Государственные чиновники наделены большими полномочиями и отвечают за свои действия перед административными судами в случае обнаружения нарушений.

Следующей особенностью системы государственного администрирования является то, что Правительство Французской Республики на местном уровне представляют департаменты и местные префек-

ты как функционеры Правительства. Префект наделен до некоторой степени и административной властью. Система префектов была создана Наполеоном I.

Помимо местного представительства Правительства Французской Республики существует система местного управления, основанная на коммунах. Каждой коммуной управляет местный совет во главе с мэром. Местные советы и мэры обладают широкими административными полномочиями по большому кругу вопросов местного характера.

Что касается административного права, то оно создано Государственным Советом Французской Республики. В ходе проверки административных действий Совет выработал ряд правовых принципов, применимых к исполнительной и административной власти. В стране не существует ни административно-процессуального кодекса, ни законодательно закрепленных общих принципов административного права.

Государственный Совет Французской Республики является административным органом, который имеет судебную ветвь. Последняя выполняет функцию проверки административных действий на предмет соответствия отдельных актов и решений правовому принципу. За последние годы к Государственному Совету Французской Республики добавились административные трибуналы и Апелляционный суд Французской Республики. Государственный Совет Французской Республики сохранил некоторые полномочия в первой инстанции, но занимается в основном апелляциями. Суды первой и второй инстанций расположены на местах, тогда как Государственный Совет Французской Республики находится в Париже. Помимо обычных административных судов существует несколько дополнительных судов или трибуналов, в чьем ведении находятся специальные вопросы.

Юрисдикция административных судов распространяется на все административные акты. Во Франции понятие административного акта трактуется широко и включает в себя не только акты или решения по конкретным делам, но и нормативные акты, такие как инструкции, указы и декреты, издаваемые исполнительными органами или их чиновниками.

Система административного права, основываясь на правовых традициях и общих принципах международного права, представляет собой удобный механизм разрешения социальных конфликтов и в этом отношении может служить примером.

20.4. Административное право Англии

Особенностью административного права Англии является то, что оно не опирается на писаную конституцию как на базовый закон, так как в стране нет конституции. В этом особенность исторического развития страны, в котором не было причин для решительных перемен или переворотов. В результате конституционные основания и сопутствующая ей структура законодательства, правления и администрирования проходили период становления медленно, скорее отвечая на социальные и политические изменения, а не вызывая их.

Большая часть конституционной истории касается постепенного перехода власти и полномочий от монарха к Парламенту Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, появления верховных судов, независимых как от Парламента, так и от исполнительной власти, и обеспечения гражданских прав. Эти три задачи можно было выполнить относительно мирным путем, и вопрос о конституции в письменной форме и не возникал.

Только в настоящее время возник вопрос о писаной конституции, и шагом в этом направлении стало принятие закона о закреплении естественного права человека.

Несмотря на отсутствие каких-либо письменных документов, регулирующих вопросы, относящиеся к конституционным принципам, институтам и должностям в правительстве, существуют установившееся общее понимание в этой области и четкое определение соответствующих функций должностных лиц и правительственных чиновников.

Парламент Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии является высшим законодательным органом. Он включает в себя (как систему) Королеву и состоит из Палаты Лордов и Палаты Общин. Верхней палатой считается Палата Лордов, однако ни она, ни сама Королева не имеют права блокировать законопроекты, утвержденные Палатой Общин, что дает возможность последней принять любое удобное ей решение.

В стране существует доктрина парламентского суверенитета: наличие принципа отсутствия правовых ограничений для законов, принимаемых Парламентом Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии. Имеющиеся ограничения носят скорее политический и социальный характер, но не юридический.

Члены Палаты Общин избираются по округам. Победившим считается кандидат, набравший наибольшее число голосов. Такая система способствовала созданию и укреплению двух основных политических партий, когда одна или другая из них получала большинство

в Палате Общин. Результатом этого в свою очередь являются сильный Премьер-министр и сильный министерский состав.

Министры (имеются в виду государственные министры вместе с Премьер-министром) являются членами Палаты Общин. Министры могут быть членами Палаты Лордов, которая не является выборным органом и в которую входят наследственные и пожизненные пэры (с поправкой на решение о сокращении членов Палаты Лордов, принятого весной 2000 г.). За редким исключением Кабинет министров Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии формируется из членов Палаты Общин.

Министры подотчетны Парламенту Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии коллективно и каждый в отдельности. Отчетность означает объяснение и аргументирование своих действий перед Парламентом. Коллективная ответственность касается основных министров, которые и составляют Кабинет. Личная ответственность означает, что министры отвечают в своих собственных действиях и за действия подчиненных им департаментов. Действия чиновников считаются действиями министра, за которые он и несет ответственность перед Парламентом.

Суды не проверяют законы, изданные Парламентом Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии. Это вытекает из доктрины о парламентском суверенитете: законы, изданные Парламентом, являются высшими правовыми актами, и суды не могут выносить суждение о них. Компетенция судов ограничивается судебной проверкой административных действий, при этом подразумевается, что они таким образом выражают волю Парламента, а не вступают с ним в конфронтацию.

В стране нет системы административного права в обычном понимании. Не существует ни административных судов, ни административных или административно-процессуальных кодексов. Вся деятельность, связанная с проверкой административных действий, сосредоточена в обычных судах. Они разработали ряд средств судебной защиты, позволяющих аннулировать административные действия в случае превышения полномочий или злоупотребления ими.

Административное право обладает следующими особенностями:

- нет административно-процессуального кодекса, суды действуют на основе прецедента, т.е. решений и действий, бывших ранее и прошедших через суд;
- не существует процессуального кодекса для определения права министров издавать приказы, имеющие силу законов, хотя

в разных статутах содержатся некоторые процессуальные правила, т.е. это также прецедент;

- судебная проверка административного действия проводится вышестоящими отделениями обычных гражданских судов. Не существует особых административных судов, как нет и административного подразделения Верховного суда.

Контрольные вопросы

1. Какова структура федеральной исполнительной власти США?
2. Какие признаки характеризуют правовые акты, издаваемые административными органами Германии?
3. В чем заключается специфика публичной службы в Германии?
4. Какие элементы включает в себя административная система Франции?
5. Какие особенности отличают административное право Англии?

ЛИТЕРАТУРА

Нормативная

Основная

1. Конституция РФ.
2. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 196-ФЗ.
3. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».
4. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 448-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».
5. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».
6. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
7. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».
8. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».
9. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
10. Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».
11. Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти».
12. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».
13. Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

Дополнительная

1. Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ.
2. Градостроительный кодекс РФ от 7 мая 1998 г. № 73-ФЗ.
3. Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ.
4. Налоговый кодекс РФ.
5. Трудовой кодекс РФ от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ.
6. Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении».

7. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении».
8. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».
9. Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
10. Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».
11. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».
12. Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства».
13. Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».
14. Федеральный закон от 22 октября 2004 г. «Об архивном деле в Российской Федерации».
15. Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности».
16. Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи».
17. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации».
18. Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании».
19. Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».
20. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности».
21. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».
22. Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры)».
23. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации».
24. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».
25. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)».
26. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».
27. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».
28. Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях».

29. Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 181-ФЗ «Об основах охраны труда в Российской Федерации».
30. Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».
31. Федеральный закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования».
32. Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе».
33. Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 10-ФЗ «О государственном регулировании развития авиации».
34. Федеральный закон от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния».
35. Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях».
36. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах».
37. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».
38. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах».
39. Федеральный закон от 28 июня 1997 г. № 95-ФЗ «О беженцах».
40. Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии».
41. Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».
42. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».
43. Федеральный закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии».
44. Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне».
45. Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране».
46. Федеральный закон от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации».
47. Федеральный закон от 20 апреля 1996 г. № 36-ФЗ «О занятости населения в Российской Федерации».
48. Федеральный закон от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ «Об образовании».
49. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности».
50. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».
51. Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке».
52. Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 2-ФЗ «О защите прав потребителей».

53. Федеральный закон от 20 декабря 1995 г. № 202-ФЗ «О вынужденных переселенцах».
54. Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации».
55. Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-разыскной деятельности».
56. Федеральный закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях».
57. Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».
58. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях».
59. Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности».
60. Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд».
61. Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. № 5487-I.
62. Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-I «О государственной тайне».
63. Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-I «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».
64. Закон РФ от 15 апреля 1993 г. № 4805-I «О вывозе и ввозе культурных ценностей».
65. Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-I «О Государственной границе Российской Федерации».
66. Основы законодательства РФ о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-I.
67. Закон РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-I «Об организации страхового дела в Российской Федерации».
68. Основы законодательства РФ о культуре от 9 октября 1992 г. № 3612-I.
69. Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-I «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации».
70. Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-I «О безопасности».
71. Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-I «О средствах массовой информации».
72. Закон РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-I «О милиции».
73. Положение о Федеральной службе по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охране культурного наследия, утвержденное постановлением Правительства РФ от 6 июня 2007 г. № 301.
74. Правила осуществления контроля и надзора в сфере образования, утвержденные постановлением Правительства РФ от 20 февраля 2007 г. № 116.

75. Разъяснения о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденные приказом Минюста России от 4 мая 2007 г. № 88.
76. Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы, утвержденный Указом Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574.
77. Указ Президента РФ от 2 июля 2005 г. № 773 «Вопросы взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти».
78. Положение о взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, утвержденное постановлением Правительства РФ от 5 декабря 2005 г. № 725.
79. Порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг, утвержденный постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679.
80. Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452.
81. Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30.
82. Положение о порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 27 декабря 2004 г. № 1603.
83. Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313.
84. Положение о Министерстве обороны Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1082.
85. Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 865.
86. Положение о Контрольном управлении Президента Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 8 июля 2004 г. № 729.
87. Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 7 июля 2004 г. № 927.
88. Положение об Администрации Президента Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490.
89. Положение о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки, утвержденное постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 300.
90. Положение о Министерстве образования и науки Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 15 июня 2004 г. № 280.

91. Регламент Правительства Российской Федерации, утвержденный постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260.
92. Положение о правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, утвержденное Указом Президента РФ от 5 июня 2003 г. № 613.
93. Положение о Государственном совете Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1602.
94. Общие принципы служебного поведения государственных служащих, утвержденные Указом Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885.
95. Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе и перечень федеральных округов, утвержденное Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849.
96. Положение о Постоянном представительстве Российской Федерации при международной организации, утвержденное Указом Президента РФ от 29 сентября 1999 г. № 1316.
97. Положение о порядке прохождения военной службы, утвержденное Указом Президента РФ от 16 сентября 1999 г. № 1237.
98. Дисциплинарный устав таможенной службы Российской Федерации, утвержденный Указом Президента РФ от 16 ноября 1998 г. № 1396.
99. Положение о Консульском учреждении Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 5 ноября 1998 г. № 1330.
100. Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденные постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009.
101. Положение о паспорте гражданина Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 8 июля 1997 г. № 828.
102. Положение о классных чинах прокурорских работников, утвержденное Указом Президента РФ от 30 июня 1997 г. № 659.
103. Указ Президента РФ от 13 марта 1997 г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации».
104. Положение о Посольстве Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 28 октября 1996 г. № 1497.
105. Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713.
106. Постановление Совета Министров — Правительства РФ от 28 апреля 1993 г. № 396 «О регистрации кино- и видеофильмов и регулировании их публичной демонстрации».
107. Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденное постановлением Верховного Совета РФ от 23 декабря 1992 г. № 4202-I.

Специальная**Основная**

1. Административное право : учебник для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Росинский, Ю.Н. Стариков. М. : Норма, 2007.
2. Административное право зарубежных стран : учеб. пособие / под ред. А.Н. Козырина. М. : Спарк, 1996.
3. Административное право России : курс лекций / под ред. Н.Ю. Хаманевой. М. : Велби ; Проспект, 2007.
4. Административное право России : учебник / под ред. П.И. Кононова, В.А. Кикотя, И.Ш. Кисляханова. М. : ЮНИТИ ДАНА, Закон и право, 2008.
5. Административное право России : учебник : в 2 ч. / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий. М. : Зерцало-М, 2009.
6. Административное право : учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М. : Норма, 2008.
7. *Бахрах Д.Н.* Административное право : учебник. М. : ЭКСМО, 2008.
8. *Стариков Ю.Н.* Курс общего административного права : в 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М. : Норма, 2002.

Дополнительная

1. *Аганов А.Б.* Административная ответственность : учебник. М. : ЭКСМО, 2007.
2. Административная ответственность в Российской Федерации : учеб. пособие / П.В. Анисимов, В.Д. Симухин, А.В. Симухин. М. : Ось-89, 2004.
3. Административная ответственность по российскому законодательству / Д.Н. Бахрах, Э.Н. Ренов. М. : Норма, 2004.
4. Административная ответственность : учеб. пособие / под ред. И.Ш. Кисляханова, А.И. Стахова. М. : ЮНИТИ-ДАНА ; Закон и право, 2007.
5. Административная реформа в России : науч.-практ. пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М. : Контракт ; ИНФРА-М, 2006.
6. Административно-деликтное право : учеб. пособие / Л.Л. Попов, В.А. Круглов. М. : Изд-во деловой и учебной литературы, 2005.
7. *Антонова В.П.* Административно-правовой статус человека и гражданина (Седьмые «Лазаревские чтения») // Гос-во и право. 2003. № 11.
8. *Арзамасов Ю.Г.* Ведомственное нормотворчество как тип юридической деятельности // Гос-во и право. 2006. № 9.
9. *Арзамасов Ю.Г.* Нормотворческая компетенция федеральных органов исполнительной власти // Гос-во и право. 2007. № 6.
10. *Атаманчук Г.В.* Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика : моногр. М. : Изд-во РАГС, 2008.
11. *Бахрах Д.Н.* Действие норм права во времени: теория, законодательство, судебная практика. М. : Норма, 2004.
12. *Бахрах Д.Н.* О предмете административного права России // Гос-во и право. 2003. № 10.

13. *Борисов А.Б.* Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе». М. : Книжный мир, 2006.
14. *Борисов А.Н.* Комментарий к Федеральному закону «О некоммерческих организациях» (постатейный). М. : Юстицинформ, 2007.
15. *Вишняков В.Г.* Система и структура федеральных органов исполнительной власти: теория и практика // Журнал российского права. 2006. № 8.
16. *Гончаренко Г.С.* Правовые акты органов государственного управления : курс лекций. Ростов н/Д : Книга, 2007.
17. Государственная гражданская служба в Российской Федерации : учеб. пособие / Е.В. Масленникова и др. М. : Ось-89, 2006.
18. *Демин А.А.* Административно-правовой метод: соотношение с другими методами правового регулирования // Гос-во и право. 2005. № 6.
19. *Демин А.А.* Государственная служба : учеб. пособие. М. : Книгодел, 2005.
20. *Еремина О.Ю.* Система органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации // Журнал российского права. 2005. № 11.
21. *Жукова Е.Н.* Особенности административно-правового статуса федеральных агентств // Журнал российского права. 2006. № 2.
22. *Игнатюк Н.А.* Компетенция федеральных министерств Российской Федерации : моногр. М. : Юстицинформ, 2003.
23. Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления / А.И. Бобылев, Н.Г. Горшкова, В.И. Ивакин. М. : Право и государство, 2003.
24. К вопросу о кодификации норм административного права России / М.В. Костенников, А.В. Куракин // Гос-во и право. 2002. № 4.
25. *Кантор П.Ю.* Постатейный комментарий к Закону РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». М. : Юстицинформ, 2005.
26. *Киселев С.Г.* Государственная гражданская служба : учеб. пособие. М. : Велби ; Проспект, 2007.
27. *Князев С.Д.* Административное право Российской Федерации: предмет, система, реформирование // Правоведение. 2001. № 5.
28. *Князев С.Д.* Административно-правовой статус гражданина: состояние и проблемы совершенствования // Правоведение. 2003. № 3.
29. *Князев С.Д.* Принципы административного права: отраслевой формат и юридическое значение // Гос-во и право. 2003. № 10.
30. Комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях (постатейный) с практическими разъяснениями и постатейными материалами. М. : Книжный мир, 2008.
31. Комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях / под ред. Э.Н. Ренова. М. : Норма, 2005.
32. Комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях / под ред. Е.Н. Сидоренко. М. : Велби ; Проспект, 2006.
33. Комментарий к Федеральному закону «О воинской обязанности и военной службе» / Е.А. Исайчева, Л.В. Смолина. М. : Экзамен, 2006.

34. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М. : МЦФЭР, 2005.
35. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе РФ» / под ред. В.А. Козбаненко. СПб. : Питер, 2008.
36. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под ред. Э.Г. Липатова, С.Е. Чанова. М. : Юстицинформ, 2006.
37. Комментарий к Федеральному закону «О муниципальной службе» (постатейный) / О.А. Борзунова, Ю.Н. Краснов. М. : Юстицинформ, 2007.
38. Комментарий к Федеральному закону «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» (постатейный) / А.Ю. Малумов, Г.Ю. Малумов. М. : Юстицинформ, 2007.
39. Комментарий к Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (постатейный) / Р.Ч. Бондарчук, Е.В. Прокопьев. М. : Юстицинформ, 2007.
40. Комментарий к Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ / С.М. Зубарев, В.И. Селиверстов. М. : Юриспруденция, 2007.
41. Комментарий к Федеральному закону «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» / под ред. В.И. Шкатулла. М. : Юстицинформ, 2004.
42. Комментарий к Федеральному закону «Об общественных объединениях» / под ред. В.И. Шкатулла. М. : Юстицинформ, 2003.
43. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. С.Е. Чанова. М. : Тейс, 2005.
44. *Кудашкин А.В.* Военная служба как особый вид государственной службы Российской Федерации // Гос-во и право. 2000. № 3.
45. *Куницын И.А.* Правовой статус религиозных объединений в России. М., 2000.
46. *Куракин А.В.* Иностранные граждане и лица без гражданства как субъекты административного права России // Гос-во и право. 2001. № 6.
47. *Лопатина С.Н.* Правовой акт органа или должностного лица местного самоуправления как источник права: общетеоретический анализ // Правоведение. 2000. № 2.
48. *Максимов И.В.* Система административных наказаний: понятие и признаки // Гос-во и право. 2005. № 4.
49. *Малумов А.Ю.* Комментарий к Федеральному закону «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (постатейный). М. : Юстицинформ, 2008.
50. *Минашкин А.В.* Право граждан на обращения: состояние и перспективы правового регулирования // Юрист, 2005. № 7.

51. Министерства и ведомства: учеб. пособие / под ред. А.Н. Козырина и Е.К. Глушко. М. : Норма, 2008.
52. *Муравьев А.А.* К вопросу о статусе полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах // Журнал российского права. 2003. № 9.
53. Научно-практическое пособие по применению Кодекса РФ об административных правонарушениях / под ред. П.П. Серкова. М. : Норма, 2006.
54. Новая система и структура органов исполнительной власти : справочно-учеб. пособие / Т.А. Гусева, Л.Е. Чапкевич. М. : Волтерс Клувер, 2005.
55. Новый закон об обращениях граждан: достоинства и недостатки / Л.А. Нудненко, Н.Ю. Хаманева // Гос-во и право. 2007. № 3.
56. *Окульников Л.А.* Президент и Правительство (в механизме государственной власти) // Журнал российского права. 2001. № 2.
57. Органы государственной власти современной России : учеб. пособие / Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский. М. : Дашков и К°, 2004.
58. *Петюкова О.Н.* Государственная регистрация религиозных организаций в Российской Федерации : науч.-практ. ком. М. : Юстицинформ, 2007.
59. Правительство РФ / под ред. Т.Я. Хабриевой. М. : Норма, 2005.
60. Правовое обеспечение государственной службы Российской Федерации : учебник / под ред. И.Н. Барцица. М. : Изд-во РАГС, 2007.
61. Принципы кодификации норм административного права / М.В. Костенников, А.В. Куракин // Гос-во и право. 2006. № 8.
62. Реформирование государственной службы Российской Федерации: схемы и комментарии : учеб. пособие / Л.В. Вагина, И.Н. Панин. М. : Юркнига, 2006.
63. *Росинский Б.В.* Административная ответственность : курс лекций. М. : Норма, 2004.
64. *Росинский Б.В.* Административные правонарушения : энциклоп. словарь. М. : Норма, 2003.
65. *Рохлин В.И.* Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. СПб. : Пресс, 2003.
66. *Савостин А.А.* Сравнительная характеристика административно-правового метода с иными методами регулирования общественных отношений // Юрист. 2002. № 7.
67. *Савостин А.А.* Характеристика административно-правового акта как формы выражения метода регулирования общественных отношений // Юрист, 2002. № 2.
68. Служебное право (государственная гражданская служба) : учебник / под ред. И.Н. Барцица, Ю.Р. Догадайло. Ростов н/Д : СКАГС, 2005.
69. Служебное право : учебник / Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский. М. : Дашков и К°, 2003.
70. *Старилов Ю.Н.* Административная юстиция: теория, история, перспективы. М. : Норма, 2001.

71. *Старилов Ю.Н.* Административно-правовой режим действия актов публичного управления // Российский юридический журнал. 2001. № 2.
72. *Талатина Э.В.* Новые институты административного права // Гос-во и право. 2006. № 5.
73. *Тарасов А.И.* Президентский контроль: теоретические и практические аспекты оценки его эффективности // Гос-во и право. 2002. № 11.
74. *Тарасов А.М.* Президентский контроль: понятие и система : учеб. пособие. СПб. : Пресс, 2004.
75. *Тихомиров Ю.А.* Современная теория административного права // Гос-во и право. 2004. № 4.
76. *Тихомиров Ю.А.* Теория компетенции. М. : Юринформцентр, 2001.
77. *Ткач А.Н.* Комментарий к Федеральному закону «О системе государственной службы Российской Федерации». М. : Юстицинформ, 2007.
78. Указы Президента РФ. Основные социальные и правовые характеристики / В.О. Лучин, А.В. Мазуров. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2000.
79. *Хазанов С.Д.* Общая характеристика системы исполнительной власти субъектов Российской Федерации: проблемы теории и законотворчества // Административное право и процесс. 2005. № 1.
80. *Хаманева Н.Ю.* Административно-правовой статус гражданина Российской Федерации. М., 2000.
81. *Хаманева Н.Ю.* Административно-правовые споры: проблемы и способы их разрешения // Гос-во и право. 2006. № 11.
82. *Черепанов В.В.* Основы государственной службы и кадровой политики : учеб. пособие. М. : ЮНИТИ-ДАНА ; Закон и право, 2007.
83. *Чертков А.Н.* Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный). М. : Юстицинформ, 2006.
84. *Чижевский В.С.* Комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях (постатейный) с постатейными материалами. М. : Книжный мир, 2007.
85. *Чиканова Л.А.* Правовое регулирование служебных отношений на государственной гражданской службе: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 2005. № 4.
86. *Шершинева-Цитильская И.А.* Правовой статус религиозного объединения: понятие и виды // Гос-во и право. 2005. № 3.
87. *Шкатулла В.И.* Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации». М. : Экзамен, 2006.
88. Юридическая ответственность : учеб. пособие / Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский. М. : Альфа-М, 2005.
89. *Яценко В.Н.* Судебный контроль нормативных актов // Гос-во и право. 2005. № 11.