

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ О. Е. КУТАФИНА (МГЮА)

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебник
для бакалавров

Ответственный редактор
заслуженный деятель науки Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор **Л. Л. Попов**

Допущен
Учебно-методическим объединением
по юридическому образованию вузов
Российской Федерации в качестве учебника
для студентов высших учебных заведений,
обучающихся по специальности
и направлению подготовки «Юриспруденция»



Москва
2015

УДК 342.9(470+571)(075.8)
ББК 67.401(2Рос)я73
А28

Электронные версии книг
на сайте www.prospekt.org

Авторский коллектив:

Попов Л. Л., д-р юрид. наук, проф., засл. деят. науки РФ;
Мигачев Ю. И., д-р юрид. наук, проф.

Ответственный редактор заслуженный деятель науки Российской Федерации, д-р юрид. наук, проф. **Л. Л. Попов**.

А28 Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / отв. ред. Л. Л. Попов. — Москва : РГ-Пресс, 2015. — 568 с.

ISBN 978-5-9988-0347-5

Учебник подготовлен на базе действующего законодательства с учетом осуществляемой в стране административной реформы, связанной с реорганизацией системы и структуры федеральных органов исполнительной власти и государственной службы.

В учебнике в соответствии с государственным образовательным стандартом подготовки бакалавров-юристов и программой учебного курса административного права проанализированы: вопросы государственного управления и исполнительной власти; предмет и метод административного права; административно-правовые нормы и отношения; административно-правовой статус граждан и организаций; правовое положение Правительства Российской Федерации и органов исполнительной власти; государственная служба; ответственность за совершение административных правонарушений; административный процесс. Освещаются вопросы организации управления в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах.

Издание подготовлено по состоянию законодательства на январь 2013 г.

Для бакалавриата по направлению «Юриспруденция».

УДК 342.9(470+571)(075.8)
ББК 67.401(2Рос)я73

Учебное издание

**Попов Лев Леонидович,
Мигачев Юрий Иванович**

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебник
для бакалавров

Оригинал-макет подготовлен компанией ООО «Оригинал-макет»

www.o-maket.ru; тел.: (495) 726-18-84

Санитарно-эпидемиологическое заключение

№ 77.99.60.953.Д.004173.04.09 от 17.04.2009 г.

Подписано в печать 01.09.2014. Формат 60x90 1/16.

Печать офсетная. Печ. л. 35,5. Тираж 1000 экз. Заказ №

ISBN 978-5-9988-0347-5

© Коллектив авторов, 2013

Предисловие

Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА) приступает к изданию серии учебников и учебных пособий для бакалавров по направлению подготовки «Юриспруденция».

С 2011 г. Российская Федерация перешла на уровневую систему высшего профессионального образования, включающую уровни – бакалавриат и магистратуру. Министерством образования и науки Российской Федерации утверждены федеральные государственные образовательные стандарты высшего профессионального образования (ФГОС ВПО) по направлению подготовки 030900 «Юриспруденция» (квалификации (степени) «бакалавр» и «магистр»), разработанные Учебно-методическим объединением по юридическому образованию вузов Российской Федерации совместно с работодателями и их объединениями, в первую очередь с Ассоциацией юристов России.

Учебники, вошедшие в серию, полностью соответствуют требованиям ФГОС ВПО по направлению подготовки бакалавров «Юриспруденция», примерной основной образовательной программе бакалавриата, утвержденной Учебно-методическим объединением, и примерным программам учебных дисциплин, являющихся составной частью основной образовательной программы. Более того, все учебники подготовлены профессорско-преподавательским коллективом Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), который и разрабатывал примерные программы учебных дисциплин базовой части ФГОС ВПО бакалавриата.

Учебники и пособия по учебным дисциплинам вариативной части основной образовательной программы для бакалавров юриспруденции подготовлены в соответствии с учебным планом Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА).

Предложенная серия учебников и учебных пособий адресована студентам, обучающимся по программам бакалавриата, преподавателям вузов, практикующим юристам и всем интересующимся правом.

*Ректор Московского государственного юридического
университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА),
сопредседатель Учебно-методического
объединения по юридическому
образованию вузов Российской Федерации
В. В. Блажеев*

Введение

Административное право является одной из важнейших отраслей российского права. Это определяется тем, что административное право регулирует отношения, возникающие в процессе государственно-управленческой деятельности в хозяйственной, социально-культурной и административно-политической отраслях. При этом обязательным участником административно-правовых отношений являются органы исполнительной власти, осуществляющие государственное управление на федеральном (федеральные органы исполнительной власти) и на региональном уровнях (органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации).

Эти органы осуществляют управленческую деятельность, которая состоит в реализации законодательных актов и обеспечении их исполнения гражданами и организациям. Органы исполнительной власти также обеспечивают защиту и охрану прав и свобод человека, создают благоприятные условия жизнедеятельности общества.

Учебник подготовлен с учетом программы курса «Административное право Российской Федерации» для подготовки бакалавров-юристов, изучаемого в высших учебных заведениях. Курс административного права состоит из двух частей: общей и особенной.

В общей части курса излагаются следующие положения административного права и административного процесса:

- сущность административного права, его место в системе российского права, система административного права, источники административного права;
- предмет и метод административного права, понятие государственного управления; его соотношение с исполнительной властью;
- административно-правовые нормы и административно-правовые отношения, т. е. механизм административно-правового регулирования;
- административно-правовой статус субъектов административного права (граждан, органов исполнительной власти, некоммерческих организаций, предприятий и учреждений, государственных служащих);
- административно-правовые формы и методы государственного управления;

— административное правонарушение и административная ответственность; правовые основы административно-процессуальной деятельности;

— обеспечение законности в государственном управлении.

В Особенной части курса рассматриваются вопросы государственного управления в сфере экономики, социально-культурной и административно-политической деятельности.

В учебнике анализируются такие базовые проблемы административного права, как сущность и организация государственного управления и деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; государственная служба в Российской Федерации; административная ответственность, административный процесс, способы обеспечения законности, а также ряд других вопросов.

Учебник написан на основе современного российского административного законодательства.

Учебник будет полезен студентам, изучающим курс административного права, а также всем интересующимся проблемами этой отрасли права.

ОБЩАЯ ЧАСТЬ. ОСНОВНЫЕ ИНСТИТУТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Раздел I СУЩНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Глава 1. ПРЕДМЕТ И МЕТОД АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

План темы

1. Предмет административного права. Государственное управление и исполнительная власть: их соотношение.
2. Метод административного права.
3. Функции, принципы и система административного права.
4. Место административного права в правовой системе Российской Федерации.
5. Источники административного права.

§ 1. Предмет административного права. Государственное управление и исполнительная власть: их соотношение

Административное право является одной из отраслей российского права, т. е. самостоятельной частью российской правовой системы, представляющей собой совокупность правовых норм, регламентирующих специфическим методом качественно однородные общественные отношения. Административное право, будучи неотъемлемой частью системы российского права, соотносится с ней как часть и целое и тесно связано с другими отраслями российского права, такими как

конституционное, гражданское, уголовное, трудовое, финансовое и другие.

В юридической науке основными критериями деления права на отрасли являются предмет и метод правового регулирования. Предмет правового регулирования составляют качественно однородные общественные отношения, на которые направлено воздействие группы норм той или иной отрасли права.

Для административного права сфера общественных отношений, составляющих ее предмет, в юридической науке обозначалась латинским термином *administratio* (*управление*). Главное, что характерно для регулятивной роли административного права и в чем в наибольшей степени проявляются его особенности — это функционирование системы органов исполнительной власти. Соответственно административное право фактически выступает в качестве юридической формы реализации задач, функций, методов и полномочий, возлагаемых Конституцией и законодательством РФ на органы исполнительной власти, действующие в рамках разделения властей. Поэтому административное право отчетливо выражает все особенности, присущие государственно-управленческой деятельности, являясь по своему юридическому назначению управленческим правом (или правом управления). В центре его внимания находятся отношения, которые непосредственно возникают в связи с практическим выполнением задач и функций *государственного управления*.

Подход к рассмотрению государственного управления как административно-правовой категории определяется тем, что оно рассматривается в неразрывной связи с осуществлением функций государства и понимается как один из видов государственной деятельности по их реализации.

В теории государства и права под функциями государства понимаются основные направления внутренней и внешней деятельности государства, в которых выражаются и конкретизируются его сущность и социальное назначение. Они реализуются в таких сферах государственной деятельности, как законодательная, исполнительная и судебная.

Законодательная деятельность заключается в издании представительными органами законов, обязательных для исполнения всеми государственными органами, органами местного самоуправления, организациями, должностными лицами и гражданами. В законодательной деятельности также участвуют субъекты законодательной инициативы, в том числе Президент Российской Федерации, имеющие и ряд других важных функций в данной сфере.

Исполнительная (административная) деятельность (государственное управление) представляет собой основанную на законах реализацию исполнительными органами государственной власти исполнительно-распорядительных функций в сферах развития экономики и культуры, социального обеспечения и здравоохранения, транспорта и связи, обеспечения обороны страны и безопасности государства, охраны общественного порядка и т. д.

Судебная деятельность (судопроизводство) состоит в осуществлении судами правосудия в формах конституционного, гражданского, уголовного и административного судопроизводства. Цель осуществления правосудия состоит в том, чтобы существующие законы всеми соблюдались и чтобы лица, виновные в их нарушении, подвергались установленным наказаниям. Осуществляя правосудие, суды не создают новых правовых норм, а применяют только существующие. В случае, когда совершено административное правонарушение или преступление либо когда возник гражданско-правовой спор, суд стремится подвести данный случай под надлежащие статьи административного, уголовного или гражданского законодательства и постановить на их основании соответствующий приговор или решение.

Помимо своего содержания государственное управление отличается от законодательной и судебной деятельности еще тем, что осуществляется особыми органами в особых формах. Законодательная деятельность осуществляется в конституционных государствах законодательными органами (парламентом). Проявляется названная деятельность в издаваемых законах. Осуществление правосудия также осуществляется особыми органами — судами и проявляется в судебных приговорах (решениях).

Государственное управление осуществляется прежде всего органами исполнительной власти и проявляется в разнообразных формах. Так, органами исполнительной власти издаются подзаконные нормативные правовые акты, направленные на реализацию их функций. Эти акты не должны противоречить законам и могут быть издаваемы лишь в том случае, если закон уполномочит к тому те или другие органы исполнительной власти.

Законодательством органам исполнительной власти предоставляется право назначать административные наказания лицам за совершение административных правонарушений. В подобных случаях деятельность администрации принимает в большей или меньшей степени квазисудебный или юрисдикционный характер.

Органы исполнительной власти и должностные лица совершают действия, направленные на исполнение законодательных и иных нор-

мативных правовых актов. К такого рода действиям относится выдача удостоверений, документов, разрешений на производство какой-либо деятельности, регистрация, а также другие исполнительные действия. Наконец, в установленных законом случаях сотрудники этих органов (например, сотрудники полиции) имеют право на осуществление принудительных действий, применение в определенных случаях физической силы и оружия.

Можно отметить следующие *черты государственного управления* как административно-правовой категории.

1. *Государственное управление является одним из видов государственной деятельности* наряду с деятельностью законодательной и судебной. Оно носит непосредственно деятельностный характер, т. е. в процессе его осуществления непосредственно реализуются функции государства.

Сущность государственного управления состоит в его специфическом назначении — исполнении, проведении в жизнь и практическом осуществлении законов, т. е. нормативных правовых актов, принятых законодательной властью и обладающих высшей юридической силой. Исполнительный характер государственного управления отражает природу взаимоотношений между законодательной и исполнительной властью.

Таким образом, государственное управление является видом государственной деятельности, в рамках которого реализуется исполнительная власть. Все органы исполнительной власти являются субъектами государственного управления. Однако государственное управление по своему субъектному составу является более широким, чем исполнительная власть, поскольку к его субъектам необходимо также отнести Президента Российской Федерации и некоторые государственные органы, не являющиеся органами исполнительной власти (в частности, Счетная палата Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации и ряд других).

2. *Государственное управление — непосредственно организующая деятельность*, его назначение практически организовать исполнение задач и функций государства. В непосредственном ведении субъектов государственного управления находится жизнедеятельность отдельных людей и их коллективов, а также материальные объекты. Государственное управление имеет ярко выраженное организационное содержание, т. е. государственное управление обеспечивает исполнение требований законов в процессе жизнедеятельности людей и их коллективов, в ряде случаев непосредственно регулируют и координируют эту жизнедеятельность. В процессе исполнительной

и распорядительной деятельности субъекты государственного управления непосредственно организуют деятельность подведомственных организаций, а также регулируют в пределах своей компетенции деятельность неподведомственных им юридических лиц по использованию ими средств производства, природных ресурсов, материальных и иных ценностей.

Для организационной деятельности субъектов государственного управления характерно сочетание двух направлений: осуществление ими как внешних, так и внутренних исполнительных и распорядительных функций (например, по организации государственной службы).

3. *Государственное управление — это юридически властная деятельность.* Его субъекты осуществляют нормативно определенные задачи и функции путем использования государственно-властных полномочий, которыми они наделены законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Субъекты государственного управления в пределах своих полномочий осуществляют исполнение Конституции Российской Федерации, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров Российской Федерации, систематический контроль за их исполнением подчиненными органами, принимают меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации.

Руководство подведомственными отраслями и объектами предполагает наделение органов государственного управления соответствующим объемом распорядительных прав. Поэтому по отношению к объектам управления исполнительная деятельность также является распорядительной. Распорядительные права находят свое выражение в обязательных нормативных или индивидуальных предписаниях. Элемент распоряжения свидетельствует о том, что управленческие отношения — субординационные, властно-организационные. Распорядительные полномочия есть проявление присущей государственному управлению власти. В них содержится единая управляющая воля субъектов государственного управления.

Реализация принадлежащих этим субъектам юридически-властных полномочий осуществляется в административном, т. е. во внесудебном порядке. При этом в юридической литературе отмечается, что государственное управление как исполнительно-распорядительная деятельность имеет в отличие от правосудия более сложную структуру — состоит из многочисленных и разнообразных видов нормотворческой, правоприменительной и юрисдикционной деятельности.

4. *Государственное управление является подзаконной деятельностью*, т. е. закон определяет ее цели, задачи, а также служит основанием для определения и закрепления функций и полномочий субъектов государственного управления.

Вся исполнительная и распорядительная деятельность основывается строго на законе, который создает прочную правовую базу для этого вида государственной деятельности. Данная черта государственного управления очень важна, так как его сфера чрезвычайно широка. Любое отступление от требований закона может нанести существенный ущерб правам и законным интересам указанных организаций и лиц, а в конечном счете — интересам государства и общества.

Требования закона реализуются субъектами государственного управления в различных вариантах. Эти органы могут выполнять такие задачи и осуществлять такие полномочия, которые отнесены к их компетенции законом и изданным на его основе нормативным актом.

Подзаконность государственного управления имеет важнейшее значение и в силу того, что в процессе исполнительной и распорядительной деятельности в первую очередь исполняются прямые веления закона. Общие нормы, сформулированные в законе, применяются субъектами государственного управления в связи с конкретными обстоятельствами. При этом органы управления (должностные лица) либо дают непосредственные предписания (например, назначение на должность), либо совершают определенные действия, содержание которых и составляет исполнение прямых предписаний закона (например, проверка соблюдения миграционных правил).

В процессе осуществления функций управления соответствующие органы могут в ряде случаев самостоятельно разрабатывать юридически-обязательные, иногда — общеобязательные, правила поведения. Содержащиеся в них правовые нормы носят подзаконный характер, так как принимаются в целях исполнения требований закона, их конкретизации и детализации. Иногда органы управления самостоятельно регулируют в нормативном порядке общественные отношения, не регламентированные законом. Субъекты государственного управления (должностные лица) в соответствии с законодательством вправе самостоятельно, т. е. без обращения в суд, осуществлять деятельность по привлечению к юридической ответственности правонарушителей, применять к ним меры наказания. Очевидно, что такого рода деятельность требует строжайшего соблюдения закона, прав и свобод личности.

5. *Государственное управление осуществляется специальными субъектами*, которыми являются Правительство Российской Федерации и другие органы исполнительной власти Российской Федерации. В случаях, предусмотренных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (в частности, статьей 32 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации») государственное управление осуществляет Президент Российской Федерации; в ряде случаев также государственные органы (в частности, органы военного управления), имеющие определенную законодательными и иными нормативными правовыми актами компетенцию, направленную на реализацию законов и иных нормативных правовых актов в конкретных областях (сферах) жизни общества.

Служебная роль органов исполнительной власти проявляется в основных направлениях осуществляемой ими деятельности, т. е. в их назначении. Именно на этой основе и происходит разделение властей. Соответственно органы законодательной власти решают вопросы издания законов, судебные органы осуществляют правосудие.

Государственное управление имеет своим основным направлением деятельности исполнение (проведение в жизнь) законов. Исполнение — основной признак государственного управления как самостоятельного вида государственной деятельности.

6. *Государственное управление осуществляется применительно к сферам и областям жизни общества*. В государственном управлении выделяются:

- сферы государственного управления, т. е. комплексы организационных отношений, сгруппированные на базе единства основного назначения (профиля):

- экономическая сфера, охватывающая отношения экономического профиля (промышленность, энергетика, сельское хозяйство, строительство, коммуникации, охрана и использование природных ресурсов, охрана окружающей среды, торговля, финансы и кредит, внешнеэкономическая деятельность, таможенное дело);

- социально-культурной сфера, охватывающая отношения социального развития (образование, наука, здравоохранение, культура, социальная защита);

- административно-политическая сфера, охватывающая отношения связанные с обороной, государственной безопасностью, внутренними делами, юстицией, внешней политикой;

- области государственного управления, т. е. отношения, объединяемые общностью конкретного объекта управления, его профи-

ля и назначения (например, оборона, промышленность, транспорт, сельское хозяйство, здравоохранение и т. п.).

7. Государственное управление осуществляется по отраслевому и межотраслевому принципам.

Сущность отраслевого принципа организации управления состоит в том, что государственное управление организовано по отраслям (промышленность, сельское хозяйство, здравоохранение и другие). Под отраслью государственного управления понимается система органов управления, связанная общностью объекта управления и возглавляемая, как правило, соответствующим министерством.

В рамках отраслевого управления федеральным министерством Российской Федерации разрабатывается и проводится государственная политика и осуществляется нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности, а также координация деятельности подведомственных федеральных органов исполнительной власти. Министерство возглавляет входящий в состав Правительства Российской Федерации министр Российской Федерации (федеральный министр).

Межотраслевое государственное управление — такая черта организации государственного управления, когда управление осуществляется органами исполнительной власти, наделенными полномочиями надведомственного характера по отношению к предприятиям, организациям и другим объектам управления, которые ему организационно не подчинены. Содержанием межотраслевого управления является осуществление данными органами исполнительной власти межотраслевой координации функционального регулирования по вопросам, отнесенным к их компетенции (например, Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба по тарифам).

8. Государственное управление характеризуется тем, что оно осуществляется как централизованное руководство либо как оперативное (непосредственное) управление.

Централизованное руководство имеет своим содержанием общую, специальную и отраслевую координацию, определение общих направлений деятельности, установление общих правил и нормативов и т. п. Для него характерны не прямые связи между соответствующим субъектом государственного управления и объектами управления.

Непосредственное или оперативное управление характерно для прямых связей между органом управления, и объектом.

9. Государственное управление с точки зрения структуры его процесса есть последовательное осуществление субъектами управления ряда процедур (стадий, циклов, фаз и т. п.) в рамках административ-

ных стандартов и регламентов, связанных с реализацией полномочий органа исполнительной власти. Функции государственного управления практически реализуются в формах и методах управленческой деятельности.

10. *Свое юридическое выражение государственное* управление получает в правоприменении, административном правотворчестве, административной юрисдикции. Все эти направления органически связаны с изданием органами управления юридических актов на основании и во исполнение закона.

Таковы существенные черты и особенности государственного управления как вида государственной деятельности. В юридической литературе наиболее четко выделяются два элемента ее характеристики — позволяющие получить ответ на вопрос о целях (исполнение) и средствах достижения (распоряжение). Это послужило базой для определения государственного управления как исполнительной и распорядительной деятельности.

Таким образом, с одной стороны государственное управление носит исполнительный характер, а с другой — юридически властный (распорядительный) характер. Это связано с тем, что исполнительная деятельность — это административная деятельность, предусматривающая подчинение объекта управленческих отношений их субъекту. Управленческие отношения — это отношения субординационные, властно-организационные и распорядительные. Распорядительный характер государственного управления также предопределяется природой исполнительной власти, поскольку без необходимых государственно-властных (распорядительных) полномочий невозможно обеспечить исполнение законов. Государственное управление представляет собой единый процесс, в котором исполнительная и распорядительная стороны взаимно обусловлены.

Следовательно, государственное управление является исполнительно-распорядительной деятельностью. Субъекты государственного управления наделены необходимым объемом распорядительных полномочий. Законодательством Российской Федерации предусмотрена возможность административного правотворчества, сочетающего правоприменение и правоустановление. Административное правотворчество осуществляется в исполнительных целях, т. е. оно конкретизирует и детализирует требования закона, а также актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и других вышестоящих органов исполнительной власти. В силу этого субъекты управления могут выполнять только такие задачи, осуществлять функции и полномочия, которые отнесены к их

компетенции законом и изданными на его основе нормативными актами. Государственное управление реализует требования закона в различных вариантах: исполнение прямых велений закона путем правоприменительной деятельности — юридических предписаний, обеспечиваемых государственным принуждением; основанное на законе установление юридически обязательных правил поведения — правотворческая деятельность.

С учетом изложенного государственное управление как предмет административного права может быть определено как один из видов государственной деятельности, являющейся организующей, юридически властной и подзаконной, осуществляемой органами исполнительной власти и иными государственными органами и состоящей в практическом исполнении его субъектами норм законодательства путем реализации своих полномочий.

Для понимания сущности государственного управления и определения субъектов, его осуществляющих, особое значение имеет проблема соотношения этой категории с понятием «исполнительная власть».

Во многом это связано с тем, что в Конституции Российской Федерации категория «государственное управление» не используется, в ней закреплена категория «исполнительная власть». В статье 77 Конституции Российской Федерации устанавливается, что в пределах ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Возникает вопрос — означает ли это, что такая категория и правовой институт как государственное управление больше не существует? Для разрешения данного вопроса необходимо уяснение проблемы соотношения этих категорий.

Исполнительная власть представляет собой самостоятельную ветвь (вид, разновидность) единой государственной власти Российской Федерации и тесно взаимодействует с законодательной и судебной ее ветвями. Разделение властей нельзя абсолютизировать, поскольку все они взаимосвязаны, что, однако, не должно приводить к подмене одной ветви власти другой, к вторжению законодательной власти в сферу исполнительной власти и наоборот. Исполнительная власть самостоятельна только в функционально-компетенционном смысле, т. е. ее функции в общегосударственном масштабе связаны с практической реализацией законов. Функции принятия законов и осуществления судебной деятельности относятся соответственно к законодательной и судебной властям. Исполнительная власть явля-

ется неперменным атрибутом государственно-властного механизма, построенного на началах разделения властей. Она всегда существует наряду с законодательной и судебной властями.

Сущность исполнительной власти состоит в ее организующем и исполнительно-распорядительном характере. Она необходима для налаживания сложной сети общественных связей в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах, созидательной и охранительной деятельности. В ней сосредоточена вся реальная практическая работа по осуществлению законов. Это связано с тем, что для исполнения закона необходимы распорядительные (организующие, координирующие и контролирующие) действия государства. Их осуществляет государственная администрация, выполняющая задачи постоянного и целенаправленного управления людьми, а через них — имуществом и общественными процессами. Таким образом, основное предназначение исполнительной власти и ее основная функция состоят в организации исполнения законодательных актов, осуществлении исполнительной, организационной деятельности.

Исполнительная власть имеет определенное субъектное выражение. Это значит, что она олицетворяется в деятельности специальных субъектов, наделенных исполнительной компетенцией. Соответственно исполнительная власть представлена в государственно-властном механизме органами исполнительной власти. В соответствии со статьей 110 Конституции Российской Федерации исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации. В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Следовательно, структура исполнительной власти в Российской Федерации включает в себя Правительство РФ — высший исполнительный орган государственной власти РФ, федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ. Структура федеральных органов исполнительной власти утверждается по представлению Председателя Правительства РФ Президентом РФ. В структуру федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Деятельность органов исполнительной власти носит государственно-властный характер и представляет собой единый процесс,

в котором исполнительная и распорядительная стороны взаимно обусловлены.

Согласно статье 32 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» полномочия в области осуществления исполнительной власти имеет и Президент Российской Федерации. Он руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждает по представлению Председателя Правительства Российской Федерации положения о них и назначает их руководителей, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации и Председатель Совета Безопасности РФ. Правительство Российской Федерации в соответствии с Конституцией, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации координирует деятельность указанных федеральных органов исполнительной власти.

Таким образом, сущность исполнительной власти состоит в ее организующем и распорядительном характере. Основное предназначение исполнительной власти и ее основная функция состоят в организации исполнения законодательных актов, осуществлении исполнительной, организационной и правоохранительной деятельности.

Природа исполнительной власти, как и любого проявления властных полномочий, состоит в способности и возможности оказывать воздействие на деятельность и поведение других, подчинять их своей воле. Вместе с тем исполнительная власть не может отождествляться с видом государственной деятельности. Соответствующий вид такой деятельности не сама власть, а лишь форма ее практической реализации. Власть — это сущностное выражение такой деятельности. В силу этого *исполнительная власть не тождественна государственному управлению*, которое всегда характеризовалось как определенный вид государственно-властной деятельности, связанный с реализацией исполнительной власти.

Говоря о соотношении исполнительной власти и государственного управления, хотелось бы остановиться еще *на двух принципиальных моментах*.

Во-первых, законодательство Российской Федерации и в определенных случаях Конституция Российской Федерации разделяют формы осуществления власти (законодательную, исполнительную

и судебную) и формы государственной деятельности по ее реализации (законодательная деятельность, государственное управление и судопроизводство). Так, статьей 118 Конституции Российской Федерации прямо закреплено, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Указанное положение закреплено и в статье 1 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации».

Во-вторых, следует отметить, что государственное управление является по субъектному составу более широким, чем осуществление исполнительной власти. Прежде всего, это связано с тем, что в соответствии с законодательным Российской Федерации полномочиями, связанными с государственным управлением, и, прежде всего в оборонной сфере, обладают Президент Российской Федерации, а также органы военного управления, не имеющие статуса органов исполнительной власти. Государственное управление осуществляют и иные организации, не входящие в систему органов исполнительной власти, например, Счетная палата Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации.

С другой стороны, функции органов исполнительной власти, и в частности, Правительства Российской Федерации, являются более широкими, чем осуществление государственного управления. Так, в соответствии с положениями Конституции Российской Федерации Правительство Российской Федерации является одним из субъектов законодательной инициативы, на него возложена разработка и представление Государственной Думе федерального бюджета.

Федеральные органы исполнительной власти в соответствии с положениями о них не только осуществляют государственное управление в определенных областях государственной деятельности, но и проводят в них единую государственную политику, а также осуществляют функции, связанные с управлением федеральной собственностью.

Однако ключевой функцией федеральных органов исполнительной власти является именно государственное управление — т. е. деятельность по исполнению законодательных и иных правовых актов путем исполнения возложенных на них функций и реализации полномочий. Так, в соответствии со статьей 4 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» Правительство в пределах своих полномочий организует исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации, осуществляет си-

стематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принимает меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации.

С учетом изложенного исполнительную власть и государственное управление можно охарактеризовать как сущность и содержание, государственное управление представляет собой вид государственной деятельности, в рамках которого реализуется исполнительная власть, т. е. государственное управление является содержанием деятельности органов исполнительной власти.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что исполнительная власть в значительной мере является *политико-правовой категорией*, в то время как государственное управление — *организационно-правовой*. Поэтому государственное управление по своему назначению и природе можно рассматривать как организационно-правовую форму осуществления исполнительной власти, вид государственной деятельности, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть.

В связи с этим к предмету регулирования административного права как отрасли российского права, *прежде всего, относятся общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного управления, т. е. в сфере организации и функционирования исполнительной власти (управленческие отношения)*. Эта сфера государственной деятельности включает в себя три главных признака: управленческий (исполнительный, административный) аппарат, выполняемую им деятельность (управленческую, исполнительно-распорядительную, административную) и используемую при этом власть.

Данную область общественных отношений традиционно называют сферой государственного управления, в рамках которой субъекты исполнительной власти повседневно руководят хозяйственными, социально-культурными и административно-политическими процессами свойственными для них средствами (методами). Такое понимание данной сферы весьма широко и многообразно, ибо в ее рамках осуществляется деятельность различных по характеру органов государственного управления, не все из которых в соответствии с Конституцией РФ являются органами исполнительной власти (например, Президент Российской Федерации, Государственный банк Российской Федерации, государственные корпорации и другие). В таком же плане следует говорить и о должностных лицах, действующих от имени соответствующих исполнительных органов.

Субъекты исполнительной власти могут совершать и такие действия, которые регламентируются не административным, а другими отраслями права (например, заключение гражданско-правовых сделок). Фактически в сфере государственного управления могут действовать нормы гражданского, трудового, финансового, земельного и других отраслей права, причем ими регулируются лишь отдельные стороны деятельности исполнительных органов (см., например, ст. 3, 8, 13, 51 ГК РФ). Значит, наличие субъекта исполнительной власти в данном общественном отношении не всегда достаточно для квалификации его в качестве управленческого и, следовательно, нуждающегося в административно-правовом оформлении. Например, конституционные нормы регламентируют основы взаимоотношений Правительства РФ — высшего звена системы органов исполнительной власти страны — с Государственной Думой, т. е. с органом законодательной власти. Субъект исполнительной власти налицо, однако отношения такого рода являются государственно-правовыми, а не управленческими, хотя с внешней стороны они могут восприниматься в качестве таковых и регулируются нормами конституционного права.

Административное право регулирует те отношения с участием соответствующих субъектов исполнительной власти, которые складываются по поводу осуществления ими возложенных именно на них управленческих функций. Имеется в виду практическая реализация принадлежащих им юридически властных полномочий исполнительно-распорядительного характера. В них выражено целевое назначение государственно-управленческой деятельности (исполнительство), а также оснащение ее субъектов распорядительными, т. е. государственно-властными, полномочиями, без которых невозможно практически обеспечить приоритет публично-правовых интересов в регулируемых административным правом управленческих отношениях. Без таковых исполнительный орган не может выступать в роли субъекта исполнительной власти, осуществлять управленческие функции.

Следует особо отметить, что такие категории, как «сфера государственного управления» и «управленческие отношения», настолько многозначны, что охватывают все основные проявления экономической, социально-культурной и административно-политической жизни. Соответственно они обнаруживаются и там, где действуют нормы иных отраслей права. Иначе говоря, управленческими по своей сути могут быть общественные отношения, входящие в предмет финансового, трудового и даже гражданского права, что, однако, не исключает их из механизма административно-правового регулирования.

Соответственно административное право регулирует такие общественные отношения, в рамках которых в принципе исключено юридическое равенство их участников. Объясняется это тем, что в них непременно участвует субъект исполнительной власти, способный в силу предоставленных ему юридически-властных полномочий подчинять поведение иных участников этих отношений своим односторонним волеизъявлениям. Отношения без их участия не могут относиться к предмету административного права.

Управленческие отношения обладают следующими признаками.

1. Эти отношения обусловлены деятельностью субъектов государственного управления, которыми, прежде всего, являются органы исполнительной власти, *направленной на организацию и решение определенных законодательством Российской Федерации задач в различных сферах жизни и деятельности государства и общества* — экономической, социально-культурной и административно-политической. Данную область общественных отношений традиционно называют сферой государственного управления, в рамках которой субъекты исполнительной власти повседневно руководят хозяйственными, социально-культурными и административно-политическими процессами свойственными для них средствами (методами).

2. Эти отношения носят *государственно-властный характер*, поскольку субъекты государственного управления наделены государственно-властными полномочиями и выступают от имени государства. Это связано с тем, что административное право свое регулятивное воздействие оказывает на управленческие общественные отношения, придавая им упорядоченный, т. е. соответствующий интересам государства и общества, характер.

3. Эти отношения обусловлены *исполнительно-распорядительной деятельностью* субъектов государственного управления. Исполнительной эта деятельность является потому, что направлена на исполнение, претворение в жизнь законов и других нормативных актов. Распорядительной эта деятельность является, поскольку в процессе управления его субъекты обладают государственно-властными распорядительными полномочиями, правом действовать от имени государства, принимать обязательные к исполнению акты, применять меры государственного принуждения, т. е. осуществлять распорядительные полномочия.

4. Поскольку субъекты исполнительной власти (исполнительные органы) в соответствии с законодательством *функционируют в качестве обязательной стороны* в различного рода общественных отношениях имущественного, финансового, природоохранного,

предпринимательского и прочего характера, постольку и в названных сферах возникают управленческие отношения, составляющие предмет административного права.

5. Управленческие отношения также включают в себя отношения, *связанные с административным процессом*. В широком плане он рассматривается как совокупность всех действий, совершаемых органами исполнительной власти для реализации своей компетенции. Речь идет о различного рода административных процедурах и соответствующих им административно-процедурных правилах. Это процедуры осуществления различных видов позитивной управленческой деятельности (процедуры нормотворческой деятельности, процедуры реализации прав и обязанностей граждан и организаций в сфере управления, процедуры контрольной деятельности), а также процедуры, связанные с организацией работы аппарата органов исполнительной власти.

Таким образом, при определении управленческих отношений, относящихся к предмету административного права, необходимо учитывать их следующие свойства:

- а) они возникают в сфере государственного управления, т. е. при осуществлении государственно-управленческой деятельности;
- б) наличие в них субъекта исполнительной власти или иного исполнительного органа;
- в) они определяют практическую реализацию распорядительных полномочий, предоставленных для осуществления государственно-управленческой деятельности.

Также следует отметить, что к предмету административного права относятся и несколько групп общественных отношений, непосредственно связанных с управленческими отношениями.

В предмет административного права включаются отношения, связанные с государственной службой, которая является одним из важнейших институтов административного права. Согласно закону «О системе государственной службы Российской Федерации» государственная служба Российской Федерации — это профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации, т. е. деятельность, осуществляемая на основе специальных знаний и навыков, по обеспечению исполнения полномочий — Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов Российской Федерации; органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации; лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ,

федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов; лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ.

Предмет административного права также включает в себя отношения, связанные с административной юрисдикцией и судопроизводством по делам об административных правонарушениях, а также по делам о жалобах на незаконные решения и действия органов исполнительной власти и их должностных лиц.

На основе изложенного можно дать следующую характеристику предмета административного права:

- а) управленческие отношения, в рамках которых непосредственно реализуются задачи, функции и полномочия исполнительной власти;
- б) отношения, связанные с организацией государственной службы Российской Федерации;
- в) отношения, связанные с осуществлением административного судопроизводства.

Таким образом, административное право можно определить как отрасль права, регулирующую общественные отношения в сфере государственного управления (осуществления исполнительной власти); отношения, связанные с организацией государственной службы Российской Федерации, а также отношения, связанные с осуществлением административного судопроизводства.

Роль административного права, определяющего реализацию исполнительной власти, естественно, сохраняется в период реформирования государственных институтов. В частности, не сокращается его масштабность, о чем свидетельствует тенденция расширения массива подзаконных административно-правовых норм преимущественно президентского и правительственного уровня. Не означает отказа от административно-правового регулирования и сокращение государственного сектора в экономической сфере. Меняются его методы, что не лишает административное право роли одного из необходимых юридических регуляторов общественных отношений. Об этом свидетельствуют, например, усиление значения целевых программ, возрастание роли региональных регуляторов, усиление начал совместного управления в пределах предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ), выход на приоритетные позиции административно-правовых средств контрольно-надзорного характера, активная роль совершенствующихся институтов административной ответственности и административного

процесса, широкое распространение административно-правовых средств укрепления правопорядка, таких как государственная регистрация, разрешительная система и т. п.

В качестве итогового вывода имеются достаточные основания для признания того факта, что исполнительная власть практически реализуется в рамках общественных отношений, регулируемых административным правом.

Такими образом, государственное управление, исполнительная власть являются предметом общественных отношений, которые изучает административное право.

§ 2. Метод административного права

Наряду с предметом отраслей права важнейшим критерием их разграничения является *метод правового регулирования*. Под методом правового регулирования понимают определенные приемы, способы, средства воздействия права на общественные отношения. Следовательно, если предмет позволяет определить сферу правового регулирования, то метод — средства этого регулирования.

Любая отрасль российского права использует в качестве средств правового регулирования следующие три юридические возможности: предписание, запрет, дозволение. Они в совокупности составляют содержание средств правового воздействия на общественные отношения. Различия между отраслями права, помимо предмета, возможно провести по степени или удельному весу практического использования того или иного средства (метода). Так, для уголовного права наиболее характерны запреты; для гражданского — дозволения, для административного — предписания. Но это не означает, что указанными отраслями не используются, хотя и в меньшем объеме, другие правовые средства. Запреты и предписания содержатся и в гражданском законодательстве, равно как дозволения можно обнаружить в уголовном законодательстве и т. п.

Что представляют собой правовые средства регулирования общественных отношений? Предписания — возложение прямой юридической обязанности совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой. Запреты — фактически также 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.

Подобная характеристика указанных правовых средств подтверждает вывод о том, что они едины для всех отраслей права. Используются же они с учетом особенностей предмета данной отрасли, т. е. регулируемых общественных отношений.

На этой основе представляется возможным выделить особенности метода административно-правового регулирования управленческих общественных отношений, вытекающие из сущности государственно-управленческой деятельности и предмета административного права.

Во-первых, для механизма административно-правового регулирования наиболее характерны правовые средства распорядительного типа, т. е. предписания (включая запреты). Свое непосредственное выражение они находят в том, что одной стороне регулируемых отношений предоставлен определенный объем юридически властных полномочий, адресуемых другой стороне. Последняя обязана подчиниться предписаниям (запретам), исходящим от носителя распорядительных прав. Такого рода полномочия не могут находиться в распоряжении обеих сторон; иное превратило бы их в равноправных субъектов. Административно-правовое регулирование и его механизм — это форма юридического опосредования отношений, в рамках которой одна сторона выступает в роли управляющего (субъект управления), а другая — управляемого (объект управления). Подобного рода отношения всегда предполагают известное подчинение воли управляемых единой управляющей воле, выразителем которой является тот или иной субъект исполнительной власти (исполнительный орган). Это — аксиома государственного управления. Соответственно административно-правовое регулирование рассчитано преимущественно на такие общественные отношения, в которых исключается юридическое равенство их участников, т. е. здесь *преобладает метод «власти и подчинения»*.

Во-вторых, как следствие первого, административно-правовое регулирование предполагает односторонность волеизъявления одного из участников отношения. Это волеизъявление юридически властно, а потому ему принадлежит решающее значение. Следовательно, волеизъявление одной стороны неравнозначно волеизъявлению другой. Объясняется это прежде всего тем, что юридически властные предписания отнесены к компетенции соответствующих субъектов исполнительной власти.

В-третьих, в конкретных управленческих отношениях, регулируемых административным правом, наиболее типичное выражение

находит следующая взаимосвязь между управляющими и управляемыми: либо у управляющей стороны есть такие юридически властные полномочия, каковыми не обладает управляемая сторона (например, гражданин), либо объем таких полномочий у управляющей стороны больше, чем у управляемой (например, у нижестоящего органа исполнительной власти). Следовательно, складывается такой механизм правового регулирования, который не является результатом взаимного (т. е. договорного) волеизъявления управляющих и управляемых. Данная особенность, в частности, свидетельствует о том, что государственная инстанция полномочна решать в соответствии с требованиями законов и административно-правовых норм вопросы, возникающие в рамках административных отношений, в одностороннем порядке.

В-четвертых, властность и односторонность, как наиболее существенные признаки метода административно-правового регулирования, не исключают использование в необходимых случаях дозвоительных средств, в результате которых могут возникать горизонтальные управленческие отношения, влекущие равенство участников регулируемых управленческих отношений, т. е. их волеизъявлений на основе административного договора. Но использование дозволений также предписывается административно-правовыми нормами (например, в виде соответствующих разрешений). Это свидетельствует о том, что метод административного права нередко используется на началах диспозитивности, т. е. предоставления управляющей либо управляемой стороне возможности выбора (без прямых предписаний и запретов) образа действий.

Таким образом, сущность метода административно-правового регулирования управленческих общественных отношений может быть сведена к следующему:

а) установление определенного порядка действий — предписание к действию в соответствующих условиях и надлежащим образом, предусмотренным данной административно-правовой нормой. Тем не мене, несоблюдение такого порядка не влечет за собой юридические последствия, на достижение которых ориентирует норма. Так, в Кодексе об административных правонарушениях установлено, что административные наказания могут быть наложены (должны быть наложены) не позднее определенного срока со дня совершения правонарушения. Превышение этого срока не позволяет применять к виновному меры административной ответственности;

б) запрещение определенных действий под страхом применения соответствующих юридических средств воздействия (например, дис-

циплинарной или административной ответственности). Так, запрещено направлять жалобы граждан на рассмотрение тем должностным лицам, чьи действия являются предметом жалобы; виновные должностные лица несут за нарушение данного запрета дисциплинарную ответственность;

в) предоставление возможности выбора одного из вариантов должного поведения, предусмотренных административно-правовой нормой. Как правило, данный метод рассчитан на регулирование поведения должностных лиц, причем последние не вправе уклоняться от такого выбора. Это — «жесткий» вариант дозволения, дающий возможность проявления самостоятельности при решении, например, вопроса о применении к лицу, совершившему административное правонарушение, той или иной меры административного воздействия (наказания) либо освобождения его от ответственности;

г) предоставление возможности действовать (или не действовать) по своему усмотрению, т. е. совершать либо не совершать предусмотренные административно-правовой нормой действия в определенных ею условиях. Как правило, это имеет место при реализации субъективных прав. Например, гражданин сам решает вопрос, нужно ли обжаловать действия должностного лица, которые он оценивает как противоправные. Это — «мягкий» вариант дозволения. В связи с этим надо подчеркнуть, что фактически дозволительные варианты управляющего воздействия обладают всеми чертами официального разрешения на совершение определенных действий. Разрешительный метод является наиболее перспективным;

д) допуск в определенных условиях паритетного юридического положения сторон в регулируемом отношении (в частности, процессуальное равенство).

§ 3. Функции, принципы и система административного права

Как отрасль административное право обладает рядом функций. Эти функции определяются назначением административного права как регулятора общественных отношений в сфере реализации исполнительной власти (государственного управления).

1. Правоисполнительная функция, предопределяемая тем, что административное право есть юридическая форма реализации исполнительной власти.

2. Правотворческая функция, являющаяся выражением надделения субъектов исполнительной власти полномочиями по административному нормотворчеству.

3. Организационная функция, проистекающая из организационного характера государственно-управленческой деятельности, который постоянно «поддерживается» нормами административного права.

4. Координационная функция, имеющая своей целью обеспечение разумного и эффективного взаимодействия всех элементов регулируемой административным правом сферы государственного управления.

5. Правоохранительная функция, обеспечивающая как соблюдение установленного в сфере государственного управления правового режима, так и защиту законных прав и интересов всех участников регулируемых управленческих отношений.

6. Воспитательная функция, имеющая своей целью воспитание граждан путем применения норм административного права, информационной деятельности.

Административное право, выполняя свои функции, руководствуется *основными принципами*, общими с теми, на базе которых происходит реализация исполнительной власти. При этом основополагающее значение имеют те из них, которые закреплены в Конституции РФ.

Важнейшее значение в указанном смысле имеет ст. 2 Конституции РФ, утвердившая, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. Административное право базируется на принципе приоритета личности и ее интересов в жизни общества и государства. Данный принцип весьма показателен для административно-правового регулирования, поскольку именно в процессе реализации исполнительной власти становятся реальными и гарантированными права и свободы человека и гражданина, обеспечивается их защита. Нормами данной отрасли права соответственно формируется административно-правовой статус личности.

Принцип разделения властей заключается в обеспечении делового взаимодействия между всеми ветвями государственной власти, что исключает полную независимость каждой из них и предполагает недопущение подмены одной ветви власти другой, вторжение законодательной власти в сферу исполнительной власти и наоборот.

Принцип федерализма непосредственно влияет на процесс и механизм административно-правового регулирования. Существенное значение при этом имеет тот факт, что административное и административно-процессуальное право отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). Соответственно проблемный характер приобретает практика установления административно-правовых норм на уровне субъектов

Федерации в соответствии с нормами федерального значения. Подчас в этой области наблюдаются факты принятия исполнительными органами субъектов Федерации правовых актов, находящихся в противоречии с федеральными, нарушающими единое правовое пространство. Дальнейшее укрепление федеративных начал является одним из условий более четкого разграничения правотворческих возможностей между федеральным центром и исполнительными органами республик, краев, областей и т. п.

Принцип законности предполагает, что исполнительные органы (должностные лица) при применении административно-правовых норм обязаны строго соблюдать Конституцию и законы Российской Федерации. Административно-правовое регулирование не должно противоречить Конституции страны и ее законодательству. Иное неизбежно приведет к искажению конституционно закрепленного механизма правоисполнения.

Принцип гласности (прозрачности) означает, что применяемые в процессе административно-правового регулирования нормативные акты, затрагивающие права и свободы граждан, не применяются, если они официально не опубликованы для всеобщего сведения. При создании административно-правовых норм на любом уровне должны быть обеспечены условия для выражения и учета мнения как общественных объединений и отдельных граждан, так и возможных адресатов будущих административно-правовых норм. Гласность означает также, что достоянием общественности должны быть результаты, достигнутые в процессе административно-правового регулирования тех или иных управленческих отношений.

Принцип ответственности применительно к административно-правовому регулированию означает не только реальное наступление ответственности за нарушения требований общеобязательных административно-правовых норм, но и дисциплинарную ответственность должностных лиц как за неправомерное применение норм административного права, так и за недобросовестное исполнение своих функций и иные нарушения процедуры подготовки и вступления в законную силу и реализации административно-правовых норм.

§ 4. Место административного права в правовой системе Российской Федерации

Административное право, имея собственные предмет и метод, тесно взаимодействует с другими отраслями права. Характеризуя это взаимодействие, необходимо иметь в виду, что административное

право охватывает своим регулятивным воздействием широкие области государственной и общественной жизни, что предопределяется многообразием практического проявления действующего в Российской Федерации механизма исполнительной власти.

Наиболее тесно административное право взаимодействует с конституционным (государственным) правом. Будучи ведущей отраслью российского права, конституционное право закрепляет основные принципы организации и функционирования исполнительной власти, место ее субъектов в государственном механизме, правовые основы их формирования, взаимоотношений с субъектами других ветвей единой государственной власти (ст. 10, 11, 71–72, 77, 83–88, 102–103, 110–117, 125 Конституции РФ); права и свободы человека и гражданина, значительная часть которых практически реализуется в сфере государственного управления (ст. 85, 103, 111, 117) и т. п. Многие стороны организации и деятельности механизма исполнительной власти определяются федеральными и иными законодательными нормами. Административное право исходные начала берет в нормах конституционного права, детализирует и конкретизирует их, определяя правовой механизм реализации прав и свобод граждан, компетенции различных звеньев системы исполнительной власти; административно-правовой статус конкретных участников управленческих общественных отношений и административно-правовые средства его защиты; формы и методы государственно-управленческой деятельности, основы ее отраслевой и межотраслевой, региональной и местной организации и т. п.

Гражданское и административное право нередко с внешней стороны регулируют сходные общественные отношения имущественного характера, ориентируясь на преобладающее значение тех или иных элементов метода правового регулирования (на началах договора либо административного предписания). Аналогично решается вопрос о соотношении трудового и административного права. Трудовые отношения — основной предмет трудового права — возникают, как правило, на основе односторонних административных актов, которым предшествуют соглашения, в том числе и контракты, об условиях будущей работы. Правовой акт полномочного должностного лица требуется и для прекращения трудовых отношений, для юридического оформления субъективных прав, связанных с трудовой деятельностью (отпуск, выход на пенсию и т. п.). Особенно тесно взаимодействие норм административного и трудового права при регулировании государственно-служебных отношений.

Наиболее сложно проведение граней между, например, административным правом и такими отраслями, как финансовое, земельное право. Механизм их соотношения таков, что фактически значительная часть отношений, отнесенных к предмету названных отраслей, регулируется нормами административного права и свойственными ему правовыми средствами.

Границы действия норм уголовного и административного права определяются характером и направленностью соответствующих запретов (преступление или административное правонарушение).

Определенные связи можно обнаружить между гражданско-процессуальной, уголовно-процессуальной и административно-процессуальной отраслями российского права. В частности, Гражданский процессуальный кодекс предусматривает рассмотрение дел, возникающих из административно-правовых отношений (например, рассмотрение жалоб на действия органов исполнительной власти и должностных лиц).

Административное право, как и другие отрасли права, *представляет собой систему*, состоящую из институтов и норм административного права.

Общая часть административного права определяет общие институты административного права, определяющие административное право в системе российского права. К ним относятся предмет и метод административного права, административно-правовые нормы и отношения, субъекты административного права, административно-правовые формы и методы деятельности субъектов государственного управления, административную ответственность, административно-процессуальное право.

Особенная часть административного права определяет организацию государственного управления в различных сферах государственной деятельности — в сфере экономики, социально-культурной, административно-политической.

В рамках указанных институтов выделяются нормы административного права, регулирующие управление в отдельных отраслях и сферах государственной деятельности — промышленности, сельского хозяйства, коммуникаций, торговли, обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции и ряда других.

Таким образом, административное право является базисной и сложной отраслью российского права. Это обусловлено необходимостью реализации исполнительной власти во всех сферах жизни общества. От эффективности ее осуществления (организации государственного управления) в решающей степени зависит жизнедеятель-

тельность государства, гарантированность реализации гражданами прав и свобод.

Соответственно, на системе административного права строится и система учебной дисциплины «Административное право».

§ 5. Источники административного права

Источники административного права — это внешние формы выражения административно-правовых норм. В практическом варианте имеются в виду юридические акты различных государственных органов, содержащие такого рода правовые нормы, т. е. нормативные акты.

Многообразие административно-правовых норм предполагает и многообразие содержащих и выражающих их источников. К их числу относятся:

1. Конституция РФ, многие из норм которой имеют прямую административно-правовую направленность. Это, например, конституционные нормы: закрепляющие основные права, свободы и обязанности граждан, реализация которых осуществляется преимущественно в сфере государственного управления (ст. 22, 24–25, 27, 30–35); определяющие основы формирования и деятельности органов исполнительной власти (ст. 77, 110–117); разграничивающие предметы ведения и полномочия между федеральными органами и органами субъектов Федерации (ст. 71–73).

Вместе с тем источниками административного права являются конституции республик, входящих в состав Российской Федерации; уставы (основные законы) краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов.

2. Законодательные акты Российской Федерации, а также ее субъектов. Наибольшее значение при этом имеют законы Российской Федерации, поскольку они содержат административно-правовые нормы, действие которых распространяется и на ее субъекты. В качестве примера можно назвать Федеральные законы: от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации»; «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. (с последующими изменениями и дополнениями).

В настоящее время законодательная форма источников административного права значительно расширена. Соответственно административно-правовые нормы могут найти свое выражение и в законодательных актах представительных органов всех субъектов Федерации.

3. Нормативные указы Президента РФ (ст. 90 Конституции РФ), а также утверждаемые его указами положения о федеральных органах исполнительной власти.

Принципиальное значение имеют Указы Президента РФ: Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»; Указ Президента РФ от 7 сентября 2010 г. № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 24 января 2011 г. № 86 «О единой национальной системе аккредитации» и другие.

Источниками административного права являются и указы высших должностных лиц субъектов РФ.

4. К числу источников административного права относятся также нормативные постановления Правительства РФ (ст. 115 Конституции РФ). К ним, в частности, относятся постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 432 «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом»; распоряжение Правительства РФ от 15 апреля 2011 г. № 646-р «О создании федерального государственного казенного учреждения “Федеральное управление накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих”» и другие.

Источниками административного права могут быть также нормативные постановления правительств (администрациями) субъектов Федерации.

5. В межотраслевом и отраслевом масштабе в качестве источников административного права служат нормативные акты федеральных министерств, служб и агентств Российской Федерации, а также исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации.

6. Источниками административного права являются также нормативные акты представительных и исполнительных органов местного самоуправления в случае наделения этих органов законом необходимыми государственными полномочиями (ст. 132 Конституции РФ).

Контрольные вопросы

1. Общественные отношения, регулируемые административным правом. Сфера государственного управления.
2. Соотношение исполнительной власти и государственного управления.

3. Понятие метода административно-правового регулирования. Юридически властное содержание предписаний и запретов. Дозволения.
4. Функции административного права.
5. Принципы административного права.
6. Место административного права в правовой системе Российской Федерации.
7. Система административного права.

Список рекомендуемой литературы

Административное право: учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. М.: Норма, 2008.

Бобылев А. И., Горшкова Н. Г., Ивакин В. И. Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления. М.: Государство и право, 2003.

Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / отв. ред. И. Л. Бачило. М.: Юристъ, 1998.

Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития / под ред. Н. Ю. Хаманевой. М.: Новая правовая культура, 2004.

Козлов Ю. М. Административное право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004.

Кутафин О. Е. Основы общественного строя и политики Российской Федерации // Государственное право Российской Федерации. Курс лекций / под ред. О. Е. Кутафина. Т. 1. М., 1993.

Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Административное право: учебник. М.: Юрайт, 2010.

Попов Л. П., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Государственное управление и исполнительная власть. М.: Норма, 2011.

Росинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: учебник. М.: Норма, 2009.

Тихомиров Ю. А. Административное право и административный процесс. Полный курс. М.: ГУ-ВШЭ, 2005.

Юсупов В. А. Теория административного права. М.: Юрид. лит., 1985.

Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. М.: Омега-Л, 2006.

Глава 2. НАУКА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

План темы

1. Понятие науки административного права.
2. Становление и развитие науки административного права: от полицейского к административному праву.
3. Советская наука административного права и современная наука административного права в России.
4. Наука административного права в зарубежных государствах.

§ 1. Понятие науки административного права

Наука административного права является юридической наукой. Науку административного права следует рассматривать как систему взглядов и представлений о государственно-правовом содержании процессов и явлений, складывающихся в различных сферах исполнительно-распорядительной деятельности государства. Наука административного права раскрывает теоретические положения об отрасли административного права и предмете ее регулирования.

Среди дисциплин, изучающих государство, конституционное право сосредотачивает главное внимание на его устройстве и организации. Наука административного права сосредотачивает свое внимание на административной деятельности государства — государственном управлении, изучая задачи, организацию, формы этой деятельности и те законы, которыми она направляется и регулируется. Ее основы можно обнаружить в работах дореволюционных ученых административистов¹.

Предметом науки административного права являются административно-правовые нормы и правоотношения. Наука административного права исследует такие правовые проблемы, как сущность государственного управления, его организация в различных областях государственной деятельности, формы и методы его осуществления; административно-правовой статус органов исполнительной власти,

¹ См., в частности, *Елистратов А. И.* Административное право. М., 1911; *Ивановский В. В.* Учебник административного права. М., 1911; *Дерюжинский В. Е.* Полицейское право. СПб, 1911; *Тарасов Н. Т.* Лекции по полицейскому (административному) праву. М., Т. 1. 1909 и т. 2. 1910; *Елистратов А. И.* Учебник русского административного права. СПб. Вып. 1 и 2. 1910 и 1911.

граждан и организаций; прохождение государственной службы и статус государственных служащих; административный процесс и ряд других.

Теоретической основой науки административного права являются философские и общесоциологические науки, теория права, а также работы отечественных и зарубежных юристов.

При изучении административного права научное познание, прежде всего, направлено на анализ совокупности юридических норм. Действующие нормы систематизируются, объединяются в институты и подотрасли, складываются в систему административного права.

Наряду с нормами изучаются также административные правоотношения: исследуются их субъекты и объекты, юридические факты, виды правоотношений. В науке административного права дается классификация административных правоотношений по ряду оснований: материальные и процессуальные, вертикальные и горизонтальные и другие. Однако как нормы административного права, так и административные правоотношения показывают не весь объект познания и не дают полного представления о предмете науки административного права.

Для науки административного права важны и административно-правовые категории. В административном праве к таким знаниям относятся категории типа «исполнительная власть», «органы исполнительной власти», «государственная служба», «государственная должность», «административное принуждение» и другие. Административно-правовые категории создают устойчивость данной науки и сохраняют ее целостность.

Нормативную основу науки административного права составляют Конституция Российской Федерации, законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие различные стороны государственного управления.

Предмет и содержание науки административного права неразрывно связаны с методом ее познания. Метод правовой науки — это система методов познания, которые используются в конкретных юридических науках и составляют их методологическую основу. На методологическую основу опирается также наука административного права.

Наука административного права использует прежде всего специально-юридический и конкретно-исторический методы.

С помощью специально-юридического метода осуществляется изучение норм права и правоотношений. Этот метод включает

такие приемы, как описание и анализ административно-правовых норм и правоотношений, их объяснение, толкование, классификацию. Это — логические приемы исследования. В рамках формально-догматического метода особенно значительна роль классификации и систематизации. При классификации посредством группировки административно-правовых явлений и понятий сопоставляются эти понятия, что помогает составить более полное представление о каждом из них в отдельности и об исследуемом предмете в целом.

Сравнительно-исторический метод исследования представляет собой исторический подход к анализу и оценке важнейших категорий государственного управления и административно-правовых институтов. Наука административного права не может игнорировать все то ценное и позитивное, что было накоплено административным законодательством России и что представляет собой ее вклад в общий потенциал мировой правовой культуры.

Охарактеризованные методы связаны между собой и каждый из них может применяться в сочетании с другими. Все эти методы имеют общее основание, которое определяется общим свойством того предмета (объекта), который изучается и познается — административного права.

§ 2. Становление и развитие науки административного права: от полицейского к административному праву

Наука административного права возникла из так называемых камеральных наук, получивших свое развитие в Германии в XVII в. Предназначенные служить для практического руководства чиновников административных учреждений того времени, называвшихся камерами, эти науки содержали в себе те сведения, которые были необходимы для осуществления их деятельности, — технические сведения об управлении поместьями и мануфактурами, наставления и регламенты, инструкции и приказы князей.

Развитие административного права как права государственного управления в России и европейских государствах прошли два этапа: в рамках полицейского права и административного права.

Полицейское право как теория управления возникает на этапе перехода от феодальной раздробленности к монархическому централизованному государству.

Термин этот греческого происхождения от слова, *politeia* (от *polis* — город), означавшего городское, государственное устройство.

В таком первоначальном смысле термин этот перешел в латинский язык, под формой *politia*, и в таком значении употреблялся средневековыми писателями. Но с конца XIV века его начали употреблять, сначала во Франции, а затем и в Германии, в несколько ином смысле; под французским термином *police*, *police* и немецким *polizei* стали понимать совокупность различных элементов общественного порядка, общественное благополучие, а также и правительственную деятельность, направленную на их обеспечение. Он включал всю совокупность дел светского управления—*res politicae*, в отличие от *res ecclesiasticae*, дел церковных. Сначала термин «полиция» в этом широком смысле вошел в употребление в официальном языке законодательства и администрации, а затем вошел и в научную литературу, представители которой применили его и к характеристике направления, в течение долгого времени господствовавшего в истории различных государств.

Как самостоятельная сфера научного знания полицейское право появляется в Германии в XVIII веке. Здесь имеются в виду работы *Иоганна Генриха фон Юсти* и *Иосифа Зонненфельса* — двух ученых, признаваемых основателями науки полиции и полицейского права. Их главная заслуга состоит в том, что они дали более или менее цельную и законченную систему того обширного научного материала, который накапливался, разрабатывался и освещался уже задолго до них. Этот материал дала прежде всего сама жизнь, жизнь общества и государства, интересы которых и породили потребность в особой дисциплине для изучения и их научной разработки.

Сочинения Юсти и Зонненфельса оказали большое влияние на современное им общество и были переведены на русский язык. Под их влиянием наука полиции сделалась предметом усиленной разработки среди немецких ученых и вскоре вошла в круг преподавания юридических факультетов. Среди ученых российской науки полицейского права следует назвать С. Е. Десницкого, В. Н. Лешкова, Н. Х. Бунге, В. Ф. Дерюжинского, М. И. Шпилевского, И. Е. Андреевского, А. Я. Антоновича, В. В. Ивановского, И. Т. Тарасова.

В XIX веке стало очевидно, что правительственная опека над различными сторонами народной жизни далеко не приводит к тем благотворительным результатам, на которые привыкли рассчитывать сторонники полицейской регламентации. Коренные недостатки, присущие полицейскому государству вызвали во всех общественных классах стремление к замене его таким государственным строем, который обеспечивал бы всем и каждому гражданскую и политическую свободу и в котором вместо воли одного монарха господствовала бы

воля всего народа. Правительства перестали смотреть на полицейскую регламентацию, как на необходимое средство и наилучший путь к достижению общего благополучия; в ней, наоборот, стали видеть источник многих бедствий и преграду к свободному развитию сил и способностей народа.

Под «полицией» стали понимать охрану государственного порядка посредством ограничения свободы отдельного лица в форме принуждения. В обыденной жизни того времени под словом «полиция» понимали, прежде всего, полицейский персонал, т. е. наружную полицию, а также выделяли полицию учреждений, охраняющую жизнь, здоровье, имущество, общественный порядок, публичную безопасность. По объектам и предметам, которых касается полицейская деятельность, полиция делится на три категории: 1) административная полиция; 2) полиция безопасности; 3) судебная полиция. Эти проблемы разрабатывались в рамках полицейского права российскими учеными в XIX веке и начале XX века.

Таким образом, прежний термин «полиция» утратил свое первоначальное значение. Прежде под полицией понимали всю внутреннюю политику государства; но с течением времени это понятие стало суживаться, и его начали употреблять не в значении всей деятельности государства в области административного управления, а лишь отдельной его отрасли, связанной с деятельностью специальных органов, обеспечивающих общественную безопасность.

В XIX веке в Европе начинается новый этап развития науки о государственном управлении — появляются учение о государственном управлении и административное право.

Это было связано с тем, что в этот период в экономическом и политическом строе европейских государств последовал ряд крупных перемен, изменивших основу полицейского государства и поставивших перед юридической наукой ряд новых и вместе с тем крайне сложных вопросов. В этот период происходит законодательное закрепление основных неотчуждаемых прав личности, установление задач государства и пределов государственного вмешательства в жизнь общества, обеспечение законности в управлении. На смену прежней концепции «полицейского государства» пришла концепция «правового государства», в котором гарантировалась свобода личности от произвола администрации. В правовом государстве феодальной правительственной власти противопоставлялся закон, гарантировалось невмешательство власти в частную жизнь граждан. Методологической основой концепции правового государства стали работы И. Канта,

учение об общественном договоре Ж. Ж. Руссо, теория разделения властей Д. Локка и Ш. Монтескье.

Другой характерной чертой правового государства является подчинение всей его жизни и деятельности закону. Ему подчиняются не только граждане, но и все органы государства, особенно же представители администрации. Философским обоснованием правового государства явилось учение Канта. По этому учению человек отнюдь не должен быть средством для достижения каких-либо целей; человек есть цель в самом себе: признание человеческого достоинства абсолютной целью составляет безусловное требование нравственного закона (категорический императив).

Эти изменения в жизни общества в значительной степени подготовило почву для появления нового направления в системе административной науки.

Наиболее полно и систематизировано в тот период теория государственного управления в условиях правового государства была разработана немецким ученым Лоренцем фон Штейном (1815–1890). Его основные идеи о государственном управлении изложены в 7 томном труде «Учение об управлении» (Stein. Verwaltungslehre. Stuttgart. 1865. 7 vol.), а также в книге Handbuch der Verwaltungslehre. Stuttgart. 1876. На русском языке работа Л. Штейна вышла в переводе и под редакцией профессора Санкт-Петербургского университета И. Е. Андреевского под названием: «Учение об управлении и праве управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии»¹.

Характеризуя сущность учения Л. Штейна о государственном управлении, необходимо отметить, что под управлением он понимал такую сферу государственной деятельности, посредством которой государственная воля (закон) осуществляется в государственной жизни. Таким образом, по мысли Л. Штейна, управление призвано для осуществления государственной воли, закрепленной в законодательных актах законодательными учреждениями. Сущность и понятие управления состоят в том, что благодаря ему воля государства — закон получает осуществление в объективно существующих отношениях действительной жизни через посредство силы и деятельности последнего.

Важные методологические выводы о природе, сущности и организации государственного управления содержались и в *трудах российских ученых-юристов XIX начала XX века*, таких как А. Д. Градовский,

¹ Штейн Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии. СПб., 1874.

А. И. Елистратов, М. Н. Коркунов, В. В. Сокольский, М. Рейснер, Н. И. Лазаревский и ряд других.

В своем фундаментальном труде «Начала русского государственного права» А. Д. Градовский отмечал, что государственное управление является предметом как государственного права, так и права управления (административного права). Он писал, что учение о государственном управлении есть учение об осуществлении верховных прав, принадлежащих государственной власти, и тех целей государства, к достижению которых оно стремится. При этом он отмечал, что учение об осуществлении государственных целей может быть рассматриваемо, с одной стороны, с точки зрения практических мер и способов, необходимых для достижения разных целей государственного управления; учение об этих практических мерах и способах и составляет науку об управлении, или полицейское право. Государственное право, принимая также в расчет те цели, к осуществлению которых стремится государство, не говорит, однако, о практических мерах к их осуществлению. Оно имеет в виду, во-первых, распределение этих задач между разными государственными установлениями, и, во-вторых, организацию установлений, соответствующую предложенным целям.

В. В. Сокольский отмечал, что все учение об управлении может быть разделено на учение об органах управления, заключающее в себе систематическое изложение совокупности юридических норм, определяющих организацию и компетенцию органов управления, и учение о самой деятельности управления, содержащее систематическое изложение юридических норм, определяющих меры и способы управления.

А. И. Елистратов в курсе лекций «Административное право» писал, что законность деятельности государственной власти достигается благодаря возможности обособить законодательную функцию государства от прочих функций государственной деятельности. Государственное управление становится правомерным и подзаконным по мере того, как законодательная функция — задача издания законов — различается и обособляется от задачи государственного управления. Признавая право регулятором публичных отношений, возникающих между органами власти и обывателями, государственная власть этим самым несколько не ограничивает себя в своей законодательной функции. Она не изменит началу законности, если отменит новым законом любой из ранее изданных ею законов. Но верная началу законности власть должна подчиняться закону в делах государственного управления.

Таким образом, *административная деятельность, осуществляющая предначертания законодательных органов и направленная к непосредственному удовлетворению нужд и потребностей государства, и составляла по мнению юристов XIX начала XX века содержание предмета административного права.*

§ 3. Советская наука административного права и современная наука административного права в России

В советский период получила дальнейшее развитие теория административного права — понятие государственного управления как подзаконной исполнительно-распорядительной деятельности государственного аппарата. Ученые-административисты И. Н. Ананов, И. Л. Бачило, С. Берцинский, Ю. М. Козлов, Б. М. Лазарев, А. Е. Лунев, Г. И. Петров, С. С. Студеникин, Ц. А. Ямпольская и ряд других внесли значительный вклад в юридическую теорию государственного управления и разработку его отдельных проблем. Был дан научный анализ понятия, форм и методов государственного управления, актов государственного управления, способов обеспечения законности в государственном управлении и ряда других. В научной литературе административного права утвердилась концепция государственного управления как исполнительно-распорядительной деятельности государственных органов¹.

Так, *Ц. А. Ямпольская* давала определение государственного управления как исполнительно-распорядительной деятельности Советского государства, которая состоит в непосредственном руководстве проведением законов в жизнь, проверке исполнения законов и других государственных актов, планировании, учете и контроле и находит юридическое выражение в актах государственного управления. Можно отметить, что в своем определении *Ц. А. Ямпольская* определяет государственное управление как функцию государства и выделяет такие его признаки как исполнительно-распорядительный характер, направленность на исполнение законов и реализацию путем принятия актов государственного управления.

Г. И. Петров характеризовал управленческую (исполнительную и распорядительную, административную) деятельность как практическое осуществление функций Советского государства на основе

¹ См., например: *Кобалевский В.* Советское административное право. Харьков, 1929, С. 3–5; *Берцинский С.* К вопросу о методологии советского управления // Сов. госуд. право. 1930. № 10; Советское административное право. М., 1959. С. 7.

и во исполнение законов. Ею заняты специальные органы — органы государственного управления.

В работе «Теоретические проблемы государственного управления» *А. Е. Лунев*, констатируя, что в СССР нет разделения властей, отмечал, что это не означает смешения сфер и форм осуществления государственной власти. Каждая система этих органов действует в определенной области и на основе установленных законами и подзаконными актами полномочий. Деятельность органов управления, именуемая исполнительно-распорядительной, включает в себя деятельность, направленную на исполнение законов и деятельность по реализации властных полномочий, предоставленных органу (распорядительство). Исполняя законы, органы управления распоряжаются: издают властные акты управления.

В учебнике «Советское административное право», изданном в 1986 году, советское государственное управление рассматривалось как исполнительная и распорядительная деятельность по непосредственной практической организации процессов в обществе. Исполнительной оно является потому, что направлена на исполнение, претворение в жизнь законов и других нормативных актов. В процессе управления субъекты управления обладают государственно-властными распорядительными полномочиями, правом действовать от имени государства, принимать обязательные для исполнения акты, применять меры государственного принуждения и т. п.

Разрабатывались такие актуальные проблемы административного права как система и статус органов государственного управления, правовые формы и методы государственного управления, акты управления, способы обеспечения законности в государственном управлении. Исследовались также вопросы форм и методов государственного управления (*Д. Н. Бахрах, И. А. Галаган, М. И. Еропкин, Л. Л. Попов, Р. Ф. Васильев и др.*).

Большим достижением науки административного права явилось издание шеститомного курса «Советское административное право», в подготовке которого принимали участие ведущие советские ученые-административисты. Курс охватывал следующие основные проблемы: методы и формы государственного управления (1977); государственное управление и административное право (1978); управление в области административно-политической деятельности (1979); управление социально-культурным строительством (1980); основы управления народным хозяйством (1981); управление отраслями народного хозяйства (1982).

В современный период российской государственности вопросы административного права разрабатываются учеными-административистами с позиции новых политической и экономической систем, нового российского законодательства, закрепившего принцип разделения властей.

В учебнике *А. П. Алехина, А. А. Кармолицкого и Ю. М. Козлова* «Административное право Российской Федерации» государственное управление рассматривается с точки зрения реализации исполнительной власти в сфере экономики, в социально-культурной и административно-политической сферах. Большой интерес представляет данный авторами теоретический анализ понятия и механизма исполнительной власти и ее соотношения с государственным управлением.

Одной из первых книг по административному праву на новом правовом материале является учебник *Д. Н. Бахраха* «Административное право», в котором рассматриваются вопросы деятельности органов исполнительной власти, обеспечения законности в государственном управлении, административной ответственности, административного производства и ряд других важных вопросов административного права.

В 1999 г. вышел учебник «Административное право», подготовленный профессорами кафедры административного права Московской государственной юридической академии под редакцией заслуженных деятелей науки Российской Федерации *Ю. М. Козлова* и *Л. Л. Попова*, в котором были рассмотрены как проблемы общей части административного права, так и государственного управления в конкретных сферах государственной деятельности.

Интересным и полезным для каждого изучающего административное право является написанный в 1998 г. *Ю. А. Тихомировым* «Курс административного права и процесса», который, по существу, объединил в себе свойства монографического исследования и учебника. Помимо материала, традиционно содержащегося в учебниках административного права, курс содержит обширный дополнительный материал, позволяющий более углубленно изучать предмет. Книга сочетает в себе глубокий теоретический анализ с практическими рекомендациями, исторический подход с современным анализом.

К. С. Бельский рассмотрел государственное управление как явление, непосредственно связанное с осуществлением исполнительной власти. Исходя из этого основополагающего признака он определяет государственное управление как основанную на законе, организующую, юридически-властную деятельность органов исполнительной власти (аппарата государственного управления), состоящую в непосредствен-

ном руководстве социально-политическим, социально-культурным и хозяйственным строительством. Автор справедливо подчеркивал, что государственное управление включает в себя планирование, издание правовых актов, подбор кадров, координирование и контроль.

В 2007 г. Воронежским государственным университетом был издан учебник «Общее административное право» под редакцией Ю. Н. Старилова. В этом учебнике на высоком теоретическом уровне были рассмотрены основные вопросы истории развития этой отрасли права и теории административно-правового регулирования: содержание публичного и государственного управления; сущность и основные признаки исполнительной власти; предмет и методы регулирования; нормы и отношения; субъекты, реализующие установленный законодательством правовой статус; органы исполнительной власти; государственные служащие; формы и методы управленческих действий; административный процесс.

В 2008 году в издательстве «Норма» был издан учебник «Административное право России» под редакцией Л. Л. Попова и М. С. Студеникиной, в котором рассматривались предмет и метод административного права; административно-правовой статус субъектов административного права (российских и иностранных граждан, органов исполнительной власти, государственных служащих, предприятий, учреждений и организаций); формы и методы реализации исполнительной власти; ответственность за совершение административных правонарушений. В учебнике также освещались вопросы организации управления в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах. Специальный раздел учебника был посвящен проблемам административно-процессуального права.

§ 4. Наука административного права в зарубежных государствах

Административное право в современных зарубежных странах — обширная и разветвленная отрасль правовой системы. Для того, чтобы уяснить, что представляет собой административное право зарубежных государств как отрасль права, необходимо понимать, что его предмет обусловлен особенностями правовых систем этих государств (континентальной и англосаксонской).

В общем плане административное право понимается представителями англосаксонской и континентальной систем права *как совокупность юридических норм, регламентирующих деятельность административных учреждений*. Однако объекты административно-правового регулирования в англосаксонской и континентальной

системах права существенно различаются. Вся история европейской науки административного права во многом сводится к анализу государственного управления в отличие от США, где административное право сформировалось значительно позднее, во второй половине XX века, и претерпело значительное влияние социологии.

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

В странах континентальной правовой системы, как правило, выделяются общая и особенная части административного права. Общая часть административного права охватывает нормы, принципы и правовые институты, распространяющиеся на все сферы административной деятельности. Особенная часть рассматривается как совокупность административно-правовых норм, принципов и институтов, которые регулируют вопросы, связанные с государственным управлением в отдельных сферах управления — административно-политической, хозяйственно-экономической или социально-культурной.

В англосаксонских странах (США, Великобритания) административное право развилось в самостоятельную отрасль позднее. С расширением государственного вмешательства в экономику и другие сферы общественной жизни развивается административная деятельность и укрепляется аппарат административной власти. Этот процесс сопровождается появлением специфических норм, относящихся только к деятельности органов управления.

В странах англосаксонской правовой системы деление административного права на общую и особенную части не принято. В странах англосаксонской системы получило преимущественное развитие процессуальных норм, включающих и процедурные нормы. Это позволяет говорить о том, что административное право в рамках данной правовой системы является прежде всего процессуальным.

Предметом административного права США и соответственно объектами регулирования этой отрасли права являются следующие три сферы деятельности административных учреждений: 1) административное нормотворчество, часто называемое по английскому образцу «делегированным законодательством»; 2) административная квазисудебная деятельность, именуемая обычно «административной юстицией» и 3) контроль судов над администрацией. При этом

вместе с контролем нередко рассматривают также ответственность администрации за вред, причиненный ее служащими, либо изучают эту проблему отдельно.

Американские ученые-административисты прежде всего акцентируют свое внимание на так называемом *внешнем административном праве*, т. е. на той части административного права, которая регулирует взаимоотношения администрации с частными лицами. Под административным правом здесь подразумеваются положения статуты, предоставляющих нормотворческие и квазисудебные полномочия правительственным органам, исключая судебные, а также нормативные акты и приказы, издаваемые этими учреждениями в соответствии с предоставленными им полномочиями. Это мнение разделяет подавляющее большинство американских административистов. Крупнейший современный американский административист — профессор К. Дэйвис указывает в своем четырехтомном курсе административного права, что административное право представляет собой право, фиксирующее полномочия и порядок деятельности административных учреждений.

Административное право Франции имеет специфическую систему норм и собственную юстицию, отличные от общих норм и общей системы правосудия.

В трудах ученых — представителей французского административного права всегда важное место занимали вопросы государственного управления. Так, во французском «Элементарном курсе административного права» М. Валина детально анализируются различные виды административных учреждений (так называемых субъектов прав в административном праве), их компетенция, персонал, приобретение администрацией имущества и управление им, общественные работы, ответственность администрации по контрактам и за вред, причиненный ее должностными лицами и служащими. Большое внимание уделил административной структуре и другой французский административист Ж. Ведель.

Для административного права Франции характерна традиционно сильная централизация и наличие обособленных административных судов, сыгравших решающую роль в формулировании норм административного права. Администрация в своей деятельности связана законом и несет ответственность за превышение власти и другие незаконные действия, за причиненный ею ущерб.

Возникновение административного права в Германии приходится на первую половину XIX века. Германская школа административного права находится в русле континентально-европейской традиции. По

мнению немецких ученых-административистов, административное право нельзя изучать в отрыве от его основы — государственного управления.

В историческом аспекте в развитии системы управления в Германии принято различать три этапа: 1) управление периода абсолютизма в условиях полицейского государства; 2) управление периода либерального «правового государства»; 3) управление периода «общества потребления», «государства планируемой экономики».

В Германии понятие административного права связывается с понятием публичного управления, которое рассматривается как деятельность и функция организованной государством системы органов. Начало разработки теории немецкого административного права во многом связано с именем немецкого юриста Лоренца фон Штейна (1815–1890).

Профессор Ф.-Й. Пайне определяет административное право как совокупность правовых норм, которые специфично действительны для управления (т. е. не распространяются на «каждого» — гражданина, предпринимателя или частноправовой фонд).

Профессор Д. Элерс раскрывает понятие административного права в широком смысле — как сумму таких правовых предписаний, которые организуют управление либо должны участвовать при его осуществлении, и в узком смысле — как «общность» писаных и неписаных правовых предписаний публичного права, которые либо конституируют государственное управление в организационном смысле, либо прямо регулируют деятельность государственного управления (за исключением норм других правовых актов конституционного права и административно-процессуального права).

Указанные определения раскрывают сущность немецкой доктрины административного права. Согласно ей административное право есть часть публичного права, его основным предметом является государственное управление.

В немецкой юридической науке большое значение придается разграничению административного и частного права. Оно вызывает много споров, но является необходимым хотя бы для разграничения подсудности. Частноправовые споры рассматриваются судами общей компетенции. Административно-правовые — административными судами. Специфической является и ответственность в сфере административного, управленческого поведения.

Немецкий административист О. Мейер определял государственное управление как деятельность государства по осуществлению его целей, за исключением законодательства и судопроизводства. Поль-

зуюсь методом «от противного», другой известный немецкий юрист В. Еллинек определял такое управление как деятельность в сфере правительственной компетенции, которая направлена на создание или прекращение публичных отношений в интересах государства и других носителей публичной власти. Анализ категории государственного управления дал в своей работе «Французское административное право» французский ученый-административист Г. Бребан¹.

Административисты континентальной системы права, отвечая на вопрос, что же такое государственное управление, исключают смежные понятия, стремясь выявить то, что составляет сущность этой категории.

Во-первых, из сферы государственного управления исключаются виды частнопредпринимательской деятельности, хотя, естественно, в управлении предприятиями административный феномен присутствует. И, несмотря на то, что ныне складывается тенденция смешения частного и публичного начал в управлении, в действительности они подчиняются качественно различным закономерностям и покоятся на различных правовых режимах. Необходимо проводить четкое разграничение между частным и государственным секторами управления.

Административное право регулирует организацию и функционирование государственного аппарата управления, его взаимоотношения с отдельными гражданами, но оно непосредственно не регулирует гражданскую деятельность и взаимоотношения частных лиц. Таков первый негативный элемент искомого общего определения.

Следовательно, управленческая сфера имеет публично-правовое, т. е. государственное, содержание.

Во-вторых, из сферы государственного управления исключаются некоторые виды государственно-правовой деятельности, которые не относятся к государственному управлению. В этом смысле область административного права необходимо отграничить от сопредельных сфер. Прежде всего, недопустимо смешение государственного управления с политикой. Политика есть прерогатива парламента, правительства и президента. К политике относится все, что связано с выбором наиболее общих направлений национально-государственного развития, юридические аспекты которого подпадают под режим конституционного права.

Необходимо разграничивать управленческую и судебную деятельность. Правосудие выделяется из комплекса государственно-правовых функций по своей специфике, ибо его суть — в разрешении конфлик-

¹ См.: Административное право зарубежных стран. М., 1996. С. 106–107.

тов и споров. Любой спор между гражданами, любой проступок или преступление, совершенные гражданами, согласно принципам нашей правовой системы, подпадают под нормы действующего уголовного и гражданского права и соответствующих процессуальных норм, т. е. в государственной деятельности управленческая сфера четко отделена от политической, судебной и производственной.

Таким образом, государственное управление рассматривается как один из видов государственной деятельности, отличающийся от деятельности законодательной и судебной, направленный на исполнение соответствующими государственными органами законодательных актов. Государственное управление не исключает и подзаконного нормотворчества.

При этом следует сказать и о том, что в ряде работ по административному праву зарубежных государств для обозначения государственной деятельности в указанной сфере водится понятие «публичной администрации» (*administration publique, administratio publica, public administration* и т. д.). Обязательными субъектами административно-правовых отношений признаются органы и учреждения публичной администрации; административное право устанавливает границы деятельности публичной администрации; закрепляет правовой статус служащих органов публичной администрации; определяет формы контроля за ней¹.

Вместе с тем в российской научной литературе сложился устойчивый перевод данного термина как «государственное управление». Понятие государственного управления используется в немецком и французском административном праве. Понятие публичной администрации, являясь общесоциологическим, по своему содержанию многозначно, а по объему весьма широко.

В связи с изложенным полагаем, что использование понятия «публичной администрации» является более уместным в таких общественных науках как политология, социология и других. В теории административного права для обозначения указанной сферы государственной деятельности представляется обоснованным использование исторически сложившегося понятия «государственное управление».

Контрольные вопросы

1. Предмет науки административного права. Соотношение с другими научными дисциплинами.
2. Возникновение и развитие науки административного права.

¹ См.: Административное право зарубежных стран. М., 2003. С. 28.

3. Современные проблемы науки административного права.
4. Наука административного права в зарубежных государствах.

Список рекомендуемой литературы

Административная реформа и наука административного права. Сборник научных трудов, посвященных 80-летию со дня рождения Ю. М. Козлова / сост. Э. П. Андрюхина. М.: МГЮА, 2007.

Административное право. Теория и современность: сб. научных трудов, посвященных 100-летию со дня рождения С. С. Студеникина / под ред. Л. Л. Попова и М. С. Студеникиной. М.: МГЮА, 2006.

Административное право зарубежных стран: учебник / под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной. М.: Спарк, 2003.

Бельский К. С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995. С. 67.

Брэбан Г. Французское административное право. М.: Юрид. лит., 1988.

Драго Р. Административная наука. М.: Прогресс, 1982.

Жалинский А., Рерихт А. Введение в немецкое право. М.: Спарк, 2001.

Российское полицейское (административное) право. Конец XIX — начало XX века: хрестоматия / сост. и вступит. статья Ю. Н. Старилова. Воронеж, 1999.

Глава 3. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ

План темы

1. Понятие и особенности административно-правовых норм.
2. Виды административно-правовых норм.
3. Реализация административно-правовых норм.

§ 1. Понятие и особенности административно-правовых норм

Сущность и социальное назначение административного права, специфика административно-правового регулирования общественных отношений раскрываются при анализе правовых норм, составляющих содержание данной правовой отрасли, и позволяют определять ее место в правовой системе России.

Норма права по своему юридическому значению есть определенное правило поведения, соблюдение которого гарантируется различного рода организационными, разъяснительными и стимулирующими средствами, а также применением в отношении тех, кто их не соблюдает, мер юридического принуждения (дисциплинарная, административная, материальная, уголовная ответственность). Подобные качества в полной мере присущи административно-правовым нормам.

Нормы этой отрасли права несут на себе отпечаток общественных отношений, составляющих ее предмет. Соответственно проявляются определенные особенности, характерные для административно-правовых норм.

Изложенные исходные позиции позволяют определить *административно-правовую норму в качестве устанавливаемого государством правила поведения, целью которого является регулирование общественных отношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся в сфере функционирования механизма исполнительной власти, государственного управления.*

В административно-правовых нормах непосредственно выражается регулятивная роль административного права. Административно-правовые нормы:

а) одним из своих основных назначений имеют обеспечение эффективной реализации в сфере государственного управления конституционных прав и свобод граждан и их негосударственных объединений, а также их правовую защиту;

б) преследуют цель обеспечения должной упорядоченности организации и функционирования как всей системы исполнительной власти (государственного управления), так и ее отдельных звеньев, рационального их взаимодействия;

в) определяют тот или иной вариант должного, т. е. соответствующего интересам правового государства поведения всех лиц и организаций, действующих непосредственно в сфере государственного управления и выполняющих тот или иной объем его функций (например, администрация края, области) либо тем или иным образом затрагивающих своими действиями интересы этой сферы (например, общественные объединения, граждане). Должное поведение предполагает, какие действия можно совершать (дозволения), от каких следует воздержаться (запреты), какие совершать необходимо (предписания). В этом и выражается, по существу, управляющее воздействие на поведение;

г) действуя в сфере государственного управления, прежде всего и главным образом предназначены для обеспечения эффективной реализации конституционного назначения механизма исполнительной власти, т. е. исполнения, проведения в жизнь требований законов Российской Федерации. Тем самым они выражают сущность исполнительной ветви единой государственной власти;

д) определяя границы должного поведения в сфере государственного управления, служат интересам установления и обеспечения прочного режима законности и государственной дисциплины в общественных отношениях, возникающих в процессе государственно-управленческой деятельности;

е) в отличие от многих других отраслей российского права имеют свои собственные юридические средства защиты от посягательств на них (невыполнение, недобросовестное выполнение их требований и т. п.). Имеется в виду административная ответственность, как правило, наступающая во внесудебном порядке. В таком же аспекте можно говорить и о дисциплинарной ответственности, рамки применения которой несравненно уже, чем у административной ответственности (исключительно служебные отношения). Часто административные средства правозащиты не являются чисто административно-правовой прерогативой. С их помощью практически осуществляется защита не только административно-правовых норм и регулируемых ими управленческих отношений, но и норм многих других отраслей права (например, трудового, финансового, земельного);

ж) во многих случаях могут выступать в роли регулятора иных общественных отношений, а не только выполнять функцию правоза-

щиты. Так, с их помощью обеспечивается урегулированность финансовых, земельных, трудовых и иных отношений; именно на их основе определяется порядок взимания налогов, сборов, осуществляется государственный контроль за соблюдением налогового, природоохранного, трудового законодательства, устанавливаются основные организационные начала предпринимательской деятельности и т. п.;

з) достаточно часто устанавливаются непосредственно в процессе реализации исполнительной власти и непосредственно ее субъектами.

Общая характеристика административно-правовых норм нуждается в акцентировании внимания на некоторых их особенностях и прежде всего на вопросе о соотношении правоисполнения (правоприменения) и правоустановления (правотворчества).

Любая правовая норма есть акт правотворчества, и административно-правовые нормы не представляют собой какого-либо исключения. За соответствующими субъектами исполнительной власти законодательством закреплены полномочия по самостоятельному установлению правовых норм. Налицо административное нормотворчество.

Для административного права характерно юридическое опосредование такой деятельности, основным содержанием которой является исполнение или применение к конкретным обстоятельствам требований законов, составляющих основу всей правовой системы Российской Федерации. Поэтому административно-правовые нормы как регулятор общественных отношений управленческого типа могут характеризоваться в качестве одной из важнейших юридических форм правоприменения в сфере государственного управления.

Следовательно, *данные нормы несут в своем содержании двоякую юридическую «нагрузку»: правоустановительную и правоприменительную.* Между этими функциями административно-правовых норм теснейшая взаимосвязь, в рамках которой четко выявляется следующая закономерность: правоустановление (правотворчество) по своей сути служит целям правоприменения (исполнения). Об этом, в частности, свидетельствует тот факт, что в соответствии с действующим законодательством нормативные акты субъектов исполнительной власти издаются «во исполнение» законов.

Административно-правовые нормы, устанавливаемые субъектами исполнительной власти, вторичны по сравнению с аналогичными нормами законодательного характера, т. е. производны от них; последние по своему юридическому значению первичны. Отсюда — подзаконность не только деятельности субъектов исполнительной власти, но и устанавливаемых ими административно-правовых

норм. В иерархии правовых норм им отводится определенное место, выражаемое следующей юридической формулой: они создаются на основе (основании) и во исполнение Конституции, законов и нормативных указов Президента РФ как главы государства (ст. 115 Конституции РФ).

Являясь вторичной (производной) формой правоустановления, административно-правовые нормы, создаваемые непосредственно субъектами исполнительной власти, обеспечивают действенность прежде всего конституционных и законодательных правовых норм. Тем самым они служат одним из существенных юридических средств, придающих этим нормам характер реально работающих правовых установлений, а также детализирующих и конкретизирующих содержащиеся в них общие правила поведения.

Обычно нормы законов не имеют прямого действия, представляя собой наиболее общие правила поведения принципиального характера, абстрагирующиеся от конкретных особенностей и условий их практического применения (исполнения). Между тем Россия — не унитарное государство; ее территория огромна, причем территориальные особенности нередко весьма существенны. Россия — многонациональное государство; эффективное развитие территорий, национально-государственных образований и отдельных народностей невозможно без корректировки тех или иных норм законов. Конечно, это стремится учесть сам законодатель, но практически решение данной задачи — не его функция.

Поэтому на долю административно-правовых норм, создаваемых субъектами исполнительной власти, падает основная нагрузка по приданию тем или иным позициям, законодательно закрепленным, прямого действия. Иначе говоря, *общие нормы закона в процессе их применения в рамках функционирования механизма исполнительной власти, как правило, нуждаются в опосредовании их нормами административного права, т. е. в административно-правовом механизме их реализации.*

В настоящее время широкое распространение имеет ведомственное административное нормотворчество, что на практике не всегда оправданно, особенно если адресатом таких административно-правовых норм являются граждане (например, в области оказания транспортных, таможенных, жилищных и коммунальных услуг). К этому следует добавить, что в таком же плане действуют республиканские правительства, губернаторы краев, областей, администрации иных субъектов РФ. Нынешнее состояние законодательства, к сожалению, пока еще в этой части не упорядочено, что часто приводит к необо-

снованному расширению административно-правовых ограничений прежде всего для граждан, а также юридических лиц.

Относительно ведомственного административного нормотворчества, весьма до сих пор развитого и нередко далекого от соответствия требованиям законности, в перспективе следует ожидать, во-первых, сведения ведомственного административного правотворчества до уровня преимущественно внутрисистемного регулирования, т. е. осуществляемого в интересах внутренней организации самого механизма исполнительной власти (установление норм, обязательных для нижестоящих звеньев данной, например, отраслевой, системы); во-вторых, ограничения возможностей установления ведомствами общеобязательных административных правил; делегирования такого рода полномочий в отдельных случаях со стороны субъектов исполнительной власти общей компетенции.

Таким образом, необходимы условия, не позволяющие чрезмерно расширять сферу административного правотворчества. В то же время столь же необходимы и условия, позволяющие этому виду правоустановительной деятельности развиваться в строгих рамках законности.

Регулирующее воздействие административно-правовых норм весьма масштабно. В этом заключается их универсальность, как универсальна (в смысле масштаба) сама деятельность по реализации задач и функций исполнительной власти. В современных условиях объектом административно-правового регулирования по-прежнему остаются действия (поведение) исполнительных органов, их внутренних структурных подразделений, а также действующих от их имени должностных лиц. Административно-правовые нормы, следовательно, рассчитаны в значительной степени на регулирование организации и функционирования аппарата государственного управления, от эффективности работы которого зависят не только состояние экономической, социальной и иной деятельности, но и, в первую очередь, уровень реализации демократических возможностей всестороннего развития личности, удовлетворения ее жизненных потребностей и интересов.

Административно-правовые нормы, однако, не могут быть сведены к чисто «аппаратным». Роль этих норм более многообразна, что прямо вытекает из сущности и назначения государственно-управленческой деятельности как формы практической реализации исполнительной власти. Соответственно аппарат управления «живет» не только и не столько интересами собственного бытия. Он повседневно связан как с нижестоящими звеньями, так и со всеми другими учреждениями, действующими в сфере государственного управления либо так или

иначе затрагивающими ее интересы. В первом случае имеются в виду различного рода государственные по своему характеру образования (предприятия, корпорации и т. п.), а во втором — негосударственные образования политического, социально-культурного, коммерческого типа, а также, что особенно важно подчеркнуть, граждане. Все они являются адресатом административно-правовых норм.

Таковы наиболее отчетливо выраженные особенности административно-правовых норм. Эти нормы императивны, что выражается в односторонности содержащихся в них юридически обязательных волеизъявлений полномочных субъектов исполнительной власти (государственного управления).

§ 2. Виды административно-правовых норм

Административно-правовые нормы различны по своей регулятивной направленности и, соответственно, по юридическому содержанию.

Существуют различные критерии их классификации. Наиболее общий характер имеет выделение двух основных видов этих норм: *материальные и процессуальные*.

Материальные административно-правовые нормы юридически закрепляют комплекс обязанностей и прав, а также ответственность участников регулируемых административным правом управленческих отношений, т. е. фактически их административно-правовой статус. В материальных нормах находит свое выражение тот правовой режим, в рамках которого должна функционировать система исполнительной власти (государственного управления), должны действовать участники регулируемых управленческих отношений. Такие административно-правовые нормы нередко называют статичными. Это, например, нормы, определяющие: обязанности соответствующих должностных лиц принять и рассмотреть в установленный срок жалобу гражданина; основы компетенции того или иного субъекта исполнительной власти. Таким образом, материальные административно-правовые нормы определяют основы взаимодействия субъектов исполнительной власти и различного рода объектов управления, их взаимные юридические возможности.

Процессуальные административно-правовые нормы регламентируют динамику государственного управления и связанных с ним управленческих отношений. Например, это нормы, определяющие: порядок приема, рассмотрения, разрешения жалоб и заявлений граждан: порядок производства по делам об административных

правонарушениях. Их назначение сводится к определению порядка (процедуры) реализации юридических обязанностей и прав, установленных нормами материального административного права в рамках регулируемых управленческих отношений.

Соотношение материальных и процессуальных норм административного права может быть показано на следующем примере. Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. определяет государственную службу в качестве профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственного органа, а также условия, связанные с поступлением на государственную службу. Эти нормы лишь фиксируют возможности приобретения гражданами Российской Федерации статуса государственного служащего. В этом их юридически понимаемая статичность и, соответственно, материальность.

Этот же Закон содержит нормы, определяющие порядок поступления на государственную службу и ее прохождения. В данном случае речь идет уже о процессуальных (динамичных) нормах.

Общая характеристика процессуальных административно-правовых норм нуждается в некоторых уточнениях. В частности, следует иметь в виду, что до сих пор проблема административного процесса относится к числу дискуссионных, не решен положительно вопрос о выделении в структуре административного права самостоятельной части, именуемой «Административно-процессуальное право Российской Федерации». Необходимые предпосылки для этого имеются независимо от того, что в существующем сейчас виде процессуальные административно-правовые нормы неоднородны по своему управленческому и юридическому назначению. Не выделено административно-процессуальное законодательство; как правило, материальные и процессуальные нормы содержатся в единых нормативных актах.

В соответствии со сложившимися в юридической теории и практике представлениями о процессе и процессуальной деятельности следует акцентировать внимание преимущественно на их юридической сущности, как это имеет место, например, в отношении уголовного и гражданского процесса. На подобной базе можно выделить административно-юрисдикционные нормы, регламентирующие порядок рассмотрения и разрешения преимущественно во внесудебной форме различного рода административно-правовых споров.

Налицо, следовательно, правоохранный аспект административно-юрисдикционных норм.

Но управленческая деятельность не сводится только к юрисдикционной. Существенна значимость, например, подготовки и принятия

управленческих решений, регистрационных, разрешительных и иных функций, широко используемых в процессе государственно-управленческой деятельности. Это также процессуальные действия. В силу этого административно-процессуальные нормы, регламентирующие многие позитивные стороны повседневной деятельности по управлению, прежде всего практической работы аппарата управления, можно выделить в особую группу — административно-процедурные нормы. Например, нормы, содержащиеся в утвержденном Правительством РФ 1 июня 2004 г. Регламенте Правительства, определяющем основы формирования плана работы, порядок подготовки, принятия и оформления принятых решений.

Важное значение имеет классификация административно-правовых норм в зависимости от их *конкретного юридического содержания*. В ее основе тот или иной вариант метода административно-правового регулирования управленческих общественных отношений. С этих позиций выделяются следующие виды административно-правовых норм:

а) обязывающие, т. е. предписывающие в предусмотренных данной нормой условиях совершать определенные действия. Содержащиеся в такого рода нормах веления могут быть выражены в качестве обязательного предписания. Например, при приеме на работу в государственное учреждение администрация обязана издать приказ; при получении жалобы гражданина орган управления (должностное лицо) обязан рассмотреть ее в течение 30 дней; возникающее общественное или коммерческое объединение обязано пройти регистрацию;

б) запрещающие, т. е. предусматривающие запрет на совершение тех или иных действий в условиях, определяемых данной нормой. Запреты могут носить общий либо специальный характер. Например, общим является запрещение действий (бездействия), подпадающих под признаки административного правонарушения. Полиции запрещено применение специальных средств и огнестрельного оружия в отношении женщин (с явными признаками беременности), лиц с явными признаками инвалидности и малолетних (несовершеннолетних) и т. п. Это — специальный запрет;

в) уполномочивающие, или дозволительные (диспозитивные), нормы. Объединяет эти разнообразные по наименованию нормы то, что в них выражается предусматриваемая административно-правовой нормой возможность адресата действовать в рамках требований данной нормы по своему усмотрению. Главное состоит в том, что отсутствуют прямые предписания, равно как и запреты. Но норма создает определенный правовой режим, в рамках которого участни-

ки регулируемых управленческих отношений действуют не произвольно, а подчиняясь указанному режиму. Отсутствие предписаний и запретов свидетельствует о наличии иного «рычага» юридического воздействия, а именно — разрешения. Фактически дозволение есть разрешение в данных условиях совершать либо не совершать данные действия; дозволительные нормы, соответственно, могут характеризоваться как разрешительные.

Конкретное юридическое содержание уполномочивающих (дозволительных) административно-правовых норм зависит от особенностей их адресата.

Так, гражданину предоставляется возможность самостоятельно решать вопросы, связанные с практической реализацией его субъективных прав в сфере государственного управления (например, право на обжалование неправомερных действий должностного лица и т. п.).

Если адресатом административно-правовых норм являются исполнительные органы (должностные лица), ситуация, не изменяясь по существу, приобретает особую юридическую окраску. Указанные субъекты самостоятельно выбирают определенный вариант поведения из числа предлагаемых правовой нормой. Например, должностные лица, осуществляющие контрольно-надзорные функции, могут применять к нарушителю соответствующих правил поведения одну из предусмотренных мер административного воздействия: потребовать устранения выявленных недостатков; привлечь виновных к административной ответственности; принять решение об ограничении, приостановлении, прекращении работы предприятия; предъявить иск в суд; направить материалы о привлечении виновных к уголовной ответственности и т. п. Очевидно, что применяются не вся совокупность названных средств воздействия, а лишь те, которые, по мнению полномочного должностного лица, являются наиболее эффективными;

г) стимулирующие (поощрительные) нормы обеспечивают с помощью соответствующих средств материального или морального воздействия должное поведение участников регулируемых управленческих общественных отношений. Удельный вес подобного рода административно-правовых норм имеет тенденцию к возрастанию. Обычно их связывают с использованием в процессе реализации исполнительной власти так называемых экономических рычагов (методов) управления. Например, чаще всего в таком аспекте говорится об установлении налоговых и иных льгот, освобождении от налогообложения, применении льготного кредитования и т. п.;

д) рекомендательные нормы. Природа их отличается своеобразием, ибо рекомендации, как правило, не имеют юридически

обязательного характера. Поэтому они чаще всего используются во взаимоотношениях субъектов исполнительной власти и негосударственных формирований.

Административно-правовые нормы классифицируются и по иным критериям. Так, *по адресату* могут быть выделены нормы, регламентирующие:

- а) административно-правовой статус граждан;
- б) организацию и деятельность механизма исполнительной власти, т. е. различных звеньев аппарата государственного управления;
- в) административно-правовой статус государственных служащих — работников управленческого аппарата;
- г) ключевые вопросы организации и деятельности государственных предприятий и учреждений;
- д) административно-правовой статус общественных объединений;
- е) отдельные стороны функционирования различного рода коммерческих структур, включая частные.

С учетом федеративного устройства России административно-правовые нормы классифицируются *по сфере действия*. Это:

- а) общефедеральные нормы;
- б) нормы субъектов Федерации.

По *объему регулирования* административно-правовые нормы подразделяются на:

а) общие, т. е. распространяющие свое действие на все сферы и отрасли государственного управления и регламентирующие наиболее важные стороны процесса реализации исполнительной власти. Чаще всего такого рода нормы содержатся в законодательных актах, указах Президента и постановлениях Правительства РФ;

б) межотраслевые, т. е. регламентирующие те или иные стороны государственно-управленческой деятельности, которые являются общими или сопредельными для всех или многих отраслей государственного управления и имеют при этом специальный характер. Например, такие черты свойственны нормам антимонопольного, экологического законодательства, нормам, содержащимся в положениях о межотраслевых органах исполнительной власти (статистики, тарифам) и т. п.;

в) отраслевые, т. е. регламентирующие те или иные стороны управленческих отношений, возникающих в границах сферы, закрепленной за исполнительными органами отраслевой компетенции (например, министерств).

Существуют и иные классификационные группы административно-правовых норм. Например, они могут иметь либо внутрисистемный (их юридическая сила распространяется на нижестоящие звенья механизма исполнительной власти), либо общеобязательный (их действие распространяется на всех участников регулируемых отношений) характер.

§ 3. Реализация административно-правовых норм

Реализация административно-правовых норм означает практическое использование содержащихся в них правил поведения в интересах регулирования управленческих общественных отношений. В этом процессе участвуют все стороны указанных отношений, но, естественно, по-разному, т. е. в соответствии с их административно-правовым статусом.

Известны два основных способа реализации административно-правовых норм: *исполнение и применение*.

Исполнение заключается в активных правомерных действиях субъектов права по выполнению предписаний, содержащихся в этих нормах.

В отличие от исполнения применение административно-правовых норм является прерогативой соответствующих субъектов исполнительной власти. Оно практически выражается в издании полномочным органом (должностным лицом) индивидуальных юридических актов, основанных на требованиях материальных либо процессуальных норм. Эти акты издаются применительно к конкретным административным делам (например, приказ о назначении на должность, решение по жалобе гражданина, регистрация общественного объединения и т. п.). Административно-правовая норма реализуется не в результате исполнения той или иной стороной управленческого отношения какого-либо, например, запрета (переход улицы в неполюженном месте и т. п.), а путем официального юридически властного решения конкретного административного дела, что относится исключительно к компетенции органов государственного управления (должностных лиц). Правоприменение — обобщенная характеристика функционирования механизма исполнительной власти. Вот почему граждане не имеют полномочий по применению административно-правовых норм.

Правоприменение в административном порядке в случаях, специально предусмотренных действующим российским законодательством, возлагается также на суды (судей). В частности, такого

рода действия судебные органы осуществляют как при назначении административных наказаний за совершение административных правонарушений (например, за мелкое хулиганство), так и при рассмотрении и разрешении ряда административных по своей сути споров (например, по жалобам граждан на неправомерные действия органов управления и должностных лиц).

Таким образом, исполнение и применение есть два основных способа реализации административно-правовых норм.

Самостоятельное значение имеет вопрос о действии административно-правовых норм, т. е. об их юридической силе.

Административно-правовые нормы имеют определенные пространственные и временные границы, а также могут иметь юридическую силу в отношении различного круга лиц. Так, действие их в пространстве предполагает территорию, на которую распространяется их юридическая сила. К этой основной позиции можно добавить, что в некоторых случаях административно-правовые нормы могут действовать в межтерриториальном масштабе (например, отраслевые нормы транспортных министерства и ведомств). Возможен их «выход» и за Государственную границу РФ. Это имеет место тогда, когда нормы регламентируют деятельность российских организаций (например, различного рода представительств) и граждан, находящихся в зарубежных странах. Иногда административно-правовые нормы действуют на территории нескольких государств в соответствии с двусторонними или многосторонними соглашениями. Расширение подобной практики стало закономерным для взаимоотношений между суверенными государствами — членами Содружества Независимых Государств (СНГ).

В пределах России административно-правовые нормы распространяются также и на иностранных граждан.

Во времени административно-правовые нормы, как правило, не ограничены определенными сроками действия. Это означает, что они действуют до их официального изменения либо до отмены. В ряде случаев возможно установление определенных сроков их действия (например, на определенный срок устанавливается режим чрезвычайного положения).

Законную силу административно-правовые нормы приобретают либо с момента подписания содержащих их нормативных актов (например, указов Президента или постановлений Правительства РФ), либо в тот срок, который предусмотрен для вступления соответствующих норм в силу. Как правило, это 10 дней после опубликования нор-

мативного акта. Сроком вступления их в силу может служить также момент доведения административно-правовых норм до исполнителей.

В Российской Федерации действуют некоторые административно-правовые нормы бывшего СССР. В подобных случаях союзные нормы, не противоречащие российскому законодательству, сохраняют свою силу впредь до момента установления обновленных норм законодательными или иными органами Российской Федерации.

Законы и другие правовые акты, содержащие административно-правовые нормы и действовавшие на территории до вступления в силу Конституции РФ, применяются в части, не противоречащей Конституции.

Принципиальное значение для действия административно-правовых норм как в пространстве, так и во времени имеет следующее положение Конституции РФ: любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения (ст. 15).

Особую значимость процесс реализации административно-правовых норм приобретает в связи с особенностями современного федеративного устройства России, поскольку к компетенции органов государственной власти субъектов Федерации отнесено самостоятельное установление нормативных правовых актов. Практика многих лет, к сожалению, демонстрирует немало фактов, суть которых в том, что на уровне субъектов Федерации устанавливаются правовые нормы, в том числе и административно-правовые, не соответствующие федеральному законодательству. В соответствии со ст. 76 Конституции РФ (ч. 5) установлено, что в случае противоречий между нормативными правовыми актами субъектов Федерации и федеральными приоритет отдается федеральным. В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. с последующими изменениями и дополнениями нормативные правовые акты субъектов Федерации, признанные судом противоречащими федеральному и региональному законодательству, подлежат приведению в соответствие с законом в течение шести месяцев.

Контрольные вопросы

1. Понятия и особенности административно-правовых норм. Их структура.

2. Виды административно-правовых норм. Критерии классификации.
3. Реализация административно-правовых норм. Их юридическая сила.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Бочаров С. Н., Зубач А. В., Костенников М. В. Административная юрисдикция. Учебное пособие. М.: Щит-М, 2006.

Коренев А. П. Нормы административного права и их применение. М.: Юрид. лит., 1978.

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (СЗ РФ, 1997, № 51, ст. 5712).

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов российской Федерации» (СЗ РФ, 1999, № 42, ст. 5005).

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (СЗ РФ. 2002. № 1. ст. 1, 2).

Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. Т. 1. М.: Норма, 2002.

Глава 4. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ

План темы

1. Основные черты административно-правовых отношений.
2. Виды административно-правовых отношений.
3. Юридические факты в административном праве.

§ 1. Основные черты административно-правовых отношений

Административно-правовые отношения представляют собой разновидность правовых отношений, разнообразных по характеру, юридическому содержанию, по их участникам. Им свойственны все основные признаки любого правового отношения, как-то: первичность правовых норм, вследствие чего правоотношение есть результат регулирующего воздействия на данное общественное отношение данной правовой нормы, придающего ему юридическую форму; регламентация правовой нормой действий (поведения) сторон этого отношения; корреспонденция взаимных обязанностей и прав сторон правоотношения, определяемая правовой нормой; установление их юридической ответственности за несоответствующее требованиям правовой нормы поведение.

Соответственно под административно-правовым отношением понимается урегулированное административно-правовой нормой управленческое общественное отношение, в котором стороны выступают как носители взаимных прав и обязанностей, установленных и гарантированных административно-правовой нормой. Налицо выражение одного из существенных качеств административно-правовых отношений, а именно то, что они представляют собой не любое общественное отношение, а управленческое, получившее юридическую, в нашем случае — административно-правовую окраску.

Особенности административно-правовых отношений состоят в следующем.

1. Характер административно-правовых отношений как власте-отношений предопределяется доминирующим положением одной их стороны — субъекта управления (управляющей стороны). В подобной полярности находит свое прямое выражение властно-волевое начало,

присущее любому виду социального управления, но выражаемое по-разному.

2. Административные правоотношения, как и все иные правоотношения, имеют свой объект. Его понимание связано с сущностными чертами государственно-управленческой деятельности, всегда предполагающими соподчиненность воле. Воля всех участников регулируемых управленческих отношений подчинена единой управляющей воле. Отсюда и властный характер этих отношений, причем власть (авторитет) является средством волевого регулирования управленческих процессов. Но в этих процессах участвуют люди, наделенные волей и сознанием; именно они совершают определенные, предписанные административно-правовыми нормами действия или воздерживаются от них. Из этого следует, что *объектом административно-правового отношения являются воля, сознание и опосредованное ими поведение (действия) управляемых в сфере реализации исполнительной власти.*

3. Административно-правовые отношения возникают непосредственно в связи с практической деятельностью исполнительных органов по реализации возложенных на них исполнительно-распорядительных функций, а также по поводу осуществления исполнительными органами управленческих функций.

4. Между сторонами административно-правовых отношений возможны споры. Так, гражданин может быть не согласен с правоммерностью принятых в его адрес действий исполнительного органа (должностного лица). Это его несогласие, не влияющее на возникновение правоотношения, тем не менее, вызывает определенные юридические последствия: гражданин вправе оспаривать указанные действия. Так возникает конкретный административно-правовой спор.

5. Порядок ответственности сторон административно-правовых отношений в случае нарушения ими требований административно-правовых норм состоит в том, что *ответственность одной стороны наступает не перед второй стороной правоотношения, а непосредственно перед государством в лице его соответствующего органа (должностного лица).* Объясняется это тем, что речь идет фактически о нарушении публично-правовых интересов в сфере исполнительной власти. Именно поэтому исполнительные органы (должностные лица) наделяются полномочиями по самостоятельному воздействию на нарушителей требований административно-правовых норм (дисциплинарная, административная ответственность).

§ 2. Виды административно-правовых отношений

Административно-правовые отношения можно классифицировать по следующим основаниям.

По форме возникновения *связи власть-подчинение*:

а) отношения, непосредственно выражающие основную формулу управляющего воздействия («субъект — объект»), в которой отчетливо проявляется властная природа государственно-управленческой деятельности. Это — собственно властеотношения;

б) отношения, складывающиеся за рамками непосредственного управляющего воздействия на тот или иной объект, но органически связанные с его осуществлением.

Иногда названные группы административно-правовых отношений характеризуются как *основные и неосновные управленческие связи*.

Можно выделить также *внешние и внутриорганизационные административно-правовые отношения*.

В соответствии с данной классификацией правоотношения подразделяются на:

а) возникающие в рамках внутренней деятельности органов управления (решение структурных и кадровых вопросов, распределение обязанностей работников управленческого аппарата, определение их ответственности и т. п.);

б) возникающие в рамках внешней сферы управления, т. е. непосредственно в процессе реализации функций управления применительно к управляемым объектам.

Различают *субординационные и координационные административно-правовые отношения*.

Для первых характерна авторитарность (властность) юридических волеизъявлений субъекта управления. Они как раз являются собственно административными. Вторые — это, как правило, такие управленческие связи, в которых авторитарность отсутствует (например, отношения между несоподчиненными исполнительными органами).

По юридическому характеру взаимодействия их участников. В соответствии с этим критерием, поглощающим в определенной мере ранее рассмотренные, выделяются *вертикальные и горизонтальные правоотношения*.

Вертикальные административно-правовые отношения в наибольшей степени выражают суть административно-правового регулирования и типичны для государственно-управленческой деятельности субординационных связей между субъектом и объектом управления. Это и есть то, что обычно называют властеотношениями. Возника-

ют они между соподчиненными сторонами, что свидетельствует об отсутствии в них, в отличие от гражданско-правовых отношений, равенства сторон.

Горизонтальными административно-правовыми отношениями признаются те, в рамках которых стороны фактически и юридически равноправны. В них, соответственно, отсутствуют юридически властные веления одной стороны, обязательные для другой. Конечно, такого рода правоотношения не столь распространены в сфере государственного управления, как вертикальные. И это понятно, ибо они как бы выпадают из общего русла административно-правового регулирования. Тем не менее возможность их возникновения существует.

Вычлнить горизонтальные отношения из общей массы управленческих связей довольно сложно, так как они, не являясь типичными для сферы государственного управления, выражаются не столь отчетливо, как вертикальные. Тем не менее управленческая практика дает определенные основания для отнесения к их числу следующих административно-правовых отношений:

а) отношения, предшествующие непосредственному управляющему воздействию. Они служат предпосылкой вертикальных отношений, т. е. предназначены для создания условий, необходимых для принятия одностороннего юридически властного решения. Это — связи, возникающие между находящимися на одинаковом правовом уровне исполнительными органами (должностными лицами), в которые они вступают по поводу, например, подготовки и принятия совместных нормативных актов управления (например, между двумя министерствами); отношения по согласованию совместных управленческих действий; отношения в связи с проведением совместных заседаний (например, коллегий двух министерств); отношения по формированию межведомственных консультативных, совещательных или координационных советов; отношения между органами исполнительной власти и, например, профсоюзными органами по поводу удовлетворения законных интересов последних (на предмет заключения или изменения тарифных соглашений) и т. п.;

б) отношения, возникающие после осуществления непосредственного управляющего воздействия с целью создания условий для эффективной реализации принятого в одностороннем порядке юридически властного решения. Это, например, отношения, в ходе и результате которых вырабатываются совместные меры по исполнению нормативных актов (формирование межведомственных комиссий, проведение совместных ревизий и т. п.). Эти две названные группы отношений относятся к числу административно-процедурных;

в) отношения административно-процессуального характера, в которых стороны занимают равноправное положение (например, в рамках производства по жалобам граждан, по делам об административных правонарушениях). Содержанием этих отношений является рассмотрение административно-правовых споров;

г) отношения административно-договорного характера, носящие форму различного рода соглашений (например, предварительное соглашение о приеме на ту или иную должность). Соглашения возможны и между субъектами исполнительной власти.

§ 3. Юридические факты в административном праве

Административно-правовые отношения возникают при наличии условий, предусмотренных административно-правовыми нормами. Это — юридические факты — обстоятельства, при которых в соответствии с требованиями данной нормы между сторонами должны (или могут) возникнуть конкретные правоотношения. *В качестве юридических фактов выступают, действия и события.*

Действия являются результатом активного волеизъявления субъекта. По характеру различаются правомерные и неправомерные действия.

Правомерные действия всегда соответствуют требованиям административно-правовых норм. В качестве юридических фактов выступают правомерные действия граждан и других возможных участников административно-правовых отношений. Например, подача гражданином жалобы влечет за собой возникновение конкретного административного правоотношения между ним и исполнительным органом (должностным лицом), которому жалоба адресуется.

Особенностью юридических фактов по административному праву является то, что основным видом правомерных действий служат правовые акты субъектов исполнительной власти, имеющие индивидуальный, т. е. относящийся к конкретному адресату и делу, характер. Прямое их юридическое последствие — возникновение, изменение или прекращение административно-правового отношения. Например, приказ о назначении на должность влечет за собой возникновение государственно-служебных отношений, являющихся разновидностью административно-правовых.

Неправомерные действия не соответствуют требованиям административно-правовых норм, нарушают их. Это — дисциплинарные и административные проступки как наиболее характерные для сферы государственного управления. Они влекут за собой юрисдикционные

правоотношения. К числу правонарушений относится также бездействие (например, непринятие органами внутренних дел необходимых мер по обеспечению общественного порядка).

События — явления, независимые от воли людей (например, смерть, стихийное бедствие и другие).

Контрольные вопросы

1. Понятия и особенности административно-правовых отношений.
2. Черты административно-правовых отношений.
3. Виды административно-правовых отношений.
4. Сущность вертикальных и горизонтальных административно-правовых отношений.
5. Юридические факты в административном праве.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Козлов Ю. М. Административные правоотношения. М., 1976.

Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. Учебное пособие. М.: Изд-во Российского университета дружбы народов, 2005.

Зинченко С. А. Юридические факты в механизме правового регулирования. М.: Волтерс Клувер, 2007.

Сорокин В. Д. Административно-процессуальные отношения. Л., 1968.

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712).

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов российской Федерации» (СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005);

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1, 2).

Раздел II

СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Глава 5. ПОНЯТИЕ И СИСТЕМА СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

План темы

1. Понятие субъекта административного права.
2. Система субъектов административного права.
3. Права, обязанности и ответственность субъектов административного права.

§ 1. Понятие субъекта административного права

Под *субъектом административного права* понимается лицо или организация, которые в соответствии с действующим законодательством могут быть участниками (сторонами) регулируемых административным правом управленческих отношений, носителями соответствующих прав и обязанностей. Круг таких субъектов многообразен. Главное, что объединяет их — обладание особым юридическим качеством, а именно административной правоспособностью.

Административная правоспособность — проявление общей правоспособности, т. е. установленной и охраняемой правовыми нормами *возможности данного субъекта (гражданина, исполнительного органа и т. п.) вступить в различного рода правовые отношения*. Это — способность приобретать соответствующий комплекс юридических прав и обязанностей и нести ответственность за их реализацию. Следовательно, правоспособность является предпосылкой возникновения правовых отношений с участием данного субъекта.

Административная правоспособность в своей сущности определяется особенностями управленческой сферы. Соответственно каждый, кто нормами административного права наделен правами и обязанностями в этой сфере, рассматривается в качестве субъекта

административного права. Характерным для них свойством является возможность быть участником конкретных административно-правовых отношений, но не само это участие. Следовательно, говоря о субъектах административного права, необходимо иметь в виду прежде всего не их перечень, а основные позиции, характеризующие административно-правовой статус каждого из них.

Административная правоспособность возникает с момента рождения лица или создания организации и прекращается со смертью лица или ликвидации организации. Объем и содержание административной правоспособности определяется законами и иными нормативными правовыми актами, в которых содержатся нормы административного права.

Конкретный объем прав и обязанностей субъектов в сфере административного права определяется рядом факторов. Так, согласно Федеральному закону «О воинской обязанности и военной службе» решение о призыве граждан на военную службу может быть принято только после достижения ими возраста 18 лет. От призыва на военную службу освобождаются граждане, признанные не годными или ограниченно годными к военной службе по состоянию здоровья. В случаях, определенных указанным Федеральным законом, гражданам может быть предоставлена отсрочка от призыва на военную службу по состоянию здоровья, семейному положению и для продолжения образования.

Административная правоспособность граждан служит основой для административной дееспособности. Под *административной дееспособностью* понимается способность субъекта административного права своими действиями осуществлять предоставленные права, выполнять установленные обязанности и нести административную ответственность за свое поведение, т. е. субъекты административного права становятся субъектами административно-правовых отношений тогда, когда они обладают практической способностью реализовать свою административную правоспособность в рамках конкретных административно-правовых отношений. Но для этого требуется, чтобы они были наделены административной дееспособностью. Налицо соотношение административно-правового статуса того или иного субъекта административного права (правоспособность) с процессом его практической реализации в условиях управленческой действительности (дееспособность). Дееспособность также является важнейшим элементом административно-правового статуса наряду с правоспособностью.

Момент возникновения административной дееспособности четко административным законодательством не определен. Так, в соответствии со статьей 60 Конституции Российской Федерации гражданин может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет.

В ряде случаев частичная дееспособность может наступать и ранее этого возраста. Например, граждане, достигшие 14 летнего возраста, обязаны иметь документ, удостоверяющий их личность. Согласно Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста шестнадцати лет. Вместе с тем с учетом конкретных обстоятельств дела и данных о лице, совершившем административное правонарушение в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет, комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав указанное лицо может быть освобождено от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних.

Основаниями ограничения административной дееспособности являются общими основаниями для ограничения дееспособности в других отраслях права. Так, статьей 2.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривается, что не подлежит административной ответственности физическое лицо, которое во время совершения противоправных действий (бездействия) находилось в состоянии невменяемости, т. е. не могло осознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики.

На практике далеко не всегда возможно проведение четких граней между административной право- и дееспособностью, хотя условно можно утверждать, что они соотносятся как статическая и динамическая категории. Довольно часто они неразделимы, так как являются, по существу, двумя элементами единого административно-правового статуса. Это, в частности, относится к органам исполнительной власти, для которых они наступают одновременно, т. е. с момента образования и юридического закрепления их компетенции. В компетенции выражается административная правоспособность. В ней определяются и полномочия данного органа по участию в административно-правовых отношениях, т. е. их дееспособность. Например, закрепленная в ст. 114 Конституции РФ компетенция Правительства

и соответствующие ей полномочия одновременно отражают его право- и дееспособность как субъекта административного права.

Для органов управления способность участвовать в административно-правовых отношениях фактически является их прямой юридической обязанностью, ибо она есть основное средство реализации компетенции, а следовательно, и правоспособности. Аналогично решается вопрос об административной дееспособности должностных лиц государственных организаций. Однако существенная особенность последнего случая выражается в том, что административная дееспособность реализуется не самой организацией, а ее администрацией, т. е. органом управления.

В качестве субъектов административного права можно рассматривать российское государство, субъекты Федерации, государственные и негосударственные организации. В такой роли они являются носителями административной правоспособности. Однако в конкретных административно-правовых отношениях они непосредственно не участвуют. Административная дееспособность приходится на долю представляющих их органов исполнительной власти или управления в отличие от граждан, сочетающих в себе оба эти юридические качества.

Это означает, что субъектом административно-правовых отношений является, например, не республика, не край или область, не завод, не партия и т. п., а их органы управления.

Характерные для гражданско-правового регулирования обязанности и права предоставляются в соответствии с действующим законодательством предприятию (в его разновидностях) как юридическому лицу. Соответственно администрация предприятия субъектом гражданской правоспособности не является. Однако именно она реализует его гражданско-правовую дееспособность. Такое специфическое соотношение административной и гражданской право- и дееспособности объясняется прежде всего тем, что предприятие не является государственным органом, тем более — органом государственного управления. Потому оно и не наделено управленческой компетенцией, составляющей основу административно-правового статуса. Оно и не может в силу этого быть непосредственным участником административно-правовых отношений, хотя является субъектом административного права. В равной мере с подобных позиций могут быть охарактеризованы и различного рода коммерческие структуры. Единственный их отличительный признак — административная право- и дееспособность — возникает с момента их государственной регистрации. Этот момент важен и для определения статуса обще-

ственных объединений как субъектов административного права и административно-правовых отношений.

Иногда административная право- и дееспособность не совпадают, что характерно для административно-правового статуса граждан как субъектов административного права и участников административно-правовых отношений: правоспособность возникает с момента рождения, а дееспособность, как правило, с 16 лет.

§ 2. Система субъектов административного права

Субъекты административного права могут быть *индивидуальными и коллективными*.

К числу индивидуальных субъектов относятся граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства. Специфическими индивидуальными субъектами являются государственные служащие, должностные лица. Их особенностью является то, что, проявляя себя индивидуально, они, тем не менее, фактически являются официальными представителями того или иного органа исполнительной власти. Это накладывает отпечаток на их правовое положение, отличая от иных индивидуальных субъектов административного права.

К коллективным субъектам относятся различного рода объединения граждан. В их числе различные по своему назначению и статусу организации — государственные и негосударственные.

Государственные организации как субъекты административного права — органы исполнительной власти (государственного управления); государственные предприятия, учреждения и их различного рода объединения (корпорации, концерны и т. п.); структурные подразделения органов исполнительной власти, наделенные собственной компетенцией.

Негосударственные организации как субъекты административного права — общественные объединения (партии, союзы, общественные движения и т. п.); трудовые коллективы; органы местного самоуправления; коммерческие структуры; частные организации.

Лица и организации, являющиеся субъектами административного права, могут быть при соблюдении установленных административно-правовыми нормами условий субъектами административно-правовых отношений. В связи с этим закономерен вопрос о соотношении понятий «субъект административного права» и «субъект административно-правовых отношений». Внешне они совпадают, поскольку перечень и тех, и других одинаков. Существенные же различия про-

легают в плоскости соотношения таких юридических категорий, как административная правоспособность и дееспособность.

§ 3. Права, обязанности и ответственность субъектов административного права

В теории административного права деление прав и обязанностей, вытекающих из норм административного права, осуществляется по различным критериям.

Так, права и обязанности, субъектов административного права делятся на *абсолютные и относительные*.

Абсолютными считаются такие права, реализация которых зависит только от волеизъявления гражданина.

К абсолютным относятся такие права, как право граждан участвовать в управлении государством непосредственно и через своих представителей; право граждан на объединение; право граждан на свободу, личную неприкосновенность и неприкосновенность жилища; право граждан проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования; право граждан обращаться (направлять жалобы) лично, а также направлять коллективные обращения (жалобы) в государственные органы; право на передвижение; право свободно получать, передавать, производить и распространять информацию любыми законными способами; право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) государственных органов и должностных лиц.

Относительными являются такие права, реализация которых также зависит от наличия фактических возможностей для их осуществления. Например, обязанность проходить военную службу по призыву в соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» имеют только граждане мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет, годные к военной службе по состоянию здоровья и не имеющие освобождения или отсрочки от призыва на военную службу.

Другим критерием деления прав и обязанностей субъектов административного права является их деление на *общие и специальные*.

Общие права и обязанности распространяются на все сферы государственного управления. Специальные административные права и обязанности — это права и обязанности граждан в определенной сфере государственного управления, например, в сфере безопасности транспорта.

К *административной ответственности* гражданин или организация привлекается за совершение административного правонаруше-

ния, т. е. виновного действия или бездействия, за которое Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Государственные служащие в рамках норм административного права также могут привлекаться к дисциплинарной ответственности.

Контрольные вопросы

1. Понятие субъекта административного права.
2. Общая характеристика системы субъектов административного права.
3. Права субъектов административного права.
4. Обязанности и ответственность субъектов административного права.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Правительство Российской Федерации / под ред. Т. Я. Хабриевой. М.: Норма, 2005.

Фролов Г. И. Исполнительная власть: организация и взаимодействие / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М.: Юр. дом — Юстинформ, 2000.

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712).

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов российской Федерации» (СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005);

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1, 2).

Глава 6. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ГРАЖДАНИНА

План темы

1. Понятие административно-правового статуса гражданина Российской Федерации.
2. Права и обязанности граждан в сфере государственного управления.
3. Административно-правовая защита прав и свобод граждан.
4. Обращения граждан.
5. Особенности административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства.

§ 1. Понятие административно-правового статуса гражданина Российской Федерации

Гражданин выступает в качестве субъекта административного права как участник административно-правовых отношений, имеющий права и обязанности, закрепленные в актах административного законодательства. Административные права и обязанности гражданина образуют в своей совокупности его административно-правовой статус.

Нормы административного права, определяющие административно-правовой статус гражданина, устанавливают его права и обязанности в государственной и общественной деятельности. Это нормы об участии в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32 Конституции), право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31), обязанность нести воинскую службу (ч. 2 ст. 59) и др. Это нормы, *определяющие административно-правовой статус гражданина в его хозяйственно-трудовой деятельности*, например, право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34), право на свободный труд, выбор профессии и рода деятельности (ч. 1 ст. 37), право частной собственности, в том числе на землю (ст. 35, 36), причем никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда (ч. 3 ст. 35). Наконец, нормы, определяющие административно-правовой статус гражданина в личной или семейной

сфере, не затрагивающей интересы общества, в частности, право на литературное, художественное, научное, техническое творчество, право на изменение фамилии. Таким образом, гражданин Российской Федерации приобретает дополнительные к статусу личности права и обязанности, вытекающие из факта гражданства.

Административно-правовой статус гражданина определяется содержанием его административной правосубъектности, включающей в себя административную правоспособность и дееспособность.

Гражданин, чтобы стать участником административно-правовых отношений, должен обладать административной правоспособностью, т. е. реальной возможностью иметь субъективные права и выполнять юридические обязанности, установленные административно-правовой нормой. Административная правоспособность возникает у граждан с момента рождения и прекращается со смертью. Она не может быть отчуждена или передана другому лицу, но может быть частично или временно ограничена в случаях, предусмотренных законодательством. Например, Кодексом об административных правонарушениях предусмотрена возможность временного лишения гражданина права управления транспортным средством за нарушения Правил дорожного движения.

Административная дееспособность — способность гражданина своими действиями приобретать административные права и выполнять возложенные на него административным законодательством обязанности. Административная дееспособность частично наступает с 14 лет с момента получения паспорта. С 16 лет гражданин может быть привлечен к административной ответственности. Полной административной дееспособностью гражданин обладает с 18 лет.

§ 2. Права и обязанности граждан в сфере государственного управления

Права и обязанности граждан в сфере государственного управления можно объединить в три блока.

Первый охватывает права и обязанности граждан, необходимые им для участия в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, а также посредством равного доступа к государственной службе (ст. 32 Конституции РФ). При этом понятие участия в управлении «делами государства» является чрезвычайно широким и, по существу, охватывает все сферы жизни страны. Вместе с тем особенность данной группы прав и обязанностей граждан в государственном управлении состоит в том, что их реализация требует

прежде всего активного волеизъявления самих граждан как субъектов административного права.

Второй блок прав и обязанностей граждан отличается тем, что для их реализации необходима активная деятельность и как минимум — содействие органов исполнительной власти, должностных лиц органов государственного управления. В самом деле, без поддержки, помощи и соответствующей реакции органов государственного управления граждане не в состоянии реализовать свое право на проведение собраний, митингов, демонстраций и других публичных мероприятий (ст. 31 Конституции РФ), право на объединение для защиты своих интересов (ст. 30), право на обращение лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33), право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53), и т. д.

Кроме того, реализация прав и обязанностей граждан в сфере государственного управления требует от органов исполнительной власти, должностных лиц многообразной функциональной деятельности по их защите, государственной гарантии, созданию условий для практического осуществления, наконец, просто доброжелательного отношения. Так, каждый гражданин имеет право на равную защиту закона от какой бы то ни было дискриминации, никто не может быть подвергнут произвольному аресту, задержанию или изгнанию и т. д. На основе этих нормативных актов обеспечивается защита прав граждан, например, как потребителей в сфере торговли и предоставления услуг, пользователей средствами связи и массовой информации, гарантируются права граждан в области образования и здравоохранения, физкультуры и спорта.

Третий блок прав и обязанностей граждан в сфере государственного управления связан с их участием в деятельности органов исполнительной власти, например, в качестве членов научно-технических, экспертно-консультативных, координационных советов, межведомственных и рабочих комиссий, внештатных инспекторов, инструкторов, экспертов и т. п., в составе членов организаций, действующих целиком на общественных началах, — например добровольных народных дружин.

§ 3. Административно-правовая защита прав и свобод граждан

Административно-правовая защита прав и свобод граждан включает в себя юридические гарантии защиты указанных прав, которые можно разделить на два вида: судебные и внесудебные.

Суды, рассматривая уголовные, гражданские, хозяйственные (арбитражные суды) и другие категории дел, в том или ином виде осуществляют контроль за соблюдением органами исполнительной власти и их должностными лицами прав и свобод граждан, созданием условий для выполнения ими своих обязанностей. Суд и судьи все в большем объеме рассматривают дела, вытекающие из административных правоотношений, административно-правовых споров, возникающих в процессе повседневной деятельности органов государственного управления и должностных лиц позитивного характера, например в связи с решением вопросов о выдаче лицензий, разрешений, документов и т. д., а также в связи с совершением административных правонарушений как физическими, так и юридическими лицами.

Особое место среди судебных гарантий прав и обязанностей граждан в сфере государственного управления занимает деятельность Конституционного Суда РФ. По жалобам граждан, запросам должностных лиц органов исполнительной власти (например, главы администрации субъекта РФ), законодательных органов (например, Государственной Думы) он рассматривает дела о проверке конституционности, т. е. о соответствии Конституции РФ конкретных норм (статей), конкретных правовых актов (законов, указов Президента, правительственных актов и др.), как правило, непосредственно связанных с конституционными правами, свободами и обязанностями граждан.

Таким образом, современное законодательство неуклонно расширяет возможности и диапазон судебного обжалования нормативных правовых актов и правоприменительных актов органов исполнительной власти, местного самоуправления и их должностных лиц, а следовательно, и защиты прав и свобод граждан.

Внесудебные гарантии осуществляются органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами и направлены на обеспечение реализации гражданами их прав, свобод, законных интересов и их защиту, а также на обеспечение исполнения гражданами своих обязанностей.

За неисполнение своих обязанностей по реализации и защите прав граждан должностные лица несут ответственность, а акты управления, которые ущемляют права граждан, отменяются.

Одной из важнейших гарантий реализации прав и свобод личности являются механизмы деятельности главы государства — Президента РФ, который, согласно ст. 80 Конституции, является гарантом прав и свобод граждан. Эту функцию Президент РФ реализует путем

издания нормативных правовых актов, направленных на защиту личности, а также участвуя в законотворческом процессе.

Указом Президента РФ от 1 февраля 2011 г. № 120 Совет при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека был преобразован в Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, и было утверждено Положение об этом Совете.

Согласно Положению Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека является консультативным органом при Президенте Российской Федерации, образованным в целях оказания содействия главе государства в реализации его конституционных полномочий в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, информирования Президента Российской Федерации о положении дел в этой области, содействия развитию институтов гражданского общества в Российской Федерации, подготовки предложений главе государства по вопросам, входящим в компетенцию Совета.

Важное место в защите прав и свобод граждан занимает Администрация Президента Российской Федерации, в составе которой находятся управления по обеспечению конституционных прав граждан, по работе с обращениями граждан, а также ряд других, в задачи которых входит содействие реализации полномочий Президента РФ как гаранта основных прав и свобод человека.

В соответствии со ст. 114 Конституции меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан осуществляет Правительство РФ. Согласно Федеральному закону от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (далее — Закон о Правительстве РФ) оно обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения, способствует развитию социального обеспечения и благотворительности, а также осуществляет иные функции в данной сфере.

Одним из важнейших институтов защиты прав и свобод человека в сфере деятельности исполнительной власти в Российской Федерации, предусмотренным Конституцией, является институт Уполномоченного по правам человека. Его деятельность регламентирована Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

В соответствии с данным Законом должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждается в соответствии с Конституцией. Его полномочия прекращаются с момента принесения присяги вновь назначенным Уполномоченным. На должность Уполномоченного назначается лицо, являющееся гражданином Российской Федерации, не моложе 35 лет, имеющее познания в области прав и свобод гражданина, опыт их защиты.

Уполномоченный способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства РФ и о правах гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

В сфере исполнительной власти важными являются и процессуальные механизмы защиты прав и свобод граждан. Осуществление такой защиты происходит в определенном процессуально-процедурном порядке, как правило, с вынесением акта применения. В соответствии с законодательством РФ защита прав и свобод граждан осуществляется соответствующими государственными органами, для которых характерны свои процессуальные особенности деятельности, в том числе свои механизмы защиты прав и свобод.

Указом Президента РФ от 1 сентября 2009 г. № 986 в целях обеспечения эффективной защиты прав и интересов ребенка в Российской Федерации была учреждена должность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, который вправе направлять в государственные органы и органы местного самоуправления свои заключения, содержащие рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления прав и интересов детей.

§ 4. Обращения граждан

Одним из важных элементов административно-правового статуса граждан является их конституционное право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ).

Правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации закрепленного за ним Конституцией Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также порядок рассмотрения обращений

граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами регулируются Федеральным законом от 2 мая 2006 г. 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹. Установленный этим законом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений иностранных граждан и лиц без гражданства, за исключением случаев, установленных международным договором Российской Федерации или федеральным законом.

Обращение гражданина — это направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

Данным законом предусмотрены следующие виды обращений граждан:

1) предложение — рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества;

2) заявление — просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц;

3) жалоба — просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам. Граждане реализуют право на обращение свободно и добровольно. Осуществление гражданами права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц. Рассмотрение обращений граждан осуществляется бесплатно.

При рассмотрении обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом гражданин имеет следующие права:

¹ СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

1) представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании, в том числе в электронной форме;

2) знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну;

3) получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, уведомление о переадресации письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов;

4) обращаться с жалобой на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации;

5) обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения.

Гражданин направляет письменное обращение непосредственно в тот государственный орган, орган местного самоуправления или тому должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

Письменное обращение подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу подлежит обязательному рассмотрению. В случае необходимости рассматривающие обращение государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо может обеспечить его рассмотрение с выездом на место.

Письменное обращение рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения. В исключительных случаях, а также в случае направления запроса руководителем государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение.

Письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий орган

или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина, направившего обращение, о переадресации обращения.

Запрещается направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется. В случае, если в соответствии с указанным запретом невозможно направление жалобы на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, жалоба возвращается гражданину с разъяснением его права обжаловать соответствующие решение или действие (бездействие) в установленном порядке в суд.

Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо имеет следующие обязанности по рассмотрению обращений граждан:

- 1) регистрирует обращение;
- 2) обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости — с участием гражданина, направившего обращение;
- 3) запрашивает, в том числе в электронной форме, необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия;
- 4) принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина;
- 5) дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов;
- 6) уведомляет гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

Ответ на обращение подписывается руководителем государственного органа или органа местного самоуправления, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом и направляется в форме электронного документа по адресу электронной почты, указанному в обращении, или в письменной форме по почтовому адресу, указанному в обращении.

Личный прием граждан в государственных органах, органах местного самоуправления проводится их руководителями и уполномочен-

ными на то лицами. Информация о месте приема, а также об установленных для приема днях и часах доводится до сведения граждан. При личном приеме гражданин предъявляет документ, удостоверяющий его личность. Содержание устного обращения заносится в карточку личного приема гражданина. В случае, если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки, ответ на обращение с согласия гражданина может быть дан устно в ходе личного приема, о чем делается запись в карточке личного приема гражданина. В остальных случаях дается письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов.

§ 5. Особенности административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства

Правовое положение иностранных граждан на территории Российской Федерации регулируется Конституцией РФ (ст. 27, 62, 63), Федеральными законами «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г.¹, «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15 августа 1996 г.², другими законодательными актами, международными договорами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации равными правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации (ч. 3 ст. 62 Конституции), кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором РФ.

Административно-правовой статус иностранных граждан (лиц без гражданства) (далее, если не оговорено иное, — иностранный гражданин) на территории РФ определяется Конституцией, законодательством РФ. Общие вопросы правового положения иностранных граждан в Российской Федерации регламентируются Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Нормами административного права также устанавливается статус различных категорий иностранцев и лиц без гражданства в нашей стране: руководителей иностранных государств, дипломатов, беженцев и других категорий пребывающих на территории нашей страны иностранных граждан.

¹ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

² СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

По своему объему и конкретному содержанию административная правосубъектность иностранных граждан может быть общей, особенной и специальной по тем же критериям и классификационным основаниям, которые указывались при рассмотрении административно-правового статуса российских граждан.

Общая административная правосубъектность иностранных граждан по своему содержанию близка к правоспособности граждан России, за некоторыми изъятиями и ограничениями. В основном же на них распространяются все конституционные права, обязанности и гарантии, установленные для граждан Российской Федерации. Вместе с тем иностранные граждане, в частности, не могут состоять на государственной и муниципальной службе в России, участвовать в выборах, не могут допускаться к являющимся государственной тайной сведениям, на них не распространяется воинская обязанность российских граждан.

Особенная административная правосубъектность различных категорий иностранных граждан определяется целью, а также длительностью времени их пребывания на территории России (постоянно проживающие, временно пребывающие, проезжающие нашу страну транзитом).

Специальная административная правосубъектность иностранных граждан выражается в наличии специфических прав и обязанностей у некоторых категорий иностранных граждан, например, у дипломата, у получивших политическое убежище лиц и других.

Документами, удостоверяющими личность иностранного гражданина в Российской Федерации, являются паспорт иностранного гражданина либо иной документ, установленный федеральным законом или признаваемый в соответствии с международным договором РФ в качестве документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина.

Документами, удостоверяющими личность лица без гражданства в Российской Федерации, являются:

- 1) документ, выданный иностранным государством и признаваемый в соответствии с международным договором РФ в качестве документа, удостоверяющего личность лица без гражданства;
- 2) разрешение на временное проживание;
- 3) вид на жительство;
- 4) иные документы, предусмотренные федеральным законом или признаваемые в соответствии с международным договором РФ в качестве документов, удостоверяющих личность лица без гражданства.

Согласно законодательству иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами России, кроме случаев, установленных федеральным законом и международным договором Российской Федерации. При этом они обязаны соблюдать действующие законы независимо от того, проживают они в России постоянно или временно.

Иностранные граждане в Российской Федерации имеют ряд правовых ограничений, предусмотренных законодательством. Так, они не имеют права избирать и быть избранными в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Федерации, участвовать в референдуме Российской Федерации и референдумах ее субъектов.

Иностранец не имеет права поступать на государственную или муниципальную службу; быть принятым на работу, связанную с обеспечением государственной тайны, заниматься иной деятельностью, запрещенной для иностранных граждан законодательством Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» указанным Законом особенности административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства включают в себя ряд ограничений их прав и сокращение обязанностей. Так, в частности, они не могут занимать должности в государственных органах и заниматься определенной деятельностью, если законодательством РФ назначение на такие должности и право заниматься такой деятельностью обуславливается гражданством Российской Федерации. Вместе с тем иностранные граждане вправе в соответствии с законодательством РФ поступать на военную службу по контракту.

Согласно данному Закону в Российской Федерации допускается *временное пребывание, временное проживание или постоянное проживание иностранных граждан.*

Срок *временного пребывания* иностранного гражданина в Российской Федерации определяется сроком действия выданной ему визы. Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, не может превышать 90 суток. Временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин обязан выехать из Российской Федерации по истечении срока действия визы или указанного срока, если на момент истечения указанных

сроков им не получено разрешение на продление срока пребывания либо разрешение на временное проживание.

Разрешение на *временное проживание* может быть выдано иностранному гражданину в пределах квоты, утвержденной Правительством РФ. Срок действия разрешения на временное проживание составляет три года. Правила определения квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание в Российской Федерации утверждены постановлением Правительства РФ от 4 апреля 2003 г. № 193 «Об утверждении Правил определения квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание в Российской Федерации».

Порядок выдачи разрешения на временное проживание и перечень документов, представляемых одновременно с заявлением о выдаче разрешения на временное проживание, утверждаются Правительством РФ (см. постановление Правительства РФ от 1 ноября 2002 г. № 789 «Об утверждении Положения о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание»).

В случае, если иностранному гражданину было отказано в выдаче разрешения на временное проживание, он вправе повторно подать в том же порядке заявление о выдаче разрешения на временное проживание не ранее чем через один год со дня отклонения предыдущего заявления.

В течение срока действия разрешения на временное проживание и при наличии законных оснований иностранному гражданину по его заявлению может быть выдан *вид на жительство*. Заявление о выдаче вида на жительство подается иностранным гражданином в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами миграции, не позднее чем за шесть месяцев до истечения срока действия разрешения на временное проживание. До получения вида на жительство иностранный гражданин обязан прожить в Российской Федерации не менее одного года на основании разрешения на временное проживание.

Вид на жительство выдается иностранному гражданину на пять лет. По окончании срока действия вида на жительство данный срок по заявлению иностранного гражданина может быть продлен на пять лет. Количество продлений срока действия вида на жительство не ограничено.

Иностранные граждане имеют *право на свободу передвижения* в личных или деловых целях в пределах Российской Федерации на основании документов, выданных или оформленных им в соответствии с названным Федеральным законом, за исключением посещения

территорий, организаций и объектов, для въезда на которые в соответствии с федеральными законами требуется специальное разрешение. Перечень территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение, утверждается Правительством РФ (см. постановление Правительства РФ от 11.10.2002 № 754 «Об утверждении перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение»).

Временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе по собственному желанию изменять место своего проживания в пределах субъекта РФ, на территории которого ему разрешено временное проживание, или избирать место своего проживания вне пределов указанного субъекта РФ.

За нарушение законодательства к иностранным гражданам и лицам без гражданства могут применяться такие меры административного принуждения, как депортация (мера пресечения), применяемая органами миграционной службы, и административное выдворение за пределы Российской Федерации (мера административного наказания), назначаемое только судом (судьей).

Иностранным гражданам — сотрудникам дипломатических представительств и работникам консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, сотрудникам международных организаций, а также аккредитованным в Российской Федерации иностранным журналистам право на свободу передвижения в пределах Российской Федерации предоставляется на основе принципа взаимности, за исключением территорий, организаций и объектов для въезда на которые в соответствии с федеральными законами требуется специальное разрешение.

Контрольные вопросы

1. Конституционные основы административно-правового статуса гражданина.
2. Права и обязанности граждан в сфере исполнительной власти. Их реализация.
3. Административно-правовая защита прав и свобод граждан.
4. Обращения граждан.
5. Особенности административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. М.: Норма, 2008.

Гражданин, закон и публичная власть. М.: Норма, 2005.

Кутафин О. Е. Российский конституционализм. М.: Норма, 2008.

Субочев В. В. Законные интересы: под ред. А. В. Малько. М.: Норма, 2008.

Хаманева Н. Ю. Судебный контроль за реализацией прав граждан в сфере исполнительной власти. М.: Изд-во ИГиПРАН, 1999.

Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031).

Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032).

Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3285).

Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060).

Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485).

Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (ВСНД и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1227).

Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029).

Федеральный Конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011).

Указ Президента РФ от 13 марта 1997 г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина РФ на территории Российской Федерации» (СЗ РФ. 1997. № 11. Ст. 1301).

Указ Президента РФ от 19 октября 2005 г. № 1222 «Об основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронные носители информации» (СЗ РФ. 2005. № 43. Ст. 4372).

Положение об управлении Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан, утв. Указом Президента РФ от 22 мая 2004 г. № 662 (СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 2025).

Положение об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан, утв. Указом Президента РФ от 24 августа 2004 г. № 1102 (СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3609).

Постановление Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713 «Об утверждении правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию» (СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2939).

Глава 7. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

План темы

1. Понятие органа исполнительной власти.
2. Виды органов исполнительной власти.
3. Основные принципы организации и деятельности органов исполнительной власти.
4. Полномочия Президента РФ в сфере исполнительной власти.
5. Правительство Российской Федерации — высший исполнительный орган государственной власти РФ.
6. Федеральные органы исполнительной власти: их система и структура.
7. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

§ 1. Понятие органа исполнительной власти

Орган исполнительной власти — это государственный орган, входящий в структуру федеральных органов исполнительной власти, установленную в соответствии с Конституцией РФ Президентом РФ, или в структуру данных органов субъектов РФ.

Органы исполнительной власти осуществляют исполнительно-распорядительные функции на основе государственно-властных полномочий, включающих исполнительные, контрольно-надзорные и иные формы управленческой деятельности в определенной сфере. Статус этих органов устанавливается законодательными актами, а также соответственно нормативными правовыми актами Президента РФ, Правительства РФ или высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. В процессе исполнительно-распорядительной деятельности органы исполнительной власти принимают нормативные и индивидуальные правовые акты, виды и порядок принятия которых установлены законами и нормативными правовыми актами Президента РФ и высших исполнительных органов государственной власти. Акты органов исполнительной власти должны соответствовать действующему законодательству и обязательны для исполнения в сфере ведения данного органа.

Таким образом, итоговые позиции, относящиеся к выяснению понятия и признаков органов исполнительной власти (исполнительных органов), выражаются в следующем.

1. По точному конституционному смыслу под органами исполнительной власти подразумеваются лишь те звенья государственного аппарата, которые сопутствуют органам законодательной (представительной) власти в системе разделения властей.

2. Исполнительные органы представляют собой составную часть государственного аппарата с особой функциональной нагрузкой, суть которой заключается в практической реализации задач и функций исполнительной власти в процессе управления или регулирования в сферах экономической, социальной и административно-политической жизни. Соответственно своему специфическому, т. е. исполнительному, назначению эти органы осуществляют повседневную деятельность исполнительного и распорядительного характера.

3. Органы исполнительной власти являются носителями определенного объема государственно-властных (юридически властных) полномочий. Эти полномочия выражаются прежде всего в издании исполнительными органами правовых актов в пределах своей управленческой компетенции и в обеспечении их исполнения имеющимися в их распоряжении организационными и юридическими средствами (включая средства административного, т. е. внесудебного, принуждения). Наличие определенного объема юридически властных полномочий, выражаемых вовне, т. е. за пределами данного органа, — наиболее существенный элемент компетенции органов исполнительной власти.

Издаваемые исполнительными органами правовые акты не подменяют собой акты законодательных и судебных органов государственной власти. С одной стороны, они подзаконны и предназначены для исполнения требований, содержащихся в законах. С другой стороны, правовые акты исполнительных органов отличаются от актов судебных органов, имеющих преимущественно негативно-юрисдикционный характер, и не выражают присущие судебным органам функции и полномочия правосудия.

4. Исполнительные органы представляют собой разновидность государственных организаций. Но организации не являются носителями государственно-властных полномочий, не выполняют функции по реализации исполнительной власти, поскольку представляют собой не органы государства, а соответствующим образом организованные трудовые коллективы, основным назначением которых является создание материальных ценностей (например, завод), оказание тех

или иных материальных услуг, наконец, осуществление социальных функций (например, больница, школа).

5. Исполнительные органы также представляют собой определенные трудовые коллективы, формируемые государством в соответствии с их целевым назначением на базе определенной организационной структуры. Имеется в виду внутреннее построение органа, предполагающее наличие совокупности государственных должностей (штаты), распределение между ними обязанностей и ответственности, определение объема полномочий каждого работника (должностного лица), занимающего соответствующую должность государственной службы. Именно государственные служащие составляют сердцевину штатной характеристики органов исполнительной власти (исполнительных органов).

6. Органы исполнительной власти обладают оперативной самостоятельностью, границы которой устанавливаются закрепленной за ними компетенцией; последняя определяет основы правового положения данного органа либо в нормах Конституции РФ (например, Правительства РФ), либо в нормах конституций и уставов субъектов Федерации, либо в нормах федерального и регионального законодательства, либо, наконец, в нормах индивидуальных положений о них, утверждаемых в установленном порядке. Компетенция исполнительного органа выражает его задачи, функции, обязанности, полномочия и ответственность.

В рамках компетенции исполнительные органы совершают юридически значимые действия, выражающие их административную право- и дееспособность. В этом смысле наиболее показательны различные варианты нормотворческой (установление правил поведения), правоисполнительной (обеспечение реализации законодательных и подзаконных правил поведения) и правоохранительной (наблюдение за правильностью проведения в жизнь правовых норм) деятельности.

7. Характеризуя исполнительные органы в целом, необходимо учитывать, что практически от их имени действуют и, соответственно, представляют их в конкретных управленческих отношениях должностные лица, сами по себе исполнительными органами не являющиеся.

8. Каждый орган исполнительной власти имеет определенный для него законодательством территориальный масштаб деятельности, учитывающий особенности федеративного устройства России.

9. Образование, реорганизация и ликвидация исполнительных органов осуществляются в порядке, установленном законодательством РФ и ее субъектов, Президентом РФ, главами республик, краев,

областей и т. п. либо по их представлению соответствующими представительными (законодательными) органами власти.

Таковы наиболее общие черты, совокупность которых позволяет получить необходимое представление об административной правосубъектности органов исполнительной власти (исполнительных органов) или же органов государственного управления.

Итак, *орган исполнительной власти — структурное подразделение государственно-властного механизма (государственного аппарата), создаваемое для повседневного функционирования в системе разделения властей с целью проведения в жизнь (исполнения) законов в процессе управления (регулирования) экономической, социально-культурной и административно-политической сферами жизни общества.*

§ 2. Виды органов исполнительной власти

Критерии, в соответствии с которыми действующие органы исполнительной власти могут быть разделены на определенные классификационные группы, различны. Их может быть достаточно много, если принимать во внимание все возможные оттенки характеристики той или иной группы таких органов. Поэтому предлагается наиболее значимая, т. е. имеющая принципиальное значение, их классификация.

1. Исходя из федеративного государственного устройства Российской Федерации, на первый план выдвигается территориальный масштаб деятельности исполнительных органов. В соответствии с данным критерием из их единой системы выделяются:

- а) федеральные органы исполнительной власти;
- б) органы исполнительной власти субъектов Федерации.

2. Исходя из установленного *порядка образования органов исполнительной власти* выделяются:

а) исполнительные органы, формирование которых в соответствии с п. «г» ст. 71 Конституции РФ отнесено к ведению Российской Федерации. Имеются в виду федеральные органы исполнительной власти.

б) исполнительные органы, формирование которых в соответствии со ст. 73 Конституции РФ и соответствующих статей республиканских конституций, уставов краев, областей и т. п. отнесено к ведению субъектов Федерации.

3. Органы исполнительной власти можно различать и *по характеру компетенции*. С этих позиций выделяются:

а) органы исполнительной власти общей компетенции, которые осуществляют свои функции в отношении всех или широкого круга

объектов по основным вопросам их деятельности. Это — Правительство РФ, правительства республик, входящих в состав Российской Федерации, а также правительства (администрации), созданные в краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах. Во многих случаях на региональном уровне ими руководят губернаторы;

б) органы исполнительной власти отраслевой компетенции, которые осуществляют свои функции в отношении порученных им сфер отраслевой деятельности. Как правило, это — федеральные и республиканские министерства, иные отраслевые исполнительные органы;

в) органы исполнительной власти межотраслевой компетенции, которые в порученной им сфере деятельности координируют деятельность иных исполнительных органов. Как правило, это — министерства и службы, а также аналогичные органы субъектов Федерации;

г) органы исполнительной власти специальной компетенции, которые осуществляют различного рода разрешительные, контрольные, надзорные и регулятивные функции в различных сферах управленческой деятельности (например, федеральные службы).

4. По порядку *разрешения подведомственных вопросов* различаются коллегиальные и единоначальные органы исполнительной власти. К числу первых относятся правительства, а также администрации субъектов Федерации, если это прямо зафиксировано в их статусе.

5. В качестве критерия классификации исполнительных органов применяется также *способ их создания*. С таких позиций можно различать:

а) исполнительные органы, образуемые в установленном порядке. Таких органов большинство как на уровне Российской Федерации, так и ее субъектов (например, образование министерств и иных исполнительных органов руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъекта);

б) в отдельных случаях используется способ избрания. Однако он не распространяется на тот или иной исполнительный орган, а относится к тем должностным лицам, которые возглавляют соответствующий исполнительный орган.

6. Разнообразны *организационно-правовые формы* органов исполнительной власти:

а) правительства (Российской Федерации, входящих в ее состав республик, городов федерального значения, а также в отдельных краях, областях);

б) министерства (федеральные, региональные);

в) службы (только федеральные);

- г) федеральные агентства (только на федеральном уровне);
- д) администрации или мэрии (в субъектах Федерации, не являющихся республиками);
- е) департаменты, главные управления, управления, комитеты, отделы — структурные подразделения органов исполнительной власти либо самостоятельные органы управления в субъектах Федерации.

§ 3. Основные принципы организации и деятельности органов исполнительной власти

Принципы, на базе которых строится и функционирует система органов исполнительной власти, предопределяются современными особенностями организации государственной власти Российской Федерации, закрепленными в Конституции.

Тем не менее, используя конституционную базу в качестве исходной, можно рассмотреть проблему основных принципов организации и деятельности исполнительных органов государственной власти с позиций их соотношения с субъектами иных ветвей единой государственной власти, федерализма, законности, ответственности.

1. *Самостоятельность органов исполнительной власти.* Основопологающее значение для исполнительной власти в ее современном виде имеет то, что в соответствии со ст. 10 Конституции РФ она представляет собой оснащенную необходимыми атрибутами ветвь единой по своей государственно-правовой сути государственной власти. При этом главное, принципиальное состоит в том, что в рамках разделения властей органы исполнительной власти (равно как законодательные и судебные) самостоятельны. Данный принцип выражается прежде всего в том, что органы исполнительной власти не находятся в организационном подчинении у органов законодательной власти, имеют собственное функционально-компетенционное выражение, позволяющее им действовать, выражая исполнительство в качестве своей особой функции, вторжение в которую для других государственных органов недопустимо.

2. *Единство системы органов исполнительной власти.* Одним из принципов современной организации и деятельности органов исполнительной власти является то, что в пределах ведения и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов они образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ст. 77 Конституции РФ). Из этого вытекает, что система органов исполнительной власти субъектов Федерации устанавливается ими самостоятельно

в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. На подобной же основе формируется и аппарат федеральной исполнительной власти.

3. *Федерализм* — принцип организации и деятельности органов исполнительной власти. Его исходные начала были заложены еще Федеративным договором, а затем нашли закрепление в Конституции РФ, конституциях и уставах субъектов Федерации. Конституционно определен круг вопросов, отнесенных к ведению Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ), включающий установление системы федеральных органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности, формирование федеральных органов исполнительной власти. Одновременно были определены предметы ведения, отнесенные к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ), включающие, в частности, установление общих принципов организации системы органов исполнительной власти. Вне названных пределов субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции РФ).

Субъекты Федерации в своих конституциях и уставах закрепили предметы ведения, относящиеся к их собственной компетенции, в числе которых определение системы органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности.

Принцип федерализма выражается также и в том, что вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов последние осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Федерации могут передавать им осуществление части 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. На территории субъектов могут создаваться территориальные органы федеральных органов исполнительной власти. Взаимоотношения с ними осуществляются на основе сотрудничества и координации действий.

Споры по вопросам совместного ведения между органами исполнительной власти субъектов Федерации и соответствующими органами Российской Федерации разрешаются посредством согласительных процедур, а при недостижении согласия — в судебном порядке.

Для современного федерализма существенное значение имеет Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹.

В ведении Российской Федерации находится принятие федеральных законов и осуществление контроля за их соблюдением. Очевидно, что в данном случае подразумевается деятельность по исполнению этих законов, а также контрольная деятельность, т. е. то, что фактически составляет содержание процесса реализации исполнительной власти. Далее, в ведении Федерации находятся: установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование; федеральные программы в области экономического, экологического, социального, культурного и национального развития страны.

4. *Законность* — один из ведущих принципов организации и деятельности органов исполнительной власти. Свои исходные начала он берет из Конституции РФ, федеральных законов, конституций и уставов субъектов Федерации и их законодательства (см., например, ст. 15, 76 Конституции РФ).

5. Для организации и деятельности органов исполнительной власти существенное значение имеет также *принцип экономичности*.

6. В настоящее время ранее стоящий во главе угла принцип *сочетания централизации и децентрализации* может быть понят через содержание принципа федерализма.

7. *Учет особенностей управляемых объектов* — принцип управления, учитывающий современные особенности сферы государственного управления, в которой наряду с государственными объектами функционирует множество негосударственных, в основном коммерческих, структур, включая частные. На этой основе в механизме реализации исполнительной власти происходит отбор различных методов управляющего воздействия (ограничение средств прямого управления, развитие начал государственного регулирования и т. п.).

8. *Гласность* предполагает широкое обнародование через средства массовой информации процесса и результатов работы органов исполнительной власти.

9. Ответственность как принцип государственного управления предусматривает уголовную, административную, дисциплинарную и материальную ответственность должностных лиц и гражданско-правовую ответственность государственных органов за нарушения норм законодательства.

¹ СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3176.

§ 4. Полномочия Президента РФ в сфере исполнительной власти

Президент РФ согласно Конституции не является главой исполнительной власти. Тем не менее, Конституция РФ наделяет Президента рядом полномочий, непосредственно связанных с организацией и функционированием исполнительной власти. Так, с согласия Государственной Думы он назначает Председателя Правительства РФ; имеет право председательствовать на заседаниях Правительства, принимает решение об отставке Правительства; представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка РФ; по предложению Председателя Правительства назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства, федеральных министров; представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на высшие судебные должности, а также кандидатуру Генерального прокурора РФ, т. е. лиц, активно участвующих в обеспечении законности в сфере исполнительной власти; формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ; формирует Администрацию Президента; назначает и освобождает от должности полномочных представителей Президента; назначает и отзывает дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях (ст. 83 Конституции).

Президент по представлению Председателя Правительства утверждает систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, вносит в них изменения.

Согласно ст. 32 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» осуществляет руководство рядом федеральных органов исполнительной власти. Так, Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами руководит непосредственно и через федеральных министров деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждает положения о них и назначает руководителей и заместителей руководителей этих органов, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации и Председатель Совета Безопасности Российской Федерации.

Президент РФ назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации; утверждает военную доктрину Российской Федерации; а также осуществляет ряд других

функций в соответствии с Федеральным законом «Об обороне», другими законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в данной сфере.

В случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии Президент вводит на территории страны или в отдельных ее местностях военное положение. При обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, Президент вводит повсеместно либо в отдельных местностях чрезвычайное положение.

Президент может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, а также между органами государственной власти субъектов Федерации

По вопросам своей компетенции Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения, обязательные для исполнения на всей территории Российской Федерации. Президентские правовые акты не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Следует подчеркнуть, что большинство указов Президента посвящено различным сторонам организации и деятельности исполнительных органов государственной власти, т. е. имеет управленческую направленность и содержит преимущественно нормы административного права. Это, например, указы о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти.

Президент вправе приостановить действие акта высшего должностного лица субъекта Федерации в случае его противоречия Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Указом Президента РФ «О Государственном совете Российской Федерации» от 1 сентября 2000 г. создан совещательный орган, членами которого являются по должности высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Федерации¹.

Все эти решения способствуют возрастанию роли Президента РФ как высшего должностного лица государства в реализации исполнительной власти в стране.

Особую роль в организации работы Президента РФ играет сформированная им Администрация Президента Российской Федерации, которая представляет собой совокупность различного рода подразде-

¹ СЗ РФ. 2000. № 36. Ст. 3633.

лений, цель которых — обеспечение деятельности Президента и создание условий для реализации возложенных на него Конституцией РФ полномочий. Соответственно в их задачи входят организация подготовки законопроектов для внесения их Президентом в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу; осуществление контроля и проверки исполнения федеральных законов (поскольку их подписывает Президент), указов, распоряжений и поручений Президента и подготовка соответствующих докладов ему о результатах проверок; обеспечение взаимодействия Президента с политическими партиями и иными общественными объединениями и т. п.

Президент РФ формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, статус которого определяется федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»¹.

В соответствии с этим законом Совет Безопасности является конституционным совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, по иным вопросам, связанным с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации, а также по вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности. Совет Безопасности формируется и возглавляется Президентом Российской Федерации. В целях реализации задач и функций Совета Безопасности Президентом Российской Федерации могут создаваться рабочие органы Совета Безопасности и аппарат Совета Безопасности.

§ 5. Правительство Российской Федерации — высший исполнительный орган государственной власти РФ

Правительство является высшим исполнительным органом государственной власти Российской Федерации, осуществляющим исполнительную власть в стране и возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Правовую основу его деятельности составляют Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы и нормативные указы Президента РФ. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» был принят 17 декабря 1997 г.²

¹ СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

² СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

Правительство — коллегиальный орган, состоящий из Председателя, заместителей Председателя и федеральных министров. В принципе возможно включение в состав Правительства не только федеральных министров, но и руководителей иных федеральных органов исполнительной власти (например, статус федерального министра имеет директор Федеральной службы безопасности Российской Федерации).

Председатель Правительства назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы. Его освобождение от должности также осуществляется Президентом по собственной инициативе, по заявлению Председателя Правительства об отставке либо в случае невозможности исполнения им своих полномочий. Президент уведомляет обе палаты Федерального Собрания об освобождении Председателя Правительства от должности в день принятия решения. Установлено, что освобождение от должности Председателя одновременно влечет за собой отставку Правительства в целом. До назначения нового Председателя Правительства Президент вправе поручить исполнение его обязанностей на срок до двух месяцев заместителю Председателя. В случае временного отсутствия Председателя Правительства его обязанности исполняет его заместитель.

Заместители Председателя Правительства и федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по предложению Председателя Правительства. Заместители Председателя Правительства и федеральные министры вправе подавать заявления об отставке.

Полномочия Правительства широки и многообразны и проявляются в различных сферах социально-экономической жизни страны.

Так, *в сфере экономики* Правительство осуществляет регулирование экономических процессов; обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности; прогнозирует социально-экономическое развитие Российской Федерации; осуществляет управление федеральной собственностью; осуществляет общее руководство таможенным делом; принимает меры по защите интересов отечественных производителей и т. п.

В сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики Правительство: обеспечивает проведение единой политики в названной сфере; разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; разрабатывает и регулирует налоговую политику; обеспечивает совершенствование банковской системы; осуществляет валютное регулирование и валютный контроль; разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой политики цен и т. п.

В социальной сфере Правительство: обеспечивает проведение единой государственной социальной политики; разрабатывает программы сокращения и ликвидации безработицы и бедности, обеспечивает их реализацию; принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья, по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения и т. п.

В сфере образования, науки, культуры Правительство: разрабатывает и осуществляет проведение единой государственной политики в области образования, меры государственной поддержки развития науки и культуры и т. п.

В сфере природопользования и охраны окружающей среды Правительство: организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования; координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий и ликвидации их последствий и т. п.

В сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью Правительство: участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства; осуществляет меры по охране собственности, общественного порядка, по борьбе с общественно опасными явлениями и т. п.

В сфере обеспечения обороны и государственной безопасности Правительство: осуществляет необходимые меры в указанной сфере; организует оснащение Вооруженных Сил Российской Федерации; принимает меры по охране Государственной границы России; руководит гражданской обороной и т. п.

В сфере внешней политики и международных отношений Правительство: обеспечивает представительство Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях; осуществляет государственное регулирование и государственный контроль внешнеэкономической деятельности и т. п.

Особенности деятельности Правительства в условиях военного или чрезвычайного положения определяются федеральными конституционными законами.

Свои широкие полномочия Правительство реализует, в частности, через свои правовые акты.

На основании и во исполнение Конституции РФ, законодательства и нормативных указов Президента Правительство издает постановления и распоряжения и обеспечивает их исполнение.

При этом акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений. Акты по оперативным и другим текущим

вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений. Обе формы правовых актов подписываются Председателем Правительства и обязательны к исполнению в Российской Федерации. Датой официального опубликования этих актов считается дата первой публикации их текста в одном из официальных изданий Российской Федерации.

Федеральные министры как члены Правительства наделены полномочиями, которые установлены законодательством и указами Президента для руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти. Правительство решает вопросы с обязательным участием федеральных министров или представителей федеральных министерств, к ведению которых эти вопросы отнесены. При осуществлении своих полномочий федеральные министры подотчетны Правительству, а по вопросам, отнесенным Конституцией РФ и законодательством к полномочиям Президента РФ, и ему.

Основной организационной формой деятельности Правительства являются его заседания, которые проводятся не реже одного раза в месяц. Заместитель Председателя Правительства и федеральные министры участвуют в заседаниях лично. При невозможности личного участия информируется Председатель Правительства. В заседаниях Правительства вправе участвовать руководители Генеральной прокуратуры, Центрального банка, Президент Академии наук РФ и иные лица в соответствии с законодательством либо в порядке, устанавливаемом Правительством. Подготовка и проведение заседаний осуществляются в соответствии с Регламентом Правительства, утвержденным Постановлением Правительства от 1 июня 2004 г. В Регламенте рассматриваются с необходимой детализацией вопросы формирования плана заседаний Правительства, порядок внесения документов для их рассмотрения на заседаниях, порядок оформления принимаемых решений¹.

Для обеспечения деятельности Правительства и организации контроля за выполнением органами исполнительной власти принятых Правительством решений образуется *Аппарат Правительства*. Его возглавляет Руководитель Аппарата — в ранге федерального министра. Положение об Аппарате Правительства РФ утверждено Постановлением Правительства от 1 июня 2004 г.² Аппарат Правительства состоит из ряда структурных подразделений — департаментов (например, экономики и финансов, социального развития и охраны окружающей среды, делопроизводства и контроля и др.), секретари-

¹ СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

² Там же.

атов Председателя Правительства и заместителя Председателя Правительства и руководителя Аппарата Правительства.

§ 6. Федеральные органы исполнительной власти: их система и структура

В Конституции закреплены понятия системы и структуры федеральных органов исполнительной власти. Так, п. «г» ст. 71 Конституции устанавливает, что в ведении Российской Федерации находится установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти. Однако о структуре федеральных органов исполнительной власти в Конституции упоминается только в связи с назначением Председателя Правительства РФ. Согласно ч. 1 ст. 112 Конституции Председатель Правительства РФ не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти.

Как же соотносятся понятия «система» и «структура» федеральных органов исполнительной власти? Эти понятия соподчинены. Система свое содержание раскрывает через структуру составляющих ее организационных и функциональных элементов. Система есть результат объединения структурных образующих ее единиц в единстве и целостности. Понятие «структура» означает строение, внутреннее устройство каждого звена системы.

В систему федеральных органов исполнительной власти входят министерства и другие федеральные органы исполнительной власти, которые определяются на основе Конституции, Закона о Правительстве РФ, других федеральных законов и указов Президента РФ.

В марте 2004 г. в Российской Федерации началась широкомасштабная *административная реформа*, конечной целью которой является формирование эффективной системы государственного управления в Российской Федерации. Первым нормативным правовым актом, положившим начало административной реформе, стал Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». В этом Указе были определены направления реализации реформы, установлены основные термины и понятия, по-новому определяющие деятельность федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти.

Так, согласно этому Указу в систему федеральных органов исполнительной власти включены три звена (ранее их было восемь):

- федеральное министерство;

- федеральная служба;
- федеральное агентство.

Согласно данному Указу созданная в настоящее время система государственного управления в Российской Федерации строится на *следующих принципах*:

- в систему федеральных органов исполнительной власти входят только федеральные министерства, службы и агентства;
- предусматривается четкое и строгое разделение функций указанных федеральных органов исполнительной власти;
- каждый федеральный орган исполнительной власти осуществляет строго определенные функции, установленные актами Президента РФ и Правительства РФ (нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности, функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг);

федеральное министерство *осуществляет координацию* и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и агентств. Федеральные министры вправе давать руководителям федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных соответствующим федеральным министерствам, обязательные для исполнения указания; приостанавливать в случае необходимости решения таких федеральных служб и федеральных агентств (их руководителей) или отменять эти решения, если иной порядок их отмены не установлен федеральным законом.

В ряде областей, определенных Президентом РФ, указанные органы исполнительной власти осуществляют государственное управление самостоятельно и не подведомственны федеральным министерствам (например, Федеральная служба безопасности РФ).

Весьма важно отметить и то, что в соответствии со структурой федеральных органов исполнительной власти, утвержденной Указом Президента РФ от 20.05.2004 № 649, предусматривается *две группы федеральных органов исполнительной власти*:

- объединенных подведомственностью соответствующим федеральным министерством и осуществляющих государственное управление в соответствующей области (например, Министерство финансов Российской Федерации и подведомственные ему Федеральная налоговая служба, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора и Федеральное казначейство (федеральная служба);
- самостоятельных и не подведомственных федеральным министерствам (например, Федеральная служба безопасности РФ, Федеральная служба РФ по контролю за оборотом наркотиков, Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба по тарифам и ряд других).

В связи с этим Президент РФ и Правительство РФ напрямую осуществляют руководство федеральными органами исполнительной власти, неподведомственными федеральным министерствам, и через федеральных министров — деятельностью федеральных органов исполнительной власти, подведомственных федеральным министерствам.

Правовое положение федеральных органов исполнительной власти характеризуется следующими основными чертами (функциями):

федеральное министерство:

а) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим 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);

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

в) в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ. Эти ограничения функций министерства не распространяются на функции по управлению имуществом, закрепленным за министерством на праве оперативного управления, решению кадровых вопросов, а также вопросов организации деятельности министерства и его структурных подразделений;

г) осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств. Федеральное министерство вносит в Правительство РФ по представлению руководителей подведомственных министерству федеральных служб и федеральных агентств проекты положений о них, предложения о предельной численности и фонде оплаты труда работников в них подведомственных федеральных органов исполнительной власти, вносит в Министерство финансов РФ предложения по формированию федерального бюджета и финансированию подведомственных федеральных органов исполнительной власти;

д) осуществляет координацию деятельности государственных внебюджетных фондов;

федеральная служба:

а) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим 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) федеральной службы. Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа;

б) в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности федеральной службы. Федеральная служба может быть подведомственна Президенту РФ или находиться в ведении Правительства РФ;

в) не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ, а федеральная служба по надзору — также управление государственным имуществом и оказание платных услуг;

федеральное агентство:

а) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор) федерального агентства;

б) в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов и поручений Президента РФ, Правительства РФ и федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности федерального агентства. Федеральное агентство может быть подведомственно Президенту РФ;

в) не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства.

Таким образом, созданная в настоящее время система государственного управления предусматривает *разделение в соответствующей области деятельности функций и полномочий* федерального министерства и других федеральных органов исполнительной власти. Правила организации деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации их функций и полномочий и взаимодействия этих органов, в том числе правила организации взаимодействия федеральных министерств с находящимися в их ведении федеральными службами и федеральными агентствами, определяются их регламентами. Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти утвержден постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30.

Вопросы *структуры федеральных органов исполнительной власти* определяются Конституцией (ст. 80, 83, 90, 110, 112, 114 и 115) и на ее основе — Законом о Правительстве РФ и указом Президента РФ, которым утверждена структура федеральных органов исполнительной власти и перечень наименований входящих в нее органов. *Понятие структуры федеральных органов исполнительной власти* содержится в ст. 112 Конституции. Из этой статьи следует, что содержащееся в ней понятие «структура федеральных органов исполнительной власти» включает перечень конкретных органов, входящих в систему федеральных органов исполнительной власти и обеспечивающих реализацию Правительством РФ возложенных на него задач и полномочий. Структура федеральных органов исполнительной власти утверждается Президентом РФ.

Структура федеральных органов исполнительной власти утверждена Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» и включает в себя три основных блока.

В первый блок входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам.

Во второй блок входят федеральные министерства, руководство которыми осуществляет Правительство РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам. Руководство данными федеральными службами и федеральными агентствами Правительство РФ осуществляет через федеральные министерства, которым они подведомственны.

В третий блок входят федеральные службы и федеральные агентства, руководство которыми осуществляет непосредственно Правительство РФ.

Особенностью данной структуры органов исполнительной власти, отличающей ее от ранее существовавшей как в Российской Федерации, так и в СССР, является то, что большинство федеральных органов исполнительной власти соподчинены и подведомственны по областям государственного управления соответствующим министерствам. Например, федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие государственное управление в области обороны (Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству, Федеральная служба по оборонному заказу, Федеральная служба по техническому и экспортному контролю и Федеральное агентство специального строительства), подведомственны Министерству обороны РФ.

Структура включает в себя следующие федеральные органы исполнительной власти; она утверждена Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636:

I. Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам

Министерство внутренних дел Российской Федерации

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий

Министерство иностранных дел Российской Федерации

Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству

Министерство обороны Российской Федерации

Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству
Федеральная служба по техническому и экспортному контролю
Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств
Федеральное агентство специального строительства

Министерство юстиции Российской Федерации

Федеральная служба исполнения наказаний
Федеральная служба судебных приставов

Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации

Служба внешней разведки Российской Федерации

Федеральная служба безопасности Российской Федерации

Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков

Федеральная служба охраны Российской Федерации

Федеральная служба по финансовому мониторингу

Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации

Управление делами Президента Российской Федерации (федеральное агентство)

II. Федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам

Министерство здравоохранения Российской Федерации

Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения

Федеральное медико-биологическое агентство

Министерство культуры Российской Федерации

Федеральное архивное агентство

Федеральное агентство по туризму

Министерство образования и науки Российской Федерации

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки

Федеральное агентство по делам молодежи

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования

Федеральное агентство водных ресурсов

Федеральное агентство лесного хозяйства

Федеральное агентство по недропользованию

Министерство промышленности и торговли Российской Федерации

Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии

Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока

Министерство регионального развития Российской Федерации

Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству

Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации

Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций

Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям

Федеральное агентство связи

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору

Федеральное агентство по рыболовству

Министерство спорта Российской Федерации

Министерство транспорта Российской Федерации

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта

Федеральное агентство воздушного транспорта

Федеральное дорожное агентство

Федеральное агентство железнодорожного транспорта

Федеральное агентство морского и речного транспорта

Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации

Федеральная служба по труду и занятости

Министерство финансов Российской Федерации

Федеральная налоговая служба

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора

Федеральное казначейство (федеральная служба)

Министерство экономического развития Российской Федерации

Федеральная служба по аккредитации

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии

Федеральная служба по интеллектуальной собственности

Федеральное агентство по государственным резервам

Федеральное агентство по управлению государственным имуществом

*Министерство энергетики Российской Федерации***III. Федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации**

- Федеральная антимонопольная служба
- Федеральная служба государственной статистики
- Федеральная миграционная служба
- Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека
- Федеральная служба по оборонному заказу
- Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка
- Федеральная таможенная служба
- Федеральная служба по тарифам
- Федеральная служба по финансовым рынкам
- Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору
- Федеральное космическое агентство
- Федеральное агентство по обустройству государственной границы Российской Федерации

§ 7. Органы исполнительной власти субъектов РФ

Система органов исполнительной власти субъекта РФ в соответствии с Конституцией определяется Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», а также законодательными и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

В субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным

лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

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

Высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть избран гражданин Российской Федерации, обладающий в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным законом пассивным избирательным правом, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, и достигший возраста 30 лет.

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

Наименование должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта Российской Федерации. При этом наименование указанной должности не может содержать слов и словосочетаний, составляющих наименование должности главы государства — Президента Российской Федерации.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти

субъекта Российской Федерации) осуществляет такие полномочия, как представление субъекта Российской Федерации в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта Российской Федерации; обнародование законов субъекта Российской Федерации; формирование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и принятие решения об отставке этого высшего исполнительного органа, а также ряд других, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) могут быть прекращены досрочно в случаях, установленных Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ».

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Он обеспечивает исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации. В задачи этого органа входит разработка и осуществление мер по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, он участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения, безопасности дорожного движения и экологии.

Наименование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, его структура, порядок его формирования устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляет следующие полномочия:

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

б) разрабатывает проект бюджета субъекта Российской Федерации, а также проекты программ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

в) обеспечивает исполнение бюджета субъекта Российской Федерации;

г) формирует иные органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

д) управляет и распоряжается собственностью субъекта Российской Федерации в соответствии с законами субъекта Российской Федерации, а также управляет федеральной собственностью, переданной в управление субъекту Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

е) осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти, предусмотренными ст. 78 Конституции Российской Федерации.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе предложить органу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством Российской Федерации изданные им правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации, а также вправе обратиться в суд.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) издает различные акты.

Акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (указы, постановления и распоряжения), принятые в пределах их полномочий, обязательны к исполнению в субъекте Российской Федерации.

Акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, указам Президента Российской Федерации, постановлениям Правительства Российской Федерации, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации.

Контрольные вопросы

1. Понятие органов исполнительной власти. Законодательные основы их статуса и компетенции. Исполнительные органы.
2. Виды органов исполнительной власти.
3. Основные принципы организации и деятельности органов исполнительной власти.
4. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти.
5. Правительство Российской Федерации — высший орган исполнительной власти.
6. Федеральные органы исполнительной власти. Их система и структура.
7. Территориальные органы исполнительной власти.
8. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Административная реформа в России. Научно-практическое пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. 2006.

Бобылев А. И., Горшкова Н. Г., Ивакин В. И. Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления. М.: Государство и право, 2003.

Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития / под ред. Н. Ю. Хаманевой. М.: Новая правовая культура, 2004.

Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / отв. ред. И. Л. Бачило. М.: Юрист, 1998.

Лапина М. А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: научно-практическое пособие. М.: Изд-во института проблем риска, 2006.

Правительство Российской Федерации / под ред. Т. Я. Хабриевой. М.: Норма 2005.

Старостин С. А. Вопросы реформирования исполнительной власти Российской Федерации: Актуальные вопросы административно-правового регулирования в современной России: материалы междунар. научно-практич. конф., посвященной 70-летию проф. И. И. Веремеенко. М., 2008.

Фролов Г. И. Исполнительная власть: организация и взаимодействие / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М.: Юр. дом — Юстинформ, 2000.

Конституция Российской Федерации.

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712).

Федеральный закон от 6 октября 1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов российской Федерации» (СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005).

Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945).

Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» (СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313).

Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2005 г. № 725 «О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» (СЗ РФ. 2005. № 50. Ст. 5311).

Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» (СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233).

Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)» (СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4933).

Глава 8. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

План темы

1. Понятие, система и принципы государственной службы Российской Федерации.
2. Понятие и классификация должностей государственной службы.
3. Понятие и классификация государственных служащих.
4. Основы административно-правового статуса государственных служащих.
5. Административно-правовое регулирование поступления на государственную службу и ее прохождения.
6. Поощрение, награждение и ответственность государственных служащих.
7. Противодействие коррупции в системе государственной службы.

§ 1. Понятие, система и принципы государственной службы Российской Федерации

Для правовой характеристики государственной службы важнейшее значение имеют нормы Конституции РФ. В ч. 4 ст. 32 закрепляется право граждан России на равный доступ к государственной службе. Это конституционное право реализуется ими при поступлении на государственную службу и ее прохождении в соответствии с действующим законодательством.

27 мая 2003 г. был принят Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации»¹. В нем определены единые правовые и организационные основы системы государственной службы, в том числе управления ею, также закреплены общие правила государственной службы России, которые должны применяться при правовом регулировании всех видов и уровней службы.

В ст. 1 этого закона определен круг субъектов, для обеспечения исполнения полномочий которых предназначена государственная служба. Теперь государственная служба Российской Федерации опре-

¹ СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

деляется как профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий:

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

В соответствии с установленным делением государственной службы принимаются федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации о видах государственной службы, а также законодательные и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации о государственной гражданской службе этих субъектов.

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» является базовым, поскольку устанавливает общие (единые) правовые и организационные основы для всех ее видов, различающиеся между собой по функционально-целевой направленности профессиональной служебной деятельности государственных служащих этих видов службы — гражданских служащих, военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел.

Государственная гражданская служба регулируется Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г.¹; другими федеральными законами, в том числе федеральными законами, регулиющими особенности прохождения гражданской службы; указами Президента; постановлениями Правительства; нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти. Государственная гражданская служба субъектов Федерации в значительной степени регулируется региональным законодательством исходя из общих (единых) правовых и организационных основ, установленных федеральным законодательством.

Военная служба регулируется Федеральными законами «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г.², «О статусе

¹ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

² СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.

военнослужащих» от 27 мая 1998 г.¹, другими федеральными законами и актами Президента, Правительства и федеральных органов исполнительной власти, где предусмотрена военная служба. Соответствующими нормативными правовыми актами регулируются и особенности службы в органах внутренних дел. Для военной службы и службы в органах внутренних дел характерно и то, что многие вопросы службы регулируются уставами, положениями о конкретных органах и их структурных подразделениях, предназначенных для выполнения специфических задач и функций.

Служба в органах внутренних дел определяется Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»². Согласно данному закону служба в органах внутренних дел — федеральная государственная служба, представляющая собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях в органах внутренних дел Российской Федерации, а также на иных должностях (например, в порядке прикомандирования). Данным законом также определяется правовое положение (статус) сотрудника органов внутренних дел. В частности, речь идет о его правах и обязанностях; ответственности, требованиях к его служебному поведению; ограничениях и запретах, связанных со службой, вопросы служебной дисциплины в органах внутренних дел

Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» установлены следующие основные принципы ее построения и функционирования.

1. Принцип федерализма, который обеспечивает единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации. Согласно п. «т» ст. 71 Конституции в ведении Российской Федерации находится федеральная государственная служба.

Учитывая наличие в субъектах Федерации (республиках, краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах) только одного вида государственной службы, Федеральным законом (ст. 2) установлено, что правовое регулирование и организация федеральной государственной гражданской службы находятся в ведении Российской Федерации, правовое регулирование

¹ СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.

² СЗ РФ. 2011. № 49. Ст. 7020.

государственной гражданской службы субъекта Федерации — в совместном ведении Федерации и ее субъектов, а ее организация — в ведении субъекта Федерации.

2. Принцип законности означает, что исполнительные органы и должностные лица при осуществлении своих задач и функций обязаны строго соблюдать законы и иные нормативные правовые акты о государственной службе. Принцип законности отражает требования ст. 4 Конституции о том, что Конституция страны и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации, а все остальные нормативные правовые акты, в том числе по вопросам государственной службы, должны соответствовать Конституции. Понимание и применение всех правовых актов должно быть единообразным. Всякое правонарушение неизбежно должно влечь ответственность виновных лиц.

3. Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность признания, соблюдения и защиты представляет собой новое явление в российском законодательстве. В правовом государстве права личности должны являться высшей ценностью, а все государственные служащие должны нести предусмотренную законодательством РФ ответственность за деяния, нарушающие права и законные интересы граждан.

4. Принцип равного доступа граждан к государственной службе закреплен в ст. 32 Конституции. Это соответствует ст. 25 (п. «с») Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. Сущность принципа заключается в том, что при приеме на государственную службу не допускается каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений в зависимости от расы, пола, национальности, языка, социального происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, наличия или отсутствия гражданства субъекта Федерации, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям. Возможность доступа к государственной службе обусловлена владением государственным языком Российской Федерации, возрастом и другими требованиями, установленными федеральным законом о виде государственной службы.

5. Принцип единства правовых и организационных основ государственной службы предполагает законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы на уровне как федеральном, так и субъектов Федерации. Конечно, субъекты Федерации, действуя в рамках своей компетенции, вправе сами определять структуру своих органов власти, органов по вопросам

государственной гражданской службы и самостоятельно осуществлять кадровую политику. Однако при этом должны использоваться общероссийская система государственных должностей, классов чинов, единый порядок прохождения государственной гражданской службы.

6. Принцип взаимосвязи государственной и муниципальной службы нашел свое отражение в законодательном закреплении единства основных квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы и должностей муниципальной службы, требований к профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных гражданских служащих и муниципальных служащих. Соотносимы основные условия оплаты служебной деятельности и социальных гарантий, а также пенсионного обеспечения.

7. Открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих — важная предпосылка эффективного функционирования государственного аппарата. Статьей 15 Конституции установлено, что законы подлежат обязательному опубликованию, не опубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

8. Принцип профессионализма и компетентности государственных служащих имеет первостепенное значение при отборе кандидатов для замещения должностей государственной службы. Именно по этому критерию прежде всего оцениваются достоинства кандидатов. Профессионализм означает исполнение государственным служащим своих должностных обязанностей постоянно (в течение определенного времени) по приобретенной профессии за регулярно получаемое вознаграждение, проявляя при этом глубокое и всестороннее знание правил и процедур, владение практическими навыками в определенной сфере деятельности. Для этого государственный служащий должен иметь соответствующую общую и специальную профессиональную подготовку, полученную в установленном порядке. Компетентность отражает объем знаний и опыт работника. Профессионализм стимулирует расширение и повышение уровня знаний, накопление опыта работы, развитие организаторских способностей, постоянно высокий уровень исполнительской дисциплины.

9. Защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как

государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц крайне необходима для обеспечения нормальной деятельности государственных органов, исключения фактов коррупции и принятия незаконных решений.

§ 2. Понятие и классификация должностей государственной службы

Согласно Федеральному закону «О системе государственной службы Российской Федерации» в федеральных государственных органах могут быть учреждены должности, имеющие следующий правовой статус:

1. Государственные должности Российской Федерации, которые устанавливаются Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов. Эти должности не относятся к должностям государственной службы, а замещающие их лица не являются государственными служащими (например, в федеральном министерстве таким лицом является только федеральный министр).

2. Должности государственной службы, которые учреждаются федеральными законами или иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и предназначены для замещения государственными служащими.

К их числу относятся:

- а) должности федеральной государственной гражданской службы;
- б) воинские должности;
- в) должности в органах внутренних дел.

3. В федеральном государственном органе могут быть предусмотрены также должности, не относящиеся к должностям государственной службы. На лиц, замещающих такие должности, действие Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» и других нормативных правовых актов о государственной службе не распространяется. Их трудовая деятельность регулируется законодательством Российской Федерации о труде.

Под должностью государственной службы понимается учрежденная в установленном порядке первичная структурная (организационная) единица государственного органа (учреждения), определяющая функциональное предназначение, полномочия и ответственность замещающего ее лица, а также расходы его нанимателя (государства, субъекта РФ) на его содержание и создание условий для выполнения им должностных обязанностей. В штатном расписании государ-

ственного органа (учреждения) указываются наименование, место и роль должности, перечень должностей, кому они подчинены, кто им подчинен. Внутренняя структура любого государственного органа (учреждения) рассматривается как определенная система различных по своему назначению и уровню должностей.

В Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» содержатся некоторые признаки должности государственной службы, по которым ее можно отличить от должностей, имеющих иной правовой статус: должностей, не относящихся к должностям государственной службы; должностей муниципальной службы; выборных должностей в органах местного самоуправления, в органах профессионального союза.

Первый отличительный признак должности государственной службы состоит в том, что круг наименований должностей государственной службы, указывающих на их функциональное предназначение, точно очерчен соответствующими реестрами. Реестр должностей федеральной государственной службы образуют перечни: должностей федеральной государственной гражданской службы; типовых воинских должностей; типовых должностей службы в органах внутренних дел. Эти перечни утверждаются Президентом РФ.

Реестр должностей государственной гражданской службы субъекта Федерации утверждается законом или иным нормативным правовым актом субъекта.

Реестр должностей федеральной государственной службы и реестры должностей государственной гражданской службы субъектов Федерации составляют Сводный реестр должностей государственной службы Российской Федерации.

Второй отличительный признак должности государственной службы состоит в том, что объем полномочий по конкретной должности, включенной в перечень должностей соответствующего вида государственной службы, ограничен тем кругом обязанностей, которые вытекают из полномочий того или иного федерального государственного органа (службы, учреждения). Для определения объема полномочий используется деление должностей государственной службы на категории и группы. В соответствии с категорией и группой должностей устанавливаются различные квалификационные требования к гражданам для замещения этих должностей, порядок назначения на должности, присвоения классовых чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий, а также порядок решения многих других вопросов прохождения службы.

В число квалификационных входят требования к уровню профессионального образования, стажу государственной службы или стажу (опыту) работы по специальности, к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей. Другие требования, а также деление должностей государственной службы на категории и группы устанавливаются федеральными законами о видах государственной службы.

Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. установлено деление должностей государственной гражданской службы на категории и группы.

Должности гражданской службы подразделяются на следующие *категории*:

1) руководители — должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей представительств государственных органов и их структурных подразделений, замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий;

2) помощники (советники) — должности, учреждаемые для содействия лицам, замещающим государственные должности, руководителям государственных органов, руководителям территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и руководителям представительств государственных органов в реализации их полномочий и замещаемые на определенный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц или руководителей;

3) специалисты — должности, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций и замещаемые без ограничения срока полномочий;

4) обеспечивающие специалисты — должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов и замещаемые без ограничения срока полномочий.

Должности гражданской службы подразделяются на следующие *группы*:

- 1) высшие должности гражданской службы;
- 2) главные должности гражданской службы;

- 3) ведущие должности гражданской службы;
- 4) старшие должности гражданской службы;
- 5) младшие должности гражданской службы.

Наименование воинских должностей, объем полномочий по ним и характер квалификационных требований к военнослужащим, замещающим эти должности, вытекают из предназначения и организационно-штатной структуры Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, сущности военно-служебных отношений, выполняемых должностных обязанностей, применяемых средств и способов ведения вооруженной борьбы и т. д.

Воинские должности в зависимости от их ранга (по своей значимости) делятся на составы применительно к делению системы воинских званий, установленной Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г.: 1) солдаты, матросы, сержанты, старшины; 2) прапорщики и мичманы; 3) офицеры (младшие, старшие, высшие).

Полномочия по конкретной должности государственной службы всех ее видов юридически закрепляются не только в положении о государственном органе или его структурном подразделении, уставе, положении о прохождении службы, но и в должностном (служебном) регламенте, введение которого предусмотрено Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации». В этот документ, утверждаемый руководителем государственного органа, организации (представителем нанимателя), включаются: квалификационные требования к гражданину (государственному служащему) по замещаемой должности; должностные обязанности, права и ответственность государственного служащего за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей; перечень решаемых им служебных вопросов и оказываемых государственных услуг гражданам и организациям; процедуры служебного взаимодействия государственного служащего с другими физическими и юридическими лицами; показатели эффективности и результативности служебной деятельности государственного служащего. Конкретные лица, реализующие должностные обязанности и права, могут меняться, а их содержание — нет. Каждый государственный служащий обязан выполнять ту же работу, что и его предшественник, если полномочия по должности не меняются.

Третий отличительный признак должности государственной службы состоит в том, что соотношение должностей государственной службы различных ее видов и относительная важность каждой должности государственной службы внутри одного вида службы определяются,

во-первых, штатной категорией, которой соответствует тот или иной классный чин, дипломатический ранг, воинское или специальное звание, и, во-вторых, окладом по должности.

Четвертый отличительный признак должности государственной службы состоит в том, что оплата труда по должности государственной службы осуществляется за счет средств, предусмотренных соответственно федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации. Для государственного служащего субъекта Федерации при необходимости могут быть предусмотрены случаи получения денежного содержания за счет средств федерального бюджета. Эти средства расходуются на создание условий государственному служащему для выполнения должностных обязанностей (обеспечение рабочего места средствами связи, оргтехникой, транспортом, оплата коммунальных услуг и т. д.), а также для выплаты ему денежного содержания, медицинского и иных видов обслуживания при прохождении им государственной службы.

§ 3. Понятие и классификация государственных служащих

Согласно Федеральному закону «О системе государственной службы Российской Федерации», федеральным государственным служащим является гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должностях федеральной государственной службы (гражданской, военной, службы в органах внутренних дел) и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета. Государственным гражданским служащим субъекта Федерации является гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должностях государственной гражданской службы субъекта Федерации и получающий денежное содержание (вознаграждение) за счет средств бюджета соответствующего субъекта. В случаях, предусмотренных федеральным законом, государственный гражданский служащий субъекта Федерации может получать денежное содержание (вознаграждение) также за счет средств федерального бюджета.

Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» определено, что нанимателем федерального государственного служащего является Российская Федерация (государство), а нанимателем государственного гражданского служащего субъекта Федерации — соответствующий субъект Федерации. Четкое определение второй (управляющей) стороны государственно-служебных отношений повышает прочность гарантий, предусмотренных для

государственного служащего. Одновременно установлено, что правовое положение (статус) федерального государственного служащего и государственного гражданского служащего субъекта Федерации, в том числе ограничения, обязательства, правила поведения, ответственность, а также порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров определяются соответствующим федеральным законом о виде государственной службы. Эти узаконения имеют большое значение для повышения престижа государственной службы и улучшения ее кадрового состава.

Через государственных служащих реализуются полномочия государственных органов во всех сферах жизни общества.

Государственных служащих подразделить на определенные группы по различным критериям. Это деление имеет значение при решении таких вопросов, как разработка и реализация программ подготовки кадров для государственной службы исходя из реальной потребности в них; установление квалификационных требований для замещения должностей государственной службы; определение обязанностей, полномочий и мер ответственности с учетом особенностей вида государственной службы; подбор кандидатов на конкретные должности и др.

1. В соответствии с конституционным принципом разделения властей различаются государственные служащие органов законодательной (представительной), исполнительной и судебной власти.

Органы законодательной власти выполняют законодательную и контрольную функции в отношении органов государственной власти в пределах, установленных Конституцией РФ. Для успешного выполнения этих ответственных функций, например, палаты Федерального Собрания должны располагать высококвалифицированными аппаратами сотрудников. Поэтому сюда на должности государственной службы (руководители аппарата и секретариата, их помощники и советники, начальники управлений и отделов и др.) подбираются специалисты-практики и ученые в области государственного управления, информатики, экономики, финансов, права. Только такой аппарат способен обеспечивать нормальную работу парламента.

Органы исполнительной власти осуществляют организационно-управленческую и исполнительно-распорядительную деятельность, обеспечивающую бесперебойное функционирование государства и его аппарата. В их системе занято большинство государственных служащих. Управление требует прежде всего способности к комплексному, системному и прогностическому видению общественных явлений, процессов, отношений. Эти качества необходимы всем руко-

водителем, самостоятельно принимающим управленческие решения, и другим государственным служащим, участвующим в подготовке таких решений.

Судебная власть, согласно ст. 118 Конституции, осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Есть у судебной власти и другая функция — возможность контроля за законностью актов государственных и иных органов (ст. 120 Конституции). Обеспечение исполнения полномочий судей возложено как на аппараты соответствующих судов, так и на специальные органы: Судебный департамент при Верховном Суде РФ и Федеральную службу судебных приставов.

2. По масштабу деятельности органов государственной власти, где они служат, государственные служащие разделяются на федеральных государственных служащих и государственных гражданских служащих субъектов Федерации.

3. По видам государственной службы различаются государственные гражданские служащие, военнослужащие, сотрудники органов внутренних дел.

4. По объему должностных полномочий и, следовательно, их ответственности государственные служащие подразделяются на должностных лиц и служащих, не являющихся должностными лицами. Понятие должностного лица дано в ст. 2.4 КоАП. Объем государственно-властных полномочий государственных служащих определяется положениями о соответствующих государственных органах и их структурных подразделениях и должностными регламентами по каждой должности в отдельности или по типовым должностям государственной службы.

5. Правовое положение государственных служащих, кроме замещаемых должностей государственной службы, характеризуется также званиями: классными чинами, дипломатическими рангами, воинскими и специальными званиями. Гражданским служащим присваиваются классные чины гражданской службы и дипломатические ранги, военнослужащим — воинские звания, а сотрудникам органов внутренних дел — классные чины и специальные звания. Эти административно-правовые категории присваиваются персонально каждому государственному служащему, замещающему должность государственной службы, с учетом его личных достоинств, по результатам работы, квалификационного экзамена или аттестации. Классные чины, дипломатические ранги, воинские и специальные звания не только внешне отличают государственных служащих при ношении форменной одежды, знаков различия (в частности, погон),

но и характеризуют их должностное положение, так как соответствующими нормативными правовыми актами устанавливаются перечни должностей по видам государственной службы с указанием, какие классные чины, дипломатические ранги, воинские и специальные звания соответствуют этим должностям.

6. В зависимости от срока службы следует различать государственных служащих, назначаемых на должности государственной службы на неопределенный срок, на определенный срок, а также на срок обучения в образовательном учреждении профессионального образования и на определенный срок государственной службы после его окончания.

§ 4. Основы административно-правового статуса государственных служащих

Государственные служащие законом наделяются особыми правами и обязанностями, на них возлагается ответственность за исполнение обязанностей, появляется возможность быть поощренным за их исполнение. При этом следует различать, во-первых, должностные права и обязанности, которые определяют полномочия по конкретной должности, и, во-вторых, общие права и обязанности, установленные для государственных гражданских служащих, военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел независимо от замещаемых ими должностей.

Должностные права и обязанности государственного служащего производны от функций и полномочий государственного органа, где он проходит службу. Это может быть должность руководителя, другого должностного лица или рядового государственного служащего.

Общие права и обязанности государственных служащих определяются федеральными законами о видах государственной службы. Особенностью этих прав и обязанностей является то, что они выражают не полномочия по замещаемой должности, а общие правила поведения и действий государственных служащих, условия и меры организационного характера, которыми обеспечивается исполнение ими полномочий по замещаемой должности. Такие права и обязанности разнообразны.

Согласно Закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» каждый гражданский служащий независимо от конкретных полномочий по замещаемой должности государственной гражданской службы имеет право на: обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения

должностных обязанностей, а также ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности гражданской службы, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями последовательного должностного роста. Гражданский служащий имеет право на отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительного отпусков, оплату труда и другие выплаты в соответствии с Законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации», иными нормативными правовыми актами РФ и со служебным контрактом.

Ему предоставляется право на получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности государственного органа; доступ в установленном порядке к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей связано с использованием таких сведений; доступ в установленном порядке в связи с исполнением должностных обязанностей в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации.

Гражданский служащий имеет право на ознакомление с отзывами о своей профессиональной служебной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, материалами личного дела, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений и других документов и материалов; защиту сведений о гражданском служащем; должностной рост на конкурсной основе; профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку в порядке, установленном федеральными законами; членство в профессиональном союзе; рассмотрение индивидуальных служебных споров в соответствии с федеральными законами; проведение по его заявлению служебной проверки; защиту своих прав и законных интересов на гражданской службе, включая обжалование в суд их нарушения; медицинское страхование; государственную защиту жизни и здоровья своего и членов семьи, а также принадлежащего ему имущества; государственное пенсионное обеспечение.

Каждый гражданский служащий независимо от полномочий по замещаемой должности государственной гражданской службы обязан соблюдать Конституцию, федеральные конституционные законы,

федеральные законы, иные нормативные правовые акты РФ, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации и обеспечивать их исполнение; исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом; исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством РФ.

Долг гражданского служащего состоит в том, чтобы соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций; соблюдать служебный распорядок государственного органа.

Он должен поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей; не допускать разглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни, здоровья граждан или затрагивающих их честь и достоинство.

Гражданский служащий обязан беречь государственное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей; представлять в установленном порядке предусмотренные федеральным законом сведения о себе и о членах своей семьи, а также сведения о полученных им доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера.

Он обязан сообщать о выходе из гражданства РФ или о приобретении гражданства другого государства в день выхода из гражданства РФ или в день приобретения гражданства другого государства; соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, которые установлены федеральными законами, а также сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении служебных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта.

Гражданский служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение. При получении от соответствующего руководителя поручения, являющегося, по мнению гражданского служащего, неправомерным, он должен представить в письменной форме обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений законодательства РФ, которые могут быть нарушены при исполнении указанного поручения, и получить от руководителя подтверждение этого поручения в письменной форме. В случае подтверждения ру-

ководителем данного поручения в письменной форме гражданский служащий обязан отказаться от его исполнения.

Гражданские служащие подлежат обязательной дактилоскопической регистрации в случаях и порядке, установленных федеральным законом.

Федеральным законом «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» предусмотрены *ограничения*, связанные с гражданской службой. Гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу, осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы (гражданской службы), по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости; отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности гражданской службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой гражданским служащим должности гражданской службы связано с использованием таких сведений, а также в ряде других случаев.

Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определены также *запреты*, связанные с гражданской службой. Они имеют своей целью обеспечить высокий моральный облик государственного гражданского служащего и свободу его действий в пределах должностных полномочий, максимально препятствовать проявлениям коррупции.

Так, в связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещается участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом, осуществлять предпринимательскую деятельность, приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход, а также совершать иные установленные законом деяния.

Таким образом, права, обязанности, ограничения и запреты, установленные Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации», представляют собой как бы служебный кодекс, характеризующий правовое положение, стиль

и методы осуществления гражданским служащим своих должностных полномочий независимо от замещаемых должностей гражданской службы, а также социально-нравственную модель его поведения при прохождении гражданской службы и после увольнения с нее.

Федеральный закон содержит важнейшие положения по реализации права гражданского служащего на оплату труда и другие выплаты, привязывая уровень денежного содержания к квалификации и профессиональной эффективности гражданского служащего. Решение этих вопросов в законодательном порядке, а не подзаконными актами, как было ранее, способствует упрочению правового положения гражданского служащего. Федеральным законом установлено, что оплата труда гражданского служащего производится в виде денежного содержания, являющегося основным средством его материального обеспечения и стимулирования профессиональной служебной деятельности по замещаемой должности гражданской службы.

Существенную роль в создании нормальных условий для жизни и деятельности государственных гражданских служащих играют разнообразные *государственные гарантии*, которые предусмотрены Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и другими федеральными законами. Эти гарантии установлены для обеспечения правовой и социальной защищенности гражданских служащих, повышения мотивации в эффективном исполнении ими своих должностных обязанностей, стабильности профессионального состава кадров гражданской службы и в порядке компенсации ограничений, связанных с гражданской службой, а в конечном итоге — для того, чтобы сделать государственную гражданскую службу привлекательной и престижной в глазах граждан. К числу основных государственных гарантий гражданских служащих относятся равные условия оплаты труда, право на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания, а также ряд других.

§ 5. Административно-правовое регулирование поступления на государственную службу и ее прохождения

Поступление на гражданскую службу и ее прохождение гражданами России осуществляются в добровольном порядке (по контракту). Прохождение военной службы осуществляется: гражданами России — по призыву и в добровольном порядке (по контракту); иностранными гражданами — по контракту на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях

и органах. Призыв граждан РФ производится для реализации их обязанности, предусмотренной ст. 59 Конституции.

Законом «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. определены общие условия поступления граждан на государственную службу по контракту. По контракту вправе поступать граждане, владеющие государственным языком Российской Федерации и достигшие возраста, установленного федеральным законом о виде государственной службы для прохождения государственной службы данного вида.

Федеральным законом о виде государственной службы или законом субъекта Федерации могут быть установлены дополнительные требования к гражданам при поступлении на государственную службу по контракту, учитывая специфику вида государственной службы.

Служебный контракт — это соглашение между конкретным представителем нанимателя (Российской Федерации, ее субъекта) и конкретным гражданином (иностранным гражданином), поступающим на государственную службу. Контракт заключается и государственным служащим, являющимся стороной ранее действовавшего контракта, о замещении должности того или иного вида государственной службы и прохождении дальнейшей службы на определенных условиях. Контракт определяет права, обязанности и ответственность сторон. Представитель нанимателя обязуется предоставить гражданину или государственному служащему возможность замещения определенной должности соответствующего вида государственной службы, обеспечить прохождение государственной службы в соответствии с законодательством, своевременно и в полном размере выплачивать денежное содержание (вознаграждение), а также предоставить ему определенные государственные гарантии. Гражданин, поступающий на государственную службу, при заключении контракта о прохождении государственной службы и замещении должности государственной службы и государственный служащий при заключении контракта о дальнейшем замещении должности государственной службы обязуется лично исполнять должностные обязанности в установленном порядке.

Правовое значение служебного контракта состоит также и в том, что он независимо от способа замещения должности государственной службы является обязательным приложением к управленческому акту о назначении гражданина (государственного служащего) на конкретную должность.

Условия контрактов, порядок их заключения, основания и порядок прекращения их действия устанавливаются в соответствии

с федеральным законом о виде государственной службы. Контракт может заключаться гражданином: на неопределенный срок; на определенный срок; на срок обучения в образовательном учреждении профессионального образования и на определенный срок после его окончания. Определяется также предельный возраст пребывания на государственной службе данного лица.

Федеральными законами о видах государственной службы и иными нормативными правовыми актами, учитывая созданные возможности отбора кандидатов и другие условия, установлены два способа замещения должностей государственной службы: 1) на конкурсной основе и 2) без проведения конкурса, т. е. путем назначения на должность по решению соответствующего должностного лица или государственного органа в пределах установленной для них номенклатуры должностей государственной службы.

Конкурс — важный атрибут эффективной государственной службы, поскольку позволяет конкурсной комиссии отобрать из числа лиц, изъявивших желание участвовать в конкурсе, наиболее достойных кандидатов после тщательной оценки каждого кандидата на основании документов и результатов экзаменов, испытаний. Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов, их соответствия установленным квалификационным требованиям по вакантной должности государственной службы. Поэтому причинами отказа в допуске к конкурсу являются несоответствие претендента предъявляемым требованиям по этой должности и ограничениям, установленным для поступления на тот или иной вид государственной службы и прохождения службы.

Согласно Закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» случаи бесконкурсного замещения должностей государственной гражданской службы, по существу, рассматриваются как изъятия из общего правила конкурсного отбора претендентов на должности гражданской службы.

Прохождение государственной службы включает в себя назначение на должность, присвоение классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания, аттестацию или квалификационный экзамен, увольнение а также другие обстоятельства (события) в соответствии с Федеральным законом «О системе государственной службы РФ», законами о видах государственной службы и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Федерации (например, присуждение ученой степени, присвоение ученого звания, почетного звания, с чем действующее законодательство связывает определенные права,

льготы и преимущества). Основания прекращения государственной службы, в том числе увольнения в запас или отставку государственного служащего, устанавливаются федеральными законами о видах государственной службы. Прохождение службы каждым государственным служащим документируется в его личном деле и отражает индивидуальный жизненный путь с момента назначения впервые на должность государственной службы и заканчивая увольнением со службы.

При поступлении на государственную службу гражданин представляет требуемые документы о себе (об образовании, состоянии здоровья и др.). Сведения о подавшем заявлении подлежат проверке в установленном порядке.

Замещение конкретной должности государственной службы как на конкурсной, так и на бесконкурсной основе подлежит юридическому оформлению. Оно заключается, во-первых, в оформлении и заключении служебного контракта и, во-вторых, в издании акта о назначении гражданина (государственного служащего) на указанную должность. Актами о назначении на должность могут быть приказ по государственному органу, распоряжение или иной акт руководителя органа или аппарата соответствующего органа. В приказе (ином акте) обычно указываются: фамилия, имя и отчество назначаемого, наименование должности и государственного органа (структурного подразделения), куда он назначен, основание для назначения, день вступления в исполнение должностных обязанностей, оклад и о заключении служебного контракта; в некоторых случаях возможно указание и иных сведений.

Акт о назначении на должность является юридическим фактом, порождающим государственно-служебные отношения между сторонами, подписавшими контракт. С момента подписания акта о назначении на должность и вступления гражданина на должность на него распространяются общие права и обязанности государственного служащего, а также конкретные должностные права и обязанности, предусмотренные соответствующим положением о государственном органе и/или должностным (служебным) регламентом.

При издании акта государственного органа о назначении на должность государственной службы и заключении служебного контракта соглашением сторон может быть обусловлено испытание государственного служащего в целях проверки его соответствия замещаемой должности. Условие об испытании указывается в акте государственного органа о назначении на должность государственной службы и служебном контракте. Отсутствие такого условия в этих

документах означает, что гражданин принят на государственную службу без испытания. В период испытания на него распространяются положения действующих нормативных правовых актов о государственной службе.

При замещении должности государственной службы допускается испытание обычно на срок от трех до шести месяцев для гражданина, впервые принятого на государственную службу. Федеральным законом о виде государственной службы могут устанавливаться и иные сроки испытания, а также случаи, когда испытание вообще не проводится.

При неудовлетворительном результате испытания представитель нанимателя имеет право предоставить государственному служащему ранее замещаемую должность государственной службы или расторгнуть с ним служебный контракт.

Гражданам, проходящим федеральную государственную службу, присваиваются классные чины, дипломатические ранги, воинские и специальные звания. Гражданам, проходящим государственную гражданскую службу субъектов Федерации, устанавливаются классные чины государственной гражданской службы.

Лишение присвоенного классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания возможно по решению суда.

Соотношение классных чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий устанавливается указами Президента.

Аттестация государственных гражданских служащих, военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел осуществляется в соответствии с Положением о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации, утвержденным Указом Президента от 1 февраля 2005 г. Аттестация проводится в целях определения соответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы на основе оценки его профессиональной служебной деятельности.

Для проведения аттестации гражданских служащих по решению представителя нанимателя издается акт государственного органа, содержащий положения: о формировании аттестационной комиссии, об утверждении графика проведения аттестации, о составлении списков гражданских служащих, подлежащих аттестации, о подготовке документов, необходимых для работы аттестационной комиссии.

Право представителя нанимателя освободить служащего от замещаемой должности и уволить с гражданской службы предусмотрено не только по результатам аттестации, но и в других случаях, когда

он не согласен на продолжение замещения должности гражданской службы и прохождение службы в новых условиях служебной деятельности. Предусматриваются и случаи, когда представитель нанимателя обязан отстранить служащего от замещаемой должности гражданской службы.

Особо следует отметить, что в Законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» детально изложены основания и последствия прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения со службы.

Общими основаниями расторжения служебного контракта могут быть: соглашение сторон контракта; истечение срока его действия; расторжение контракта по инициативе служащего либо представителя нанимателя.

По обстоятельствам, независящим от воли сторон, служебный контракт приостанавливается с освобождением служащего от замещаемой должности гражданской службы с оставлением его в соответствующем реестре гражданских служащих и включением в кадровый резерв. Это происходит в связи с призывом гражданского служащего на военную службу или направлением на альтернативную гражданскую службу, избранием или назначением на выборную должность и в некоторых других случаях.

Служебный контракт может быть расторгнут по инициативе представителя нанимателя в случаях: несоответствия служащего занимаемой должности гражданской службы; по состоянию здоровья; недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации; неоднократного неисполнения служащим без уважительных причин должностных обязанностей при наличии дисциплинарного взыскания; однократного грубого нарушения должностных обязанностей, прогула, появления на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения; разглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, и служебной информации; совершения хищения; выхода из гражданства РФ и в ряде других случаев.

В целях защиты прав и законных интересов гражданского служащего Законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определен порядок рассмотрения заявлений гражданского служащего и действий представителя нанимателя по рассмотрению этих заявлений, касающихся расторжения служебного контракта и увольнения с гражданской службы.

§ 6. Поощрение, награждение и ответственность государственных служащих

Правовое регулирование порядка поощрения и награждения государственных служащих, а также привлечения их к дисциплинарной, материальной и административной ответственности имеет целью обеспечение режима законности и укрепление служебной дисциплины на государственной службе.

Служебная дисциплина на государственной службе — обязательное для государственных служащих соблюдение служебного распорядка государственного органа, должностного регламента, уставов о дисциплине и иных нормативных правовых актов.

Чтобы государственные служащие могли соблюдать требования служебной (воинской) дисциплины при прохождении государственной гражданской, военной или службы в органах внутренних дел, им должны быть созданы необходимые для этого условия. Представители нанимателя и другие должностные лица должны строго соблюдать установленный порядок поощрения, награждения и ответственности государственных служащих.

Поощрение — важное средство воспитания государственных служащих и укрепления служебной (воинской) дисциплины. Оно применяется к государственным служащим за безупречную и эффективную службу, добросовестное исполнение должностных обязанностей, успешное выполнение заданий особой важности и сложности. Поощрения и награждения различаются по видам государственной службы.

Согласно Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» за безупречную и эффективную гражданскую службу применяются следующие виды поощрения и награждения:

- 1) объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения;
- 2) награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка;
- 3) иные виды поощрения и награждения государственного органа;
- 4) выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет;
- 5) поощрение Правительства РФ;
- 6) поощрение Президента РФ;
- 7) присвоение почетных званий Российской Федерации;

- 8) награждение знаками отличия Российской Федерации;
- 9) награждение орденами и медалями Российской Федерации.

Решение о применении первых четырех названных мер поощрения и награждения принимается представителем нанимателя, а других мер — по его представлению в порядке, установленном законодательством РФ. Решение оформляется соответствующим актом государственного органа (указом, постановлением, распоряжением, другим актом). Запись о поощрении или награждении вносится в трудовую книжку и личное дело гражданского служащего.

За заслуги перед государством государственный служащий может быть представлен к награждению государственными наградами Российской Федерации. Указом Президента от 7 сентября 2010 г. № 1099 утверждено Положение о государственных наградах Российской Федерации. В нем содержатся правила, касающиеся всех граждан: основания награждения, его виды, порядок возбуждения ходатайства о награждении, вручения наград, их ношения, статуты орденов, положения о медалях, знаке отличия.

Законодательство РФ предусматривает, когда это необходимо, *юридическую ответственность*: дисциплинарную, материальную, административную, уголовную и гражданско-правовую.

Дисциплинарная ответственность — это применение мер дисциплинарного воздействия в порядке служебного подчинения за совершение дисциплинарного проступка или за другие неправомерные действия, не преследуемые в уголовном порядке.

Основания ответственности, виды дисциплинарных взысканий, права органов исполнительной власти и руководителей по их наложению, а также порядок применения и обжалования с учетом конкретных условий и вида государственной службы устанавливаются федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине. Правом регулировать вопросы дисциплинарной ответственности субъекты Федерации не обладают.

Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусмотрено, что за совершение дисциплинарного проступка, т. е. за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей, представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; предупреждение о неполном должностном соответствии; освобождение от замещаемой должности гражданской службы; увольнение с гражданской службы по основаниям, установленным названным Федеральным законом.

Законом определен порядок применения и снятия дисциплинарного взыскания. Так, за каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание. До применения взыскания представитель нанимателя должен потребовать от гражданского служащего объяснение в письменной форме. В случае отказа служащего дать объяснение составляется соответствующий акт. Отказ служащего не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания.

Перед применением дисциплинарного взыскания обязательно проводится служебная проверка для установления всех обстоятельств проступка, что является важным условием принятия объективного решения представителем нанимателя и в то же время гарантией защиты прав служащего. Объективно и всесторонне должны быть установлены: 1) факт совершения дисциплинарного проступка; 2) вина служащего; 3) причины и условия, способствовавшие совершению проступка, мотивы совершения; 4) характер и размер вреда, причиненного в результате дисциплинарного проступка; 5) обстоятельства, послужившие основанием для письменного заявления гражданским служащим о проведении служебной проверки в случае, когда она проводилась в связи с таким заявлением.

Служебная проверка поручается подразделению государственного органа по вопросам государственной службы и кадров с участием юридического (правового) подразделения государственного органа и выборного профсоюзного органа данного государственного органа.

По результатам служебной проверки составляется письменное заключение, на основании которого представителем нанимателя принимается решение о наложении взыскания.

Дисциплинарное взыскание применяется непосредственно после обнаружения дисциплинарного проступка, но не позднее месяца со дня его обнаружения и вовсе не может применяться позднее шести месяцев, а по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки — позднее двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка.

Гражданский служащий вправе обжаловать взыскание в письменной форме в комиссию по служебным спорам государственного органа или в суд.

Материальная ответственность государственного служащего наступает за неправомерные действия (бездействие), в результате которых причинен материальный ущерб государству. Ответственность выражается в возмещении государственным служащим причиненного

имущественного ущерба. Возмещение ущерба производится независимо от привлечения к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности за действия или бездействие, которыми причинен ущерб нанимателю.

Материальная ответственность наступает при наличии прямого действительного ущерба; непосредственной причинной связи между противоправными действиями и наступившими вредными последствиями (ущербом); вины правонарушителя в причинении ущерба; если противоправные действия (бездействие) допущены им при исполнении должностных (служебных) обязанностей.

Этот вид юридической ответственности наступает либо в административном порядке, либо по суду.

Административная ответственность — это применение судьями, органами и должностными лицами установленных государством мер административного наказания к физическим и юридическим лицам за совершение административных правонарушений.

Законодательство об административных правонарушениях состоит из Кодекса РФ об административных правонарушениях и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Федерации об административных правонарушениях.

Государственные служащие за совершение административных правонарушений несут административную ответственность на общих основаниях, наравне с остальными гражданами. Однако имеются некоторые особенности, касающиеся государственных служащих, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов или специальных положений о дисциплине.

За административные правонарушения, за исключением ряда административных правонарушений военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, и имеющие специальные звания сотрудники органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регламентирующими прохождение военной службы (службы) указанными лицами и их статус, несут дисциплинарную ответственность.

Государственные служащие несут *уголовную и гражданско-правовую ответственность* в соответствии с Уголовным и Гражданским кодексами.

§ 7. Противодействие коррупции в системе государственной службы

Одной из важных задач совершенствования государственной службы, особенно, в последние годы, становится *противодействие коррупции государственных служащих, а также высших должностных лиц*. В связи с этим разработка мер по противодействию коррупции, прежде всего в целях устранения ее коренных причин, и реализация таких мер в контексте обеспечения развития страны в целом становятся настоящей необходимостью.

Основные меры по профилактике коррупции обозначены в новом Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Первое направление антикоррупционной профилактики — формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению. Реализация данной меры связана с повышением уровня правовой культуры, что достигается осуществлением правового воспитания.

Антикоррупционная направленность правового воспитания основана на повышении в обществе в целом позитивного отношения к праву, его соблюдению; повышении уровня правовых знаний, в том числе о коррупционных формах поведения и мерах по их предотвращению; формировании у государственных, муниципальных служащих и у граждан представления о мерах юридической ответственности, которые могут применяться в случае совершения коррупционных правонарушений.

Антикоррупционная пропаганда представляет собой целенаправленную деятельность средств массовой информации, координируемую и стимулируемую системой государственных заказов и грантов, содержанием которой является просветительская работа в обществе по вопросам противостояния коррупции в любых ее проявлениях, воспитание в населении чувства гражданской ответственности за судьбу реализуемых антикоррупционных программ, укрепление доверия к власти.

Второе направление предотвращения коррупции — антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов. Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. № 195 были утверждены Правила проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции.

Постановлением Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 196 утверждена методика проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений,

ний, способствующих созданию условий для проявления коррупции. Основной задачей применения данной методики является обеспечение проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в документах положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции.

Третье направление профилактики коррупции связано с квалификационными требованиями, предъявляемыми к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей и должностей государственной или муниципальной службы, а также с проверкой в установленном порядке сведений, представляемых указанными гражданами. В настоящее время это направление реализовано в различных нормативных актах о государственной и муниципальной службе, а также в актах, регламентирующих статус лиц, замещающих государственные должности и выборные муниципальные должности. Так, Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливает три вида квалификационных требований: к уровню образования, к стажу, к профессиональным знаниям и навыкам. Требования к уровню профессионального образования устанавливаются непосредственно Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Проверка сведений, представляемых гражданами, поступающими на государственную или муниципальную службу, обычно осуществляется кадровыми службами соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления. Так, в частности, в соответствии с п. 16 ч. 1 ст. 44 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» на подразделение государственного органа по вопросам государственной службы и кадров возложена организация проверки достоверности представляемых гражданином персональных данных и иных сведений при поступлении на гражданскую службу, а также оформление допуска установленной формы к сведениям, составляющим государственную тайну.

В необходимых случаях достоверность сведений, представляемых гражданами при поступлении на государственную или муниципальную службу, может проверяться органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.

Четвертое направление противодействия коррупции предусматривает установление юридической ответственности за представление заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах,

имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представление заведомо ложных сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

18 мая 2009 г. Президентом РФ был принят ряд указов в данной сфере. Так, Указом № 561 был утвержден порядок размещения сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, федеральных государственных служащих и членов их семей на официальных сайтах федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации и предоставления этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования; № 557 был утвержден перечень должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей; № 559 было утверждено Положение о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера; № 560 установлена обязанность представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера была также распространена на граждан, претендующих на замещение руководящих должностей в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, лицами, а также замещающих руководящие должности в государственных корпорациях, фондах и иных организациях.

Контрольные вопросы

1. Понятие, значение и принципы государственной службы. Ее виды.
2. Законодательные основы государственной службы.
3. Государственная должность.
4. Государственный служащий. Понятие, функции, виды. Должностное лицо.
5. Основы административно-правового статуса государственных служащих. Права, обязанности, ограничения, запреты, гарантии.
6. Административно-правовое регулирование прохождения государственной службы.

7. Поступление на государственную службу. Конкурс. Аттестация, испытание.
8. Прекращение службы.
9. Поощрение и ответственность государственных служащих.
10. Правовые основы противодействия коррупции в системе государственной службы.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Бахрах Д. Н. Государственная служба России: учебное пособие. М.: Проспект, 2007.

Буравлев Ю. М. Реформы государственного управления и государственной службы в России. М.: Юрист, 2006.

Граждан В. Д. Государственная гражданская служба: учебник. М.: Кнорус, 2007.

Козбаненко В. А. Правовое обеспечение статуса государственных гражданских служащих (Теоретико-административные аспекты): монография. М., 2002.

Мариян А. В. Государственный гражданский служащий как субъект административного права // Право и политика. 2005. № 2. С. 77–85.

Овсянко Д. М. Государственная служба Российской Федерации: учебное пособие. М.: Юристъ, 2008.

Шувалова Н. Н. Служебное поведение государственного гражданского служащего: моральные основы. Ростов н/Д, 2006.

Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2064).

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215).

Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (СЗ РФ. 2011. № 49. Ст. 7020).

Федеральный Закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» от 23 июля 2008 г. (СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475).

Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331).

Указ Президента РФ от 5 июня 2003 г. № 613 «О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ» (СЗ РФ. 2003. № 23. Ст. 2197).

Указ Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» (СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 118).

Указ Президента РФ от 27 сентября 2005 г. № 1131 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих» (СЗ РФ. 2005. № 40. Ст. 4017).

Указ Президента РФ от 3 марта 2007 г. № 269 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов» (СЗ РФ. 2007. № 11. Ст. 1280).

Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» (СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 437).

Глава 9. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРЕДПРИЯТИЙ, УЧРЕЖДЕНИЙ И ОРГАНИЗАЦИЙ

План темы

1. Государственные и негосударственные предприятия и учреждения.
2. Хозяйственные товарищества и общества, производственные и потребительские кооперативы.
3. Общественные объединения.
4. Религиозные объединения.

§ 1. Государственные и негосударственные предприятия и учреждения

Участниками (сторонами) административно-правовых отношений являются различные по своему правовому положению организации. Вопросы деятельности, полномочий организации являются в разных аспектах предметом изучения ряда отраслей российского права: административного, гражданского, финансового, трудового и др. Нормы права, устанавливающие административно-правовой статус организации, содержатся в Гражданском кодексе, Федеральных законах «Об акционерных обществах», «О производственных кооперативах», «О некоммерческих организациях», «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан», «Об обществах с ограниченной ответственностью» и ряде других.

По цели деятельности организации подразделяются на *коммерческие* и *некоммерческие*. Согласно ч. 1 ст. 50 ГК РФ коммерческими считаются организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности, а некоммерческие — не имеющие такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками.

Коммерческие организации могут создаваться в форме хозяйственных товариществ и обществ, производственных кооперативов, государственных и муниципальных унитарных предприятий; некоммерческие — в форме потребительских кооперативов, общественных или религиозных организаций (объединений), благотворительных и иных фондов, а также в других формах, предусмотренных законом.

Некоммерческие организации могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствует этим целям.

По роду деятельности (предназначению) различаются такие разновидности организаций, как предприятия, учреждения, общественные объединения граждан и иные организации (международные, иностранные и т. д.).

По видам собственности организации подразделяются на государственные и негосударственные (муниципальные, частные, общественные и религиозные).

Разновидностями организаций являются предприятия и учреждения. Государственные предприятия и учреждения по масштабу и значению своей деятельности могут быть федеральными, субъектов Федерации и местными — районного, городского, поселкового и сельского значения.

Предприятия могут создаваться в таких организационно-правовых формах, как: полное товарищество, общество с ограниченной ответственностью, акционерное общество, производственный кооператив, государственные и муниципальные унитарные предприятия и др.

Предприятие — это хозяйствующий субъект, созданный для производства продукции, выполнения работ и оказания услуг в целях удовлетворения общественных потребностей и получения прибыли. Основу этой деятельности составляет его имущество. Предприятие самостоятельно осуществляет свою деятельность, распоряжается выпускаемой продукцией, полученной прибылью, оставшейся в его распоряжении после уплаты налогов и других обязательных платежей. Предприятия могут создаваться государственными органами, органами местного самоуправления, учредителями (участниками), собственниками имущества либо органами, уполномоченными на то собственниками имущества.

Учредительным документом государственного и муниципального предприятия является устав, который утверждается учредителем предприятия. Негосударственные предприятия действуют на основании устава либо учредительного договора и устава, либо только учредительного договора. В учредительных документах должны содержаться сведения, предусмотренные законом для юридических лиц соответствующего вида. Предприятие считается созданным с момента его государственной регистрации и действует на основе учредительных документов.

Административная правосубъектность предприятий различается по их видам.

Правовое положение государственных и муниципальных унитарных предприятий, права и обязанности собственников их имущества, порядок создания, реорганизации и ликвидации определяет Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»¹ в соответствии с Гражданским кодексом.

Унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником. В форме унитарных предприятий могут быть созданы только государственные и муниципальные предприятия. Имущество унитарного предприятия принадлежит на праве собственности Российской Федерации, ее субъекту или муниципальному образованию. От имени Российской Федерации или ее субъекта права собственника имущества унитарного предприятия осуществляют органы государственной власти Российской Федерации или органы государственной власти субъекта Федерации в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. От имени муниципального образования права собственника имущества унитарного предприятия осуществляют органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Имущество унитарного предприятия принадлежит ему на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками предприятия. Унитарное предприятие может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Унитарное предприятие должно иметь самостоятельный баланс.

В Российской Федерации действуют: 1) унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, федеральное государственное предприятие и государственное предприятие субъекта Федерации, муниципальное предприятие; 2) унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления, федеральное казенное предприятие, казенное предприятие субъекта Федерации, муниципальное казенное предприятие.

Собственник казенного предприятия вправе изымать у предприятия излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество; доводить до казенного предприятия обязательные для исполнения заказы на поставки товаров, выполнение работ, оказание

¹ СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4746.

услуг для государственных или муниципальных нужд; утверждать схему доходов и расходов предприятия.

Что касается негосударственных (муниципальных, частных, общественных и религиозных) предприятий, то влияние на них со стороны государства ограничено. Управление ими осуществляют собственники (учредители) или уполномоченные ими органы, не обладающие государственно-властными полномочиями. Роль государства по отношению к этим предприятиям заключается в установлении административно-правового режима, общего для всех предприятий независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности и в контроле (надзоре) за соблюдением ими установленного режима.

Учреждением признается организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или административно-политических функций. К учреждениям, осуществляющим управленческие функции, относятся, например, аппараты законодательных, судебных органов, прокуратуры. Социально-культурные функции выполняют учреждения образования, науки, культуры, здравоохранения и др. Различия между предприятиями и учреждениями состоят в содержании их основной деятельности. Правовое положение учреждений определено рядом правовых актов, регулирующих отношения в отдельных отраслях и сферах управления, например, в Федеральных законах «Об образовании», «О науке и государственной научно-технической политике», «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» и др.

Государственные учреждения, как и государственные предприятия, наделены достаточной самостоятельностью; их оперативная деятельность координируется и контролируется соответствующими органами исполнительной власти.

В целом для взаимоотношений органов исполнительной власти с предприятиями и учреждениями всех видов собственности характерно то, что законодательством установлены: государственная регистрация предприятий как юридических лиц и аккредитация соответствующих учреждений; получение предприятиями и учреждениями разрешений (лицензий) на определенные виды деятельности; запрет на вмешательство государства и его органов в деятельность предприятий (учреждений); обязательность ведения бухгалтерской и статистической отчетности; представление государственным органам соответствующей информации; обязанность соблюдать законодательство и др.

Органы исполнительной власти обязаны принимать все возможные меры к обеспечению прав и законных интересов предприятий, учреждений и выполнению ими своих обязанностей. Вместе с тем государственные органы осуществляют контроль за соблюдением предприятиями и учреждениями соответствующего законодательства и вправе применять к его нарушителям меры воздействия, установленные законодательством за экологические правонарушения, нарушения в области строительства, по вопросам рекламы и др.

§ 2. Хозяйственные товарищества и общества, производственные и потребительские кооперативы

Каждый вид названных организаций имеет свои особенности, касающиеся вида и структуры принадлежащего им имущества, порядка образования организаций, полномочий органов управления ими, а также внутриорганизационных и внешних административно-правовых отношений.

Акционерным обществом признается коммерческая организация открытого или закрытого типа, уставный капитал которой разделен на определенное число акций, удостоверяющих обязательственные права участников общества (акционеров) по отношению к обществу. Акционеры не отвечают по обязательствам общества и несут риск убытков, связанных с его деятельностью, в пределах стоимости принадлежащих им акций. По каждой категории (типу) акций общество выплачивает акционерам дивиденды. Они выплачиваются деньгами, а в случаях, предусмотренных уставом общества, — иным имуществом.

Акционерное общество имеет гражданские права и несет обязанности, необходимые для осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законом. Отдельными видами деятельности оно может заниматься только на основании лицензии.

Федеральный закон «Об акционерных обществах» от 26 декабря 1995 г. определяет порядок создания и правовое положение акционерных обществ, права и обязанности акционеров, а также обеспечивает защиту прав и интересов акционеров¹.

Высшим органом управления общества является общее собрание акционеров. На годовом общем собрании акционеров решается вопрос об избрании совета директоров (наблюдательного совета), ревизионной комиссии (ревизора), утверждении аудитора, рассматриваются годовой отчет общества и иные документы. Руководство текущей деятельностью общества осуществляется единоличным ис-

¹ СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 1.

полнительным органом (директором, генеральным директором) или им и коллективным исполнительным органом общества (правлением, дирекцией).

Учредительным документом общества является его устав. Общество подлежит государственной регистрации.

Правительство оказывает определенное воздействие на акционерные общества, которое выражается в оказании государственной поддержки, в назначении своих представителей для обеспечения учета интересов государства по принадлежащим Российской Федерации пакетам акций, а также государственного управления закрепленными в федеральной собственности акциями, в утверждении уставов акционерных обществ и т. п. Так, Правительство учредило Российское акционерное общество (РАО) «Газпром» и утвердило его устав.

Производственным кооперативом (артелью) признается добровольное объединение граждан на основе членства для совместной производственной и иной хозяйственной деятельности, основанной на их личном трудовом и ином участии, а также объединении его членами (участниками) имущественных паевых взносов. Кооператив является коммерческой организацией, юридическим лицом.

Федеральный закон «О производственных кооперативах» от 8 мая 1996 г. регулирует отношения, возникающие в связи с образованием, деятельностью и прекращением деятельности кооперативов, осуществляющих производство, переработку, сбыт промышленной и иной продукции, торговлю, строительство, бытовое и иные виды обслуживания, добычу полезных ископаемых, других природных ресурсов, сбор и переработку вторичного сырья, проведение научно-исследовательских, проектно-конструкторских работ, а также оказывающих медицинские, правовые, маркетинговые и другие не запрещенные законом виды услуг¹.

Все коммерческие и некоммерческие организации обязаны соблюдать законодательство об охране окружающей среды, правовой режим природопользования, правила безопасности, санитарно-гигиенические правила, земельное, антимонопольное и налоговое законодательство и т. д.

Уполномоченные государственные органы осуществляют контроль за соблюдением ими соответствующего законодательства и вправе применять к его нарушителям меры принудительного воздействия, в частности привлекать эти организации к административной ответственности в случаях, предусмотренных законом.

¹ СЗ РФ. 1996. № 20. Ст. 2321.

§ 3. Общественные объединения

Административно-правовой статус общественных объединений определяется Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 83-ФЗ «Об общественных объединениях» и другими законами.

Под *общественной организацией (объединением)* признается добровольное объединение граждан, в установленном законом порядке объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей. Общественные организации (объединения) вправе осуществлять предпринимательскую деятельность, соответствующую целям, для достижения которых они созданы. Участники (члены) общественных организаций (объединений) не сохраняют прав на переданное ими этим организациям в собственность имущество, в том числе на членские взносы. Участники (члены) общественных организаций (объединений) не отвечают по обязательствам указанных организаций (объединений), а указанные организации (объединения) не отвечают по обязательствам своих членов.

Особенности правового положения общественных организаций (объединений) определяются иными федеральными законами. К общественным организациям относятся и религиозные организации, особенности правового положения, создания, реорганизации и ликвидации которых, а также управления ими определяются федеральным законом.

Учредителями общественного объединения являются физические лица и юридические лица — общественные объединения, созвавшие съезд (конференцию) или общее собрание, на котором принимается устав общественного объединения, формируются его руководящие и контрольно-ревизионные органы. Учредители общественного объединения — физические и юридические лица — имеют равные права и исполняют равные обязанности.

Членами общественного объединения являются физические лица и юридические лица — общественные объединения, чья заинтересованность в совместном решении задач данного объединения в соответствии с нормами его устава оформляется соответствующими индивидуальными заявлениями или документами, позволяющими учитывать количество членов общественного объединения в целях обеспечения их равноправия как членов данного объединения. Члены общественного объединения — физические и юридические лица — имеют равные права и исполняют равные обязанности. Условия и порядок приобретения, утраты членства, включая условия выбытия

из членов общественных объединений по возрасту, определяются уставами соответствующих общественных объединений. Членами и участниками молодежных общественных объединений могут быть граждане, достигшие 14 лет. Членами и участниками детских общественных объединений могут быть граждане, достигшие восьми лет.

Участниками общественного объединения являются физические лица и юридические лица — общественные объединения, выразившие поддержку целям данного объединения и (или) его конкретным акциям, принимающие участие в его деятельности без обязательного оформления условий своего участия, если иное не предусмотрено уставом. Участники общественного объединения — физические и юридические лица — имеют равные права и исполняют равные обязанности.

Иностранцы граждане и лица без гражданства наравне с гражданами Российской Федерации могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений, за исключением случаев, установленных федеральными законами или международными договорами Российской Федерации.

Общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм:

- политическая партия;
- общественная организация;
- общественное движение;
- общественный фонд;
- общественное учреждение;
- орган общественной самодеятельности.

Организационно-правовыми формами политических общественных объединений являются общественная организация (для политической организации, в том числе политической партии) и общественное движение (для политического движения).

Общественной организацией является основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан. Членами общественной организации в соответствии с ее уставом могут быть физические и юридические лица — общественные объединения, если иное не установлено настоящим Федеральным законом и законами об отдельных видах общественных объединений. Высшим руководящим органом общественной организации является съезд (конференция) или общее собрание. Постоянно действующим руководящим органом общественной организации

является выборный коллегиальный орган, подотчетный съезду (конференции) или общему собранию.

Общественным движением является состоящее из участников и не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые участниками общественного движения. Высшим руководящим органом общественного движения является съезд (конференция) или общее собрание. Постоянно действующим руководящим органом общественного движения является выборный коллегиальный орган, подотчетный съезду (конференции) или общему собранию.

Общественный фонд является одним из видов некоммерческих фондов и представляет собой не имеющее членства общественное объединение, цель которого заключается в формировании имущества на основе добровольных взносов, иных не запрещенных законом поступлений и использовании данного имущества на общественно полезные цели. Учредители и управляющие имуществом общественного фонда не вправе использовать указанное имущество в собственных интересах. Руководящий орган общественного фонда формируется его учредителями и (или) участниками либо решением учредителей общественного фонда, принятым в виде рекомендаций или персональных назначений, либо путем избрания участниками на съезде (конференции) или общем собрании.

Общественным учреждением является не имеющее членства общественное объединение, ставящее своей целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и соответствующих уставным целям указанного объединения. Управление общественным учреждением и его имуществом осуществляется лицами, назначенными учредителем (учредителями).

Органом общественной самодеятельности является не имеющее членства общественное объединение, целью которого является совместное решение различных 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 указанных 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.

Политическим общественным объединением является общественное объединение, в уставе которого в числе основных целей должны быть закреплены участие в политической жизни общества посредством влияния на формирование политической воли граждан, участие в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления посредством выдвижения кандидатов и организации их предвыборной агитации, участие в организации и деятельности указанных органов.

Организация и деятельности политических партий определяются Федеральным законом от 11 июля 2001 г. «О политических партиях». Согласно этому Федеральному закону политическая партия — это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Деятельность политических партий основывается на Конституции Российской Федерации и регулируется федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами.

В Российской Федерации создаются и действуют общероссийские, межрегиональные, региональные и местные общественные объединения.

Под общероссийским общественным объединением понимается объединение, которое осуществляет свою деятельность в соответствии с уставными целями на территориях более половины субъектов Российской Федерации и имеет там свои структурные подразделения — организации, отделения или филиалы и представительства.

Под межрегиональным общественным объединением понимается объединение, которое осуществляет свою деятельность в соответствии с уставными целями на территориях менее половины субъектов Российской Федерации и имеет там свои структурные подразделения — организации, отделения или филиалы и представительства.

Под региональным общественным объединением понимается объединение, деятельность которого в соответствии с его уставными целями осуществляется в пределах территории одного субъекта Российской Федерации.

Под местным общественным объединением понимается объединение, деятельность которого в соответствии с его уставными целями осуществляется в пределах территории органа местного самоуправления.

Общественные объединения могут иметь флаги, эмблемы, вымпелы и другую символику. Символика общественных объединений не должна совпадать с государственной символикой Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с символикой иностранных государств. Символика общественных объединений не должна нарушать права граждан на интеллектуальную собственность, оскорблять их национальные и религиозные чувства. Символика общественного объединения подлежит государственной регистрации и учету в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Законом об общественных объединениях предусмотрены основы создания общественных объединений, их реорганизация и ликвидации.

Устав общественного объединения должен предусматривать: 1) название, цели общественного объединения, его организационно-правовую форму; 2) структуру общественного объединения, руководящие и контрольно-ревизионный органы общественного объединения, территорию, в пределах которой данное объединение осуществляет свою деятельность; 3) условия и порядок приобретения и утраты членства в общественном объединении, права и обязанности членов данного объединения (только для объединения, предусматривающего членство); 4) компетенцию и порядок формирования руководящих органов общественного объединения, сроки их полномочий, место нахождения постоянно действующего руководящего органа; 5) порядок внесения изменений и дополнений в устав общественного объединения; 6) источники формирования денежных средств и иного имущества общественного объединения, права общественного объединения и его структурных подразделений по управлению имуществом; 7) порядок реорганизации и (или) ликвидации общественного объединения.

Для приобретения прав юридического лица общественное объединение подлежит государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» с учетом установленного законом порядка об общественных объединениях государственной регистрации этих объединений. Государственная регистрация молодежных и детских общественных объединений осуществляется в случае, если в руководящие органы указанных объединений избраны полностью дееспособные граждане.

Решение о государственной регистрации (об отказе в государственной регистрации) общественного объединения принимается

Министерством юстиции Российской Федерации или его территориальным органом.

Ликвидация общественного объединения осуществляется по решению съезда (конференции) или общего собрания в соответствии с уставом данного общественного объединения либо по решению суда в случаях нарушения им законодательства Российской Федерации. Имущество, оставшееся в результате ликвидации общественного объединения, после удовлетворения требований кредиторов направляется на цели, предусмотренные уставом общественного объединения, либо, если отсутствуют соответствующие разделы в уставе общественного объединения, — на цели, определяемые решением съезда (конференции) или общего собрания о ликвидации общественного объединения, а в спорных случаях — решением суда. Решение об использовании оставшегося имущества публикуется ликвидационной комиссией в печати. Оставшееся после удовлетворения требований кредиторов имущество общественного объединения, ликвидированного в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности», обращается в собственность Российской Федерации.

Надзор за соблюдением законов общественными объединениями осуществляет прокуратура Российской Федерации. Орган, принимающий решения о государственной регистрации общественных объединений, осуществляет контроль за соответствием их деятельности уставным целям. При осуществлении данного контроля указанный орган вправе: 1) запрашивать у руководящих органов общественных объединений их распорядительные документы; 2) направлять своих представителей для участия в проводимых общественными объединениями мероприятиях; 3) не чаще одного раза в год проводить проверки соответствия деятельности общественных объединений, в том числе по расходованию денежных средств и использованию иного имущества, их уставным целям в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере юстиции; 4) запрашивать и получать информацию о финансово-хозяйственной деятельности общественных объединений у органов государственной статистики, федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, и иных органов государственного надзора и контроля, а также у кредитных и иных финансовых организаций; 5) в случае выявления нарушения общественными объединениями Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации или совершения ими дей-

ствий, противоречащих их уставным целям, органом, принимающим решения о государственной регистрации общественных объединений, может быть вынесено руководящим органам данных объединений письменное предупреждение с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения и срока устранения указанного нарушения, который составляет не менее одного месяца. Предупреждение, вынесенное органом, принимающим решения о государственной регистрации общественных объединений, может быть обжаловано общественными объединениями в вышестоящий орган или в суд.

Общественные объединения, в том числе не обладающие правами юридического лица, в случае нарушения законодательства Российской Федерации несут ответственность в соответствии с законодательством. В случае нарушения законодательства Российской Федерации общественными объединениями, не обладающими правами юридического лица, ответственность за данные нарушения несут лица, входящие в состав руководящих органов этих объединений.

В случае нарушения общественным объединением Конституции Российской Федерации, законодательства Российской Федерации и совершения действий, противоречащих уставным целям, федеральный орган государственной регистрации или его территориальный орган либо Генеральный прокурор Российской Федерации или подчиненный ему соответствующий прокурор вносит в руководящий орган данного объединения представление об указанных нарушениях и устанавливает срок их устранения. В случае, если в установленный срок эти нарушения не устраняются, орган или должностное лицо, внесшие соответствующее представление, вправе своим решением приостановить деятельность общественного объединения на срок до шести месяцев. Решение о приостановлении деятельности общественного объединения до рассмотрения судом заявления о его ликвидации либо запрете его деятельности может быть обжаловано в суд. Деятельность общественного объединения может быть также приостановлена в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности».

В случае приостановления деятельности общественного объединения приостанавливаются его права как учредителя средств массовой информации, ему запрещается организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование и иные массовые акции или публичные мероприятия, принимать участие в выборах, использовать банковские вклады, за исключением расчетов по хозяйственной деятельности и трудовым договорам, возмещению убытков, причиненных его действиями, уплате налогов, сборов и штрафов.

Если в течение установленного срока приостановления деятельности общественного объединения оно устраняет нарушение, послужившее основанием для приостановления его деятельности, общественное объединение возобновляет свою деятельность по решению органа или должностного лица, приостановивших эту деятельность. Если суд не удовлетворит заявление о ликвидации общественного объединения либо запрете его деятельности, оно возобновляет свою деятельность после вступления решения суда в законную силу.

В случаях нарушения им законодательства Российской Федерации общественное объединение может быть ликвидировано или на его деятельность может быть наложен запрет. Основаниями ликвидации общественного объединения или запрета его деятельности являются: нарушение общественным объединением прав и свобод человека и гражданина; неоднократные или грубые нарушения общественным объединением Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов или иных нормативных правовых актов либо систематическое осуществление общественным объединением деятельности, противоречащей его уставным целям; неустранение в срок, установленный федеральным органом государственной регистрации или его территориальным органом, нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности общественного объединения.

Структурные подразделения — организации, отделения общественного объединения — ликвидируются в случае ликвидации соответствующего общественного объединения.

Заявление в суд о ликвидации международного или общероссийского общественного объединения вносится Генеральным прокурором Российской Федерации или федеральным органом государственной регистрации. Заявление в суд о ликвидации межрегионального, регионального или местного общественного объединения вносится прокурором соответствующего субъекта Российской Федерации или соответствующим территориальным органом федерального органа государственной регистрации. Ликвидация общественного объединения по решению суда означает запрет на его деятельность независимо от факта его государственной регистрации.

Общественное объединение может быть ликвидировано, а деятельность общественного объединения, не являющегося юридическим лицом, может быть запрещена также в соответствии с Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности».

Решение о приостановлении деятельности или ликвидации общественного объединения может быть обжаловано в случаях и порядке,

установленных федеральными законами. Отмена решения о ликвидации общественного объединения влечет возмещение государством всех убытков, понесенных общественным объединением в связи с его незаконной ликвидацией.

§ 4. Религиозные объединения

Административно-правовой статус религиозных объединений определяется Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 26 сентября 1997 г. «О свободе совести и о религиозных объединениях», принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В Российской Федерации религиозным объединением признается добровольное объединение граждан Российской Федерации, иностранных граждан, а также лиц без гражданства, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и обладающее соответствующими этой цели признаками:

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

Религиозные объединения могут создаваться в двух формах — форме религиозных групп и форме религиозных организаций.

При этом законодательство Российской Федерации запрещает создание религиозных объединений в органах государственной власти, других государственных органах, государственных учреждениях и органах местного самоуправления, воинских частях, государственных и муниципальных организациях. Запрещаются также создание и деятельность религиозных объединений, цели и действия которых противоречат закону.

Религиозной группой признается добровольное объединение граждан, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры, осуществляющее деятельность без государственной регистрации и приобретения правоспособности юридического лица. Религиозные группы имеют право совершать богослужения, другие религиозные обряды и церемонии, а также осуществлять обучение религии и религиозное воспитание своих последователей. Помещения и необходимое для деятельности религиозной группы имущество

предоставляются в пользование группы ее участниками. Граждане, образовавшие религиозную группу с намерением в дальнейшем преобразовать ее в религиозную организацию, уведомляют о ее создании и начале деятельности органы местного самоуправления.

Религиозной организацией признается добровольное объединение граждан Российской Федерации, иностранных граждан, а также лиц без гражданства, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и в установленном законом порядке зарегистрированное в качестве юридического лица. Религиозные организации в зависимости от территориальной сферы своей деятельности подразделяются на местные и централизованные.

Местной религиозной организацией признается религиозная организация, состоящая не менее чем из десяти участников, достигших возраста 18 лет и постоянно проживающих в одной местности либо в одном городском или сельском поселении.

Централизованной религиозной организацией признается религиозная организация, состоящая в соответствии со своим уставом не менее чем из трех местных религиозных организаций. Религиозной организацией признается также учреждение или организация, созданные централизованной религиозной организацией в соответствии со своим уставом, в том числе руководящий либо координирующий орган или учреждение, а также учреждение профессионального религиозного образования. Наименование религиозной организации должно содержать сведения о ее вероисповедании. Религиозная организация обязана указывать свое полное наименование при осуществлении деятельности.

Религиозная организация обязана ежегодно информировать зарегистрировавший ее орган о продолжении своей деятельности с указанием сведений, включаемых в единый государственный реестр юридических лиц. Непредставление указанных сведений в течение трех лет является основанием для обращения регистрирующего органа в суд с иском о признании религиозной организации, прекратившей свою деятельность.

Религиозные организации подлежат государственной регистрации в соответствии с законом о государственной регистрации юридических лиц с учетом установленного закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» специального порядка государственной регистрации религиозных организаций. Решение о государственной

регистрации религиозной организации принимается Министерством юстиции Российской Федерации или его территориальным органом.

Решение о государственной регистрации местной религиозной организации, а также централизованной религиозной организации, имеющей местные религиозные организации на территории одного субъекта Российской Федерации, принимается территориальным органом Министерства юстиции Российской Федерации в соответствующем субъекте Российской Федерации. Министерство юстиции Российской Федерации принимает решение о государственной регистрации централизованной религиозной организации, имеющей местные религиозные организации на территориях двух и более субъектов Российской Федерации.

Заявление о государственной регистрации религиозной организации рассматривается в месячный срок со дня представления всех необходимых документов. Орган, принимающий решение о государственной регистрации религиозной организации, вправе продлить срок рассмотрения документов до шести месяцев для проведения государственной религиозно-этической экспертизы.

Министерством юстиции Российской Федерации или его территориальный орган после принятия решения о государственной регистрации религиозной организации направляет в уполномоченный регистрирующий орган сведения и документы, необходимые для осуществления данным органом функций по ведению единого государственного реестра юридических лиц. На основании принятого федеральным органом юстиции или его территориальным органом решения о государственной регистрации религиозной организации и представленных ими необходимых сведений и документов уполномоченный регистрирующий орган в срок не более чем пять рабочих дней со дня получения необходимых сведений и документов вносит в единый государственный реестр юридических лиц соответствующую запись и не позднее рабочего дня, следующего за днем внесения указанной записи, сообщает об этом в орган, принявший решение о государственной регистрации религиозной организации.

В случае отказа в государственной регистрации религиозной организации о принятом решении в письменной форме сообщается заявителю (заявителям) с указанием оснований отказа. Отказ по мотивам нецелесообразности создания религиозной организации не допускается. Отказ в государственной регистрации религиозной организации, а также его уклонение от такой регистрации могут быть обжалованы в суд.

В случаях, предусмотренных Федеральным законом «О свободе совести и о религиозных объединениях», религиозные объединения могут быть ликвидированы, а также в случае нарушения законодательства их деятельность может быть запрещена.

Религиозные организации могут быть ликвидированы:

— по решению их учредителей или органа, уполномоченного на то уставом религиозной организации;

— по решению суда в случае неоднократных или грубых нарушений норм Конституции Российской Федерации, настоящего Федерального закона и иных федеральных законов либо в случае систематического осуществления религиозной организацией деятельности, противоречащей целям ее создания (уставным целям).

Основаниями для ликвидации религиозной организации, запрета на деятельность религиозной организации или религиозной группы в судебном порядке являются нарушение общественной безопасности и общественного порядка, подрыв безопасности государства; действия, направленные на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, а также иные основания, предусмотренные законом.

Представление о ликвидации религиозной организации либо о запрете деятельности религиозной организации или религиозной группы вправе вносить в суд органы прокуратуры Российской Федерации, орган, осуществляющий регистрацию религиозных организаций (Минюст РФ), а также органы местного самоуправления.

Контрольные вопросы

1. Понятие и виды предприятий и учреждений. Коммерческие и некоммерческие организации.

2. Законодательные основы административно-правового статуса государственных предприятий и учреждений.

3. Особенности административно-правового статуса негосударственных предприятий и учреждений.

4. Порядок образования и прекращения деятельности предприятий и учреждений.

5. Административно-правовые гарантии самостоятельности предприятий и учреждений.

6. Законодательные основы административно-правового статуса общественных объединений.

7. Особенности административно-правового положения религиозных объединений.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Валеев Ю. К. Метод разрешения в административном праве России: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009.

Зенькович Е. В. Рынок ценных бумаг: административно-правовое регулирование. М.: Волтерс Клувер, 2007.

Мельгунов В. Д. Административно-правовое регулирование и административно-правовые режимы в сфере предпринимательской деятельности. М.: Волтерс Клувер, 2008.

Овчарова Е. В. Понятие, структура и содержание административно-правового статуса юридического лица // Гражданин и право. 2001. № 1, 2.

Спектор Е. И. Правовое регулирование режима лицензирования в Российской Федерации. М.: Юристь, 2005.

Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4746).

Федеральный закон от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 1).

Федеральный закон от 19 июля 1998 г. № 115-ФЗ «Об особенностях правового положения акционерных обществ работников (народных предприятий)», с изм. и доп. от 21 марта 2002 г. (СЗ РФ. 1998. № 30. Ст. 3611).

Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 345).

Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3441).

Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (СЗ РФ. 2001. № 33. Ст. 3430).

Федеральный закон от 8 августа 2001 года № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» (СЗ РФ. 2001. № 33. Ст. 3436).

Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145).

Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930).

Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 5147).

Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях» (СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465).

Раздел III

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ И МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Глава 10. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

План темы

1. Понятие административно-правовых форм государственного управления.
2. Виды административно-правовых форм государственного управления.
3. Правовые акты управления: понятие, юридическое значение.
4. Виды правовых актов управления.
5. Действие правовых актов управления.
6. Административно-правовой договор.

§ 1. Понятие административно-правовых форм государственного управления

Государственная власть не реализуется сама по себе. Она всегда воплощается в конкретных действиях различного рода, выражающих ее содержание и направленность и совершаемых ее субъектами, т. е. соответствующими государственными органами. Данное условие полностью применимо и к деятельности исполнительных органов государственной власти, повседневно и многообразно ее реализующих. Изложенная позиция позволяет определить сущность и провести видовую классификацию специфической научно-практической категории — форм государственного управления.

Применительно к исполнительной власти форма является способом выражения ее государственно-правового содержания, т. е. всех тех

качеств (прежде всего юридических), которые характеризуют ее как специфическую ветвь единой государственной власти.

Каждый орган исполнительной власти либо его представитель (должностное лицо) в силу закрепленной за ними компетенции имеют возможность действовать тем или иным образом в тех или иных конкретных ситуациях. Превращение такой возможности в реальность предполагает в обязательном порядке совершение ими определенных активных действий (например, принятие решения, рассмотрение и разрешение жалобы гражданина, осуществление регистрационных или контрольно-надзорных действий и т. п.). Подобные действия выражают содержание государственно-управленческих функций, в них реализуется компетенция данного субъекта управления. Но что означает их совершение? Придание им того или иного варианта внешнего выражения. Только выраженные подобным образом они становятся реальным, т. е. работающим средством решения управленческих задач и функций.

Однако действия, совершаемые субъектами исполнительной власти, по своему характеру и назначению различны. Значит, должны быть различными и варианты их внешнего выражения. Особое значение при этом имеет тот факт, что в таком выражении прежде всего нуждаются те из них, в которых заключено непосредственное управляющее (упорядочивающее) воздействие того или иного субъекта исполнительной власти на соответствующий объект. Иначе цель управления вообще не достигается.

Таким образом, говоря о формах управления, необходимо учитывать, что они могут выступать в роли:

- а) форм реализации исполнительной власти;
- б) форм внутриаппаратной работы.

Главенствующее значение в механизме функционирования исполнительной власти принадлежит первым, так как они выражают внешнее юридическое воздействие. В них внешнее выражение фактически получает сама исполнительная власть со всеми своими атрибутами. Это — формы управления в собственном смысле.

Обобщая изложенные положения, можно утверждать, что *под формой управления понимается внешне выраженное действие исполнительного органа (должностного лица), осуществленное в рамках его компетенции и вызывающее определенные последствия.*

Если такого рода управленческие действия вызывают последствия юридического характера или же имеют определенное юридическое значение, их обобщенно можно обозначить в качестве административно-правовых форм.

§ 2. Виды административно-правовых форм государственного управления

Классификация форм управленческой деятельности может проводиться по различным основаниям. Наиболее распространенным и обоснованным является их подразделение на *правовые и неправовые*. Различия между ними, как правило, проводятся по характеру вызываемых ими последствий.

Правовые формы всегда влекут за собой четко выраженные юридические последствия, а потому они в максимальной степени претендуют на обозначение их в качестве административно-правовых форм управления. Речь идет о любых внешне выраженных действиях соответствующих субъектов исполнительной власти, совершение которых непременно влечет за собой наступление определенных правовых последствий. Они являются административно-правовыми формами в собственном смысле, т. е. формами реализации исполнительной власти, составляющих ее содержание юридически властных полномочий. Это прежде всего правовые акты. Неправовые формы прямых юридических последствий не влекут. Например, это проведение семинаров, совещаний, инструктивных сборов, обработка получаемой информации и т. п., т. е. осуществление различного рода организационных действий либо материально-технических операций (экспедиция, транспорт, охрана и т. п.).

Административно-правовые формы могут быть классифицированы по ряду критериев, образуя своеобразную систему действий исполнительных органов (должностных лиц):

а) по степени юридического выражения: основные (издание правовых актов) и базирующиеся на них, т. е. различные действия, влекущие определенные юридические последствия или имеющие определенную юридическую направленность (регистрационные, разрешительные, надзорные, предупредительные, пресекательные, обеспечительные действия, лицензирование, санкционирование и т. п.). Во всех случаях необходимо учитывать степень их связи с изданием правовых актов управления;

б) по достигаемым результатам: позитивное регулирование (утверждение программ социально-экономического развития и т. п.) либо реакция на негативные явления в сфере государственного управления;

в) по направленности: воздействующие на общественные отношения в сфере государственного управления (внешняя направленность) либо на деятельность нижестоящего управленческого аппарата (внутренняя направленность);

г) по объему: общеобязательные либо адресованные конкретным объектам;

д) по адресату: вся система исполнительной власти (государственного управления) либо упорядочение работы внутри рабочего аппарата данного исполнительного органа (самоорганизация);

е) по характеру и методам решения вопросов компетенции: процедурные (например, подготовка и принятие управленческого решения) и процессуальные (например, в рамках административного производства);

ж) по субъектному выражению: односторонне выраженные либо двусторонние и многосторонние (административно-правовые договоры);

з) по инициативности: используемые субъектами исполнительной власти по собственной инициативе в силу требований закрепленной за ними компетенции либо являющиеся реакцией на инициативу других участников управленческих отношений (например, по жалобам граждан);

и) по условиям применения: нормальная общественная жизнь либо режим чрезвычайного или военного положения;

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

л) по особенностям объекта управляющего воздействия: в зависимости от формы собственности (государственные, кооперативные, акционерные, коммерческие, коллективные, частные, индивидуальные объекты);

м) по юридическому содержанию: предписывающие, запретительные либо дозволительные.

Таким образом, исполнительная власть имеет только юридические формы своего выражения (власть не может быть выражена в семинарах и совещаниях, в моделировании, в делопроизводстве и т. п.). В их системе главенствующая роль отводится правовым актам управления.

§ 3. Правовые акты управления: понятие, юридическое значение

Правовые акты управления являются основной юридической (административно-правовой) формой реализации задач и функций исполнительной власти. Наиболее значимые качества, определяющие юридическую природу правового акта управления, следующие:

а) представляет собой юридический вариант управленческого решения. Путем его издания исполнительный орган (должностное

лицо) решает тот или иной вопрос (общий или индивидуальный), возникающий в процессе его деятельности, в интересах реализации задач и функций исполнительной власти;

б) издается только полномочным субъектом исполнительной власти или государственно-управленческой деятельности в пределах его компетенции, определенной действующим законодательством либо административно-правовыми нормами;

в) это юридически властное волеизъявление соответствующего субъекта исполнительной власти, в котором находит свое выражение властная природа государственно-управленческой деятельности;

г) представляет одностороннее волеизъявление указанного субъекта, предопределенное началами, характеризующими исполнительную власть в целом;

д) содержит в себе юридически властное предписание субъекта исполнительной власти, обязательное для адресата; он императивен;

е) определяет правила должного поведения в сфере государственного управления;

ж) может либо создавать юридическую основу для возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений (административно-правовые нормы), либо служит юридическим фактом, непосредственно порождающим, изменяющим или прекращающим конкретные правовые отношения подобного типа;

з) он подзаконен, т. е. может быть издан полномочным субъектом исполнительной власти в соответствии с Конституцией РФ, другими законодательными актами в интересах обеспечения их исполнения;

и) занимает определенное место в иерархической системе такого рода актов, что означает соответствие акта данного органа исполнительной власти (должностного лица) актам вышестоящих звеньев системы исполнительной власти;

к) представляет собой юридическую разновидность служебных документов, постоянно используемых в процессе деятельности исполнительных органов (должностных лиц). Эти документы (различного рода справки, отчетные материалы, докладные записки, удостоверения, протоколы, акты ревизий и проверок и т. п.) выражают определенные обстоятельства, имеющие юридическое значение, но не превращаются тем самым в правовые акты управления со всеми присущими им юридическими качествами;

л) как правило, издается в качестве письменного юридического документа, но может быть выражен и устно (например, в системе военного управления, в рамках служебных отношений между руководи-

телем и непосредственно подчиненными ему работниками аппарата управления;

м) с учетом ранее изложенных его качеств издается с соблюдением определенных, официально установленных правил (процедур), предусматривающих порядок подготовки проекта, его обсуждения, экспертизы, утверждения и проч. Общие правила такого рода, к сожалению, отсутствуют; существуют правила ведомственного характера либо предусматривающие процедуру подготовки и утверждения управленческих актов применительно к отдельным органам исполнительной власти (например, они содержатся в Регламенте Правительства РФ, в Положении о подготовке проектов его постановлений и распоряжений);

н) может быть в установленном действующим законодательством или подзаконными административно-правовыми нормами порядке опротестован или обжалован;

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

В таком понимании этот вид юридических актов опосредует взаимоотношения между сторонами управленческих отношений, точнее — между управляющей и управляемой сторонами, между субъектами и объектами управления.

В правовых актах управления решаются многие вопросы детализации и конкретизации общих правовых норм, содержащихся в правовых актах законодательных (представительных) органов государственной власти.

Правовые акты управления по масштабности их действия не ограничиваются сферой государственного управления. В ряде случаев с их помощью регламентируются отдельные стороны общественных отношений, составляющих предмет не административного, а иных отраслей российского права. В наибольшей степени это касается финансовых отношений, частично трудовых, земельных и др. В частности, именно на их основе возникают налоговые, природоохранные правоотношения.

Правовые акты управления отличаются от актов судебных органов государственной власти своим преимущественно позитивным характером, выражающимся в том, что с их помощью организуется процесс функционирования механизма исполнительной власти с целью упо-

рядочивающего воздействия на различные стороны государственной и общественной жизни. Судебные акты имеют ярко выраженный юрисдикционный характер; для управленческих актов юрисдикция не является приоритетной. Кроме того, правовые акты управления не могут отменить либо изменить судебные акты, в то время как последние такую возможность в отношении их имеют. Наконец, правовые акты нередко играют роль доказательств в судебном процессе (например, по жилищным, трудовым, административным делам).

§ 4. Виды правовых актов управления

Цели, задачи и функции исполнительной власти практически реализуются в правовых управленческих актах различного характера и содержания. Соответственно имеются условия, необходимые для классификации этого вида юридических актов по различным критериям.

Основной критерий их классификации — юридические свойства актов.

В соответствии с ним правовые акты управления подразделяют на *нормативные и индивидуальные*.

Нормативные акты непосредственно выражают регулятивную функцию административного права. В них содержатся административно-правовые нормы, регулирующие однотипные управленческие общественные отношения путем установления определенных правил должного поведения в сфере государственного управления, рассчитанных на длительное применение (исполнение) и не имеющих конкретного, т. е. персонифицированного, адресата (например, нормы, содержащиеся в правилах дорожного движения, в санитарно-гигиенических правилах и т. п., распространяются на всех, кто так или иначе совершает определенные действия в названных областях).

Нормативные акты управления являются наиболее емким выражением процесса реализации исполнительной власти. Это — юридические акты подзаконного административного нормотворчества или правоустановительные акты. Их подзаконность — свидетельство вторичности такого нормотворчества. Тем не менее роль управленческих нормативных актов существенна, что находит свое выражение в их содержании.

Такого рода правовыми актами:

а) обеспечивается механизм реализации конституционного статуса граждан и общественных объединений (например, о свободе совести и вероисповеданий, об образовании и т. п.);

б) конкретизируются нормы высшей юридической силы, т. е. содержащиеся в законодательных актах. Например, на основании Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» последним был утвержден Регламент Правительства, конкретизирующий и детализирующий общие нормы, содержащиеся в названном Законе;

в) определяются типовые правила поведения в сфере государственного управления. Например, таможенные правила, правила приватизации государственных и муниципальных предприятий и т. п.;

г) проводятся в жизнь различного рода социально-экономические программы. Например, программы приватизации, монополизации и т. п.;

д) определяется организационно-правовой статус звеньев исполнительного аппарата, непосредственно подведомственных Президенту или Правительству РФ (аналогичные акты принимаются на нижестоящих уровнях государственной организации России). Например, положения о министерствах и федеральных службах России;

е) устанавливаются необходимые ограничения и запреты, возлагаются специальные обязанности или предоставляются специальные права, реализуемые в сфере государственного управления. Например, о чрезвычайном положении, о въезде в Российскую Федерацию и выезде из нее;

ж) определяется порядок совершения определенных действий (процедур) исполнительно-распорядительного характера. Например, о предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций; о проведении государственного ветеринарного надзора; о планировании и финансировании деятельности казенных заводов; о лицензировании; о порядке подготовки правовых актов и т. п.;

з) формируются основные линии взаимодействия различных участников управленческих отношений. Например, о взаимоотношениях исполнительных органов различных субъектов Федерации и т. п.;

и) осуществляется охрана установленного в сфере государственного управления порядка отношений. Например, о дисциплинарной и административной ответственности.

Нормативные акты управления являются одним из источников российского административного права. Они служат правовой основой для возникновения, изменения и прекращения конкретных административно-правовых отношений, но сами их не создают.

Нормативные акты могут иметь общефедеральное, республиканское, краевое, областное и т. п. значение, т. е. издаваться исполнительными органами всех субъектов Федерации и действовать

в соответствующих границах. Вместе с тем нормативные акты могут издаваться исполнительными органами различного уровня, наделенными отраслевой (ведомственной) или межотраслевой компетенцией. В специально предусмотренных административно-правовыми нормами случаях нормативные акты отраслевого характера могут быть юридически обязательными и за пределами данной отраслевой системы. Например, Правительством РФ установлено, что Федеральная антимонопольная служба по вопросам своей компетенции вправе принимать постановления, обязательные для исполнения всеми министерствами, другими органами исполнительной власти, организациями независимо от их ведомственной подчиненности и формы собственности. Аналогичную юридическую силу имеют нормативные акты некоторых других исполнительных органов с межотраслевой и отраслевой компетенцией.

Индивидуальные акты в отличие от нормативных носят ярко выраженный правоисполнительный (правоприменительный) характер. По своему юридическому содержанию это — распорядительные правовые акты. В них всегда получают свое прямое выражение конкретные юридически властные волеизъявления соответствующих субъектов исполнительной власти. Конкретность таких волеизъявлений (предписаний) проявляется в том, что, во-первых, с их помощью решаются индивидуальные административные дела или вопросы, возникающие в сфере государственного управления; во-вторых, они персонифицированы, т. е. являются юридическими фактами, вызывающими возникновение конкретных административно-правовых отношений. В качестве показательного примера индивидуального административно-правового акта может служить приказ о назначении того или иного лица на ту или иную должность в аппарате управления, постановление полномочного органа (должностного лица) о назначении виновному в совершении административного правонарушения административного наказания.

Индивидуальные акты распространены в практике государственного-управленческой деятельности, так как они в наибольшей степени отвечают ее исполнительному назначению и являются важнейшим средством оперативного решения текущих вопросов управления. Кроме того, именно индивидуальные акты обеспечивают реализацию юрисдикционной (правоохранительной) функции административного права и исполнительной власти.

Индивидуальные акты всегда являются актами применения административно-правовых норм. Но этим их служебная роль не исчерпывается. Они используются также и для реализации норм

ряда других отраслей права (например, финансового, земельного, трудового). Тем не менее главным требованием, предъявляемым к их изданию, является их соответствие нормативным административно-правовым актам. В противном случае они не могут быть признаны действительными. Например, индивидуальные акты, издаваемые по конкретным вопросам государственно-служебных отношений, должны основываться на нормах, содержащихся в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации».

Иногда по юридическим последствиям издание индивидуальных правовых актов связывают с установлением обязанностей, запретов, разрешений и дозволений. В нормативных актах прежде всего формулируются административно-правовые предписания, запреты и дозволения, а также условия их использования, в то время как в индивидуальных актах они непосредственно применяются к конкретным лицам.

Правовые акты управления могут классифицироваться и по другим основаниям (критериям).

Интерес представляет классификация административно-правовых актов по их наименованию. Каждый вид исполнительных органов вправе издавать правовые акты определенного наименования, установленного либо конституционными и законодательными нормами, либо подзаконными нормами административного права. Последние, как правило, содержатся в положениях о соответствующих органах (например, в положениях о министерствах).

В настоящее время используются следующие официальные наименования правовых актов управления:

- 1) указы и распоряжения Президента РФ (ст. 90 Конституции РФ);
- 2) постановления и распоряжения Правительства РФ (ст. 115 Конституции РФ);
- 3) постановления, приказы, распоряжения, инструкции, правила, положения, уставы, издающиеся федеральными органами исполнительной власти;
- 4) указы (постановления) и распоряжения высшего должностного лица субъекта РФ.

В зависимости от способа охраны правовых актов управления от нарушений (например, неисполнение, недобросовестное исполнение и т. п.) можно выделить акты, охраняемые мерами дисциплинарной либо административной ответственности.

К числу первых относятся правовые акты, адресуемые нижестоящим исполнительным органам, а также подчиненным управлен-

ческим работникам, на которых распространяется дисциплинарная власть руководителя.

Ко второй группе относятся правовые акты, содержащие общеобязательные правила поведения в сфере государственного управления, действие которых распространяется на лиц и организации независимо от их служебной или ведомственной подчиненности, т. е. на третьих лиц. Это — правовые акты управления с административной санкцией. Перечень вопросов, по которым могут устанавливаться такого рода правила, определяются в Кодексе РФ об административных правонарушениях. Право на их издание принадлежит органам исполнительной власти общей компетенции (правительства, администрации).

Правовые акты управления (нормативные и индивидуальные) издаются исполнительными органами (должностными лицами) в соответствии с закрепленной за ними компетенцией. Практика государственно-управленческой деятельности не исключает возможность издания совместных правовых актов двух (или более) органов или должностных лиц. Например, это — совместные приказы двух или нескольких федеральных или республиканских министерств, двух или нескольких глав краевой, областной администрации и т. п.

Предусмотрено коллегиальное и единоличное принятие управленческих правовых актов. Применительно к актам Правительства РФ принятые соответствующие нормы — это коллегиальное принятие решений. В других же случаях — не всегда. Например, министерство действует на основе единоначалия, а его руководитель несет персональную ответственность за состояние порученной отрасли. Но в министерствах есть коллегии и советы, роль которых в принятии управленческих решений велика.

§ 5. Действие правовых актов управления

Правовые акты управления только тогда выполняют свою служебную роль, когда они действуют, т. е. вызывают те юридические последствия, ради достижения которых издаются (принимаются) исполнительными органами (должностными лицами). Имеется в виду либо нормативное регулирование общественных отношений в сфере государственного управления, либо создание системы административно-правовых отношений.

Действующим в указанном смысле является акт, обладающий определенным правовым свойством, а именно — юридической силой, под которой понимается его способность выступать в роли административно-правовой формы реализации исполнительной власти

(государственного управления). Данное условие в принципе считается соблюденным в любом случае издания правового акта, ибо на него распространяется презумпция действительности (правильности). Такая презумпция справедлива, поскольку имеются в виду волеизъявления субъектов, осуществляющих государственную власть, выражающих его волю и интересы. Отсюда вывод: акт действует либо до истечения установленного срока его «жизни», либо до его официального изменения или отмены. Поэтому, как правило, правовой акт приобретает юридическую силу с момента издания или опубликования, если особо не оговорен иной порядок приведения его в действие (например, устанавливается определенный срок вступления его в юридическую силу).

Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. определен порядок опубликования и вступления в силу актов Президента и Правительства РФ и нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. Официальному обязательному опубликованию подлежат все постановления и распоряжения Правительства, кроме актов или их отдельных положений, содержащих государственную тайну. В течение десяти дней после дня подписания они публикуются в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации».

Важнейшим условием юридической силы правового акта является его соответствие установленным требованиям, предъявляемым как к его юридическому содержанию, так и к порядку принятия (издания). Сущность этих требований заключается в обеспечении законности правовых актов управления. Конечно, это общее требование, вытекающее из подзаконности государственно-управленческой деятельности. Оно может быть конкретизировано.

Так, с позиции юридического содержания правовой акт управления должен отвечать следующим основным требованиям:

а) соответствовать Конституции РФ, действующему законодательству, нормативным актам Президента РФ;

б) основываться на конституционном разграничении предметов ведения и полномочий между органами исполнительной власти РФ и аналогичными органами субъектов Федерации;

в) учитывать правовые акты вышестоящих исполнительных органов;

г) издаваться полномочным органом исполнительной власти (должностным лицом), т. е. в рамках закрепленной за ним компетенции;

д) издаваться с соблюдением установленной для него формы и процедуры подготовки, принятия и издания;

е) быть юридически обоснованным, так как его содержание составляют властные волеизъявления исполнительного органа (должностного лица). В силу этого в нем должны быть четко выражены цели издания, а также основания и юридические последствия;

ж) акт не должен ограничивать либо нарушать компетенцию и оперативную самостоятельность нижестоящих звеньев системы государственного управления;

з) акт не должен ограничивать либо нарушать установленные действующим законодательством права и законные интересы граждан и негосударственных формирований в сфере государственного управления.

Естественно, что самым значительным требованием, пронизывающим содержание каждого из перечисленных, является недопустимость нарушений установленных и гарантированных Конституцией РФ, а также конституциями и уставами субъектов РФ демократических прав и свобод человека и гражданина.

К правовым актам управления могут предъявляться и иные требования, влияющие на их качество. Например, требования оптимальности, четкого и ясного изложения, соблюдения установленных реквизитов, соблюдение коллегиальности, если таковая официально предусмотрена для издания акта.

Правовые акты управления независимо от их юридического содержания (правило поведения или конкретное предписание) не являются актами законодательного характера, что не умаляет их значения в системе правового регулирования общественных отношений и оправдывает строгие требования, предъявляемые к ним, поскольку от их соблюдения либо несоблюдения прямо зависит юридическая сила этих правовых актов, т. е. их действие.

В связи с изложенным важное значение приобретают следующие два конституционных правила.

Во-первых, в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом исполнительного органа субъекта Федерации, изданным вне пределов ведения Российской Федерации или совместного ведения Федерации и ее субъектов, действует акт, принятый на уровне субъекта Федерации (ст. 76 Конституции РФ). В иных случаях при наличии противоречий действуют федеральный закон или нормативный акт федерального органа исполнительной власти.

Во-вторых, правовой акт нормативного характера, затрагивающий права, свободы и обязанности граждан, не может применяться, если

он не был опубликован официально для всеобщего сведения (ст. 15 Конституции РФ).

Определенные требования предъявляются и к порядку издания правовых актов. В их числе, например, необходимость согласования проектов актов с заинтересованными сторонами; соблюдение установленного официально наименования акта; наличие установленных реквизитов (штампы, печати, подписи, исполнители, сроки исполнения, контроль за исполнением и т. п.).

Важное значение для механизма действия правовых актов имеют установленные процедуры, в рамках которых осуществляется их подготовка, издание и вступление в законную силу. В данном случае акцент должен быть сделан на подготовке проектов актов, их обсуждении, визировании и правовой экспертизе, процедуре принятия, подписания и т. п.

Несоблюдение установленных требований к юридическому содержанию и к порядку издания правовых актов дает основания для признания их недействительными. Однако до наступления такого рода юридического последствия, влекущего за собой утрату актом юридической силы, возможны некоторые варианты более «мягкого» влияния на его судьбу.

Это: внесение соответствующих изменений и дополнений в текст ранее изданного правового акта, что встречается довольно часто в управленческой практике; новая редакция акта; прекращение действия акта (утрата им силы) ввиду принятия нового акта по данному вопросу; истечение срока действия акта.

Наиболее существенно признание акта недействительным по различным обстоятельствам негативного характера. Действующее законодательство РФ, а также соответствующие административно-правовые нормы предусматривают, что такого рода утрата правовыми актами управления юридической силы возможна лишь в одном случае, а именно — когда данный акт отменяется в установленном порядке. Однако при этом надо учитывать тот факт, что отмена акта возможна по инициативе исполнительного органа (должностного лица), издавшего его, а не в силу того, что в нем обнаружены те или иные отклонения от установленных требований.

Отмена правового акта управления в любом варианте означает, что он перестает порождать те юридические последствия, ради достижения которых был издан. Налицо — его *юридическая ничтожность*. В силу этого в научной литературе выделяют группу ничтожных актов, подлежащих безусловной отмене, ибо в них ничтожно само юридически властное волеизъявление соответствующего субъекта

исполнительной власти. Однако сама по себе ничтожность акта не обнаруживается. Она выявляется в результате контрольно-проверочных действий, т. е. далеко не всегда в момент издания правового акта. Чаще всего в качестве примера ничтожных актов приводят те из них, которые издаются с явным нарушением компетенции данного исполнительного органа (должностного лица). Но некомпетентность, проявленная при этом, чаще всего обнаруживается в дальнейшем, например по протесту прокурора, по жалобе гражданина, по реакции вышестоящего исполнительного органа и т. п.

Поэтому отмена правовых актов является, как правило, результатом оспаривания их юридического содержания. На этой основе и выделяются достаточно отчетливо *оспоримые акты*. Их оспаривание означает процедуру поиска доказательств, свидетельствующих о том, что юридическое содержание актов дефектно. Признание оспоримых правовых актов управления недействительными, что влечет за собой их отмену, вовсе не является обязательным результатом оспаривания. Возможны варианты, когда оспаривание бездоказательно, а потому оно на юридическую судьбу данного акта не оказывает никакого воздействия. Но возможны и иные результаты. В любом случае признание либо непризнание оспоримого правового акта недействительным осуществляется в официальном порядке.

Известны следующие наиболее типичные варианты оспаривания правовых актов управления.

1. Опротестование. Наиболее известно принесение протестов на акты исполнительных органов (должностных лиц) органами прокуратуры. Так, в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях постановление по делу может быть опротестовано прокурором. По результатам рассмотрения протеста он может быть удовлетворен, что приводит к отмене постановления о назначении административного наказания, либо оставлен без удовлетворения.

2. Обжалование. Конституция РФ (ч. 2 ст. 46) закрепляет право граждан обжаловать в суд решения исполнительных органов (должностных лиц). Существует и административный порядок обжалования гражданами правовых актов управления, нарушающих их права и законные интересы.

Следует учитывать, что как обжалование, так и опротестование актов управления не влекут за собой признания их недействительными.

Законодательством, а также подзаконными административно-правовыми нормами в ряде случаев предусмотрен порядок отмены правовых актов субъектов исполнительной власти либо предусмотрены иные варианты воздействия на их юридическую силу. При этом

не во всех случаях имеет место результат оспаривания. Так, постановления и распоряжения Правительства в случае их противоречия Конституции, федеральным законам и указам Президента РФ могут быть отменены последним (ч. 3 ст. 115 Конституции РФ). Правительство РФ вправе отменять противоречащие законодательству решения органов исполнительной власти субъектов РФ (кроме актов органов исполнительной власти республик), а также акты федеральных органов, подведомственных ему. Акты этих органов, подведомственных Президенту РФ, отменяются последним.

Законодательные (представительные) органы субъектов РФ вправе обратиться к высшему должностному лицу или в органы исполнительной власти субъекта с предложением или о внесении изменений в издаваемые ими правовые акты, либо об их отмене, а также обжаловать их в судебном порядке (включая и Конституционный Суд РФ).

Главы исполнительной власти субъектов РФ наделены полномочиями по отмене (или приостановлению) нормативных и иных актов органов исполнительной власти субъектов.

Кроме отмены правовых актов, законодательство и административно-правовые нормы предусматривают возможность приостановления их действия или исполнения.

Подобного рода юридическая акция не влечет за собой утрату приостановленным правовым актом юридической силы. Временно, т. е. до определенных выводов по причинам, вызвавшим приостановление, прекращается его действие или исполнение. Затем, уже в зависимости от результатов, акт продолжает действовать, если устранены содержащиеся в нем дефекты, либо отменяется.

Наиболее типичные случаи приостановления действия и исполнения правовых актов управления следующие.

1. Президент РФ вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае их противоречия Конституции РФ и федеральным законам (ст. 85 Конституции).

2. Правительство РФ вносит предложения Президенту РФ о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

§ 6. Административно-правовой договор

В процессе функционирования исполнительных органов государственной власти возникают договорные связи между отдельными субъектами управления, между ними и общественными объединениями.

Договорные связи в сфере государственного управления пока еще не получили как своего четкого определения, так и должного юридического оформления. Можно обнаружить лишь отдельные элементы, свидетельствующие о наличии некоторых признаков административных договоров.

Очевидно, что исполнительные органы, будучи органами государственной власти, не исключены из договорного процесса по разграничению и передаче полномочий в рамках, например, предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Именно на договорных началах определяются, в частности, исключительные предметы ведения и полномочия федеральных, в том числе и исполнительных, органов, а также предметы совместного ведения. В первом случае имеется в виду, например, управление федеральной собственностью, а во втором — разграничение государственной собственности. По взаимной договоренности федеральные и республиканские органы определяют статус федеральных природных ресурсов; для решения ряда вопросов на федеральном уровне требуется предварительное согласие (договорный элемент) республиканских органов. Особенностью такого рода отношений является то, что их административно-правовые аспекты сформулированы в рамках государственно-правовых отношений; реализуются же они в связях между конкретными органами исполнительной власти.

Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» предусматривает, что на его заседаниях принимаются решения о подписании соглашений с органами исполнительной власти субъектов Федерации, что Правительство по соглашению с органами исполнительной власти субъектов может передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции, а также законодательству. Специально подчеркивается, что Правительство осуществляет переданные ему полномочия на основании соответствующих соглашений, которые можно считать правовой формой реализации исполнительной власти.

Примечательно, что во всех приведенных случаях говорится не о собственно административных договорах, а об их косвенном или опосредованном характере. Тем не менее четко вырисовывается от-

личительный признак рассматриваемых соглашений: в них речь идет о полномочиях по реализации исполнительной власти.

В столь же опосредованной форме элементы административно-правовых договоров обнаруживаются при анализе ряда законодательных актов (например, о налогах, об управлении федеральным имуществом). Определенные элементы такого рода имеют место и в трудовом законодательстве (например, предварительное соглашение об условиях поступления на государственную службу).

В настоящее время такого рода соглашения заложены в основание контрактной системы замещения должностей в Вооруженных Силах, при формировании администрации государственных объединений и организаций. При этом контракт содержит не только обычные для трудовых отношений элементы, но и определяет объем исполнительных функций и соответствующих им полномочий, что весьма важно с административно-правовых позиций. В силу этого конкретная система заполнения вакантных должностей (государственная служба) требует после достигнутого предварительного соглашения сторон последующего одностороннего юридически властного решения полномочного исполнительного органа (должностного лица).

Оценивая проблему административно-правовых договоров (соглашений) в целом, можно утверждать, что они чаще всего и наиболее отчетливо выступают в роли юридических фактов особого рода, вызывающих возникновение административно-правовых отношений. Однако они предшествуют собственно юридически властной форме реализации исполнительной власти. В случае заключения контрактов они требуют последующего юридически властного волеизъявления полномочного исполнительного органа (должностного лица); достижение соглашения между различными субъектами государственно-управленческой деятельности также затем требует соответствующего юридически властного оформления. В силу этого само соглашение непосредственно не порождает конкретные административные правоотношения, но способствует формированию сложного состава юридического факта: соглашение плюс последующее (как результат) правомерное действие властного субъекта управления в виде издания индивидуального правового акта (например, приказа о назначении на ту или иную должность).

Можно говорить о нескольких вариантах подхода к пониманию сути рассматриваемой проблемы.

1. Договоры (соглашения) смешанного типа, в рамках которых административно-правовые элементы проявляются частично и наряду

с юридическими инструментами, используемыми иными отраслями российского права.

2. Договоры (соглашения) исполнительных органов с негосударственными субъектами по поводу реализации их субъективных прав (например, контракты по поводу службы), представляющие собой предшествующие принятию одностороннего юридически властного решения отношения типично горизонтального варианта. Исполнительный орган в такого рода соглашениях, тем не менее, в определенном объеме проявляет себя в качестве государственно-властного субъекта, т. е. он вправе в одностороннем порядке изменить условия договора или даже расторгнуть его, т. е. действовать в «вертикальном» варианте, что, однако, не изменяет саму природу договора, а, скорее, имеет отношение к его реализации.

3. Договоры (соглашения) между различными субъектами исполнительной власти по поводу объема полномочий по ее практической реализации. Это — собственно административно-правовые соглашения. Но они не порождают конкретных правоотношений, не подменяют собой правовые акты исполнительных органов, не являются собственно средством управления.

Контрольные вопросы

1. Понятие административно-правовых форм государственного управления. Их значение.
2. Виды административно-правовых форм государственного управления. Соотношение организационных и правовых форм государственного управления.
3. Понятие и юридическое значение правовых актов управления.
4. Виды правовых актов управления.
5. Требования, предъявляемые к правовым актам управления.
6. Действие правовых актов управления. Их законная сила.
7. Отмена, приостановление правовых актов управления.
8. Административно-правовые договоры: сущность и виды.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Абдурахманов А. А. Правовые акты управления в механизме административно-правового регулирования общественных отношений: монография. М.: ВНИИ МВД России, 2004.

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

Бачило И. Л. Роль административно-правовых актов в обеспечении государственного управления / отв. ред. Н. Ю. Хаманева, М.: ООО «Новая правовая культура», 2004.

Старилов Ю. Н. Административное право: в 2 ч. Ч. 2. Книга вторая: Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Воронеж, 2001.

Федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» (СЗ РФ. 1994. № 8. Ст. 801).

Порядок опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, утв. указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 (СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663).

Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утв. постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895).

Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» (СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313).

Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 года № 30 «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» (СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 305).

Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» (СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233).

Глава 11. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

План темы

1. Понятие административно-правовых методов
2. Виды административно-правовых методов

§ 1. Понятие административно-правовых методов

Наряду с административно-правовыми формами в процессе практической реализации исполнительной власти важная роль отводится методам управленческой деятельности (методам управления). В чем их суть?

В общепринятом понимании метод означает способ, прием практического осуществления чего-либо. Применительно к государственно-управленческой деятельности под ним понимается способ, прием практической реализации задач и функций исполнительной власти в повседневной деятельности исполнительных органов (должностных лиц) на основе закрепленной за ними компетенции, в установленных границах и в соответствующей форме. В подобном виде «метод» позволяет получить необходимое представление о том, как функционирует механизм исполнительной власти, как практически осуществляются управленческие функции, с помощью использования каких средств. Данная категория имеет в силу этого прямое отношение к характеристике сущности процесса реализации исполнительной власти, являясь одним из ее неперенных элементов. Она служит также целям придания управлению динамики.

Следовательно, метод управления есть средство практического осуществления государственно-управленческой деятельности, достижения ее целей.

Метод управления, будучи способом непосредственного управляющего воздействия со стороны исполнительного органа (должностного лица) на соответствующий объект, несет в своем содержании определенный заряд юридически властных полномочий, совокупность которых непосредственно предопределена сущностью административно-правового регулирования.

Следует различать:

а) методы управляющего воздействия; они всегда имеют внешнее юридически властное значение и выражение и являются собственно методами управления;

б) методы организации работы аппарата управления; они имеют чисто внутриаппаратное значение;

в) методы совершения отдельных управленческих действий; это методы процедурного характера.

Первые из них — административно-правовые методы. В них проявляются все основные качества, присущие государственно-управленческой деятельности, в рамках которой реализуется исполнительная власть. С помощью такого рода методов, имеющихся в том или ином наборе в распоряжении каждого субъекта исполнительной власти, управляющее воздействие на объект практически осуществляется путем использования административно-правовых форм управления. Налицо — прямая связь между административно-правовыми формами и административно-правовыми методами. Практически тот или иной метод управления находит свое выражение в нормативных либо индивидуальных правовых актах управления.

Проблема административно-правовых методов чрезвычайно актуальна. Она обострена в настоящее время в связи с переходом к рыночным отношениям, с серьезными изменениями в механизме государственного управления и в организационно-правовом статусе многих субъектов управления и, что особенно важно, объектов (например, резкое усиление самостоятельности организаций и территорий), с известным развитием договорных связей в сфере государственного управления.

Под влиянием происходящих изменений вполне резонно ставится вопрос о границах использования в качестве метода управления прямых и односторонних юридически властных предписаний субъектов исполнительной власти. Однако это вовсе не означает полный отказ от присущей государственно-управленческой деятельности властности. Она объективно необходима и в условиях, когда непосредственная база для прямого распорядительства сверху сокращается и в виду разгосударствления множества хозяйственных и иных объектов. Возрастает удельный вес общерегулятивных средств воздействия на экономику и другие области жизни общества. Этому способствует известная деформация организационно-правовых связей между субъектами и объектами государственного управления (устранение прямой организационной подчиненности организаций органам исполнительной власти, перенесение центра тяжести работ по непосредственному

управлению в хозяйственные структуры нового типа — концерны, корпорации и т. п., укрепление реальных начал федерализма и проч.). Значительно усиливается обратное влияние объектов управления на исполнительный аппарат.

§ 2. Виды административно-правовых методов

Средства реализации управленческих задач и функций разнообразны, что дает основу для их классификации.

С общетеоретических позиций проявляется действие универсальных методов любой деятельности — *убеждения и принуждения*. Это — два взаимосвязанных, взаимодополняющих «полюса» единого целого, т. е. механизма обеспечения должного поведения и правопорядка.

С помощью средств убеждения прежде всего стимулируется должное поведение участников управленческих общественных отношений путем проведения воспитательных (включая правовое воспитание), разъяснительных, рекомендательных, поощрительных и иных мер преимущественно морального воздействия. Принуждение традиционно рассматривается в качестве вспомогательного метода воздействия, используемого в силу нерезультативности убеждения. В случае нарушения требований административно-правовых норм оно выражается в применении дисциплинарной или административной ответственности. При необходимости в обеспечении общественной безопасности действует особый комплекс принудительных мер, в совокупности с юридической ответственностью обозначаемых как административное принуждение.

Специальный подход к проблематике видовой классификации административно-правовых методов исходит прежде всего из содержания управляющего воздействия. Из множества классификационных вариантов, как правило, наиболее распространенным является выделение двух групп методов, а именно *административных и экономических*. Приоритет, отдаваемый именно этим вариантам, порождает немало противоречивых суждений, разночтений, а потому проблема методов управления нуждается в детальном освещении.

Административные методы обычно квалифицируются в качестве способов или средств внеэкономического или прямого управляющего воздействия со стороны субъектов государственно-управленческой деятельности на соответствующие объекты управления независимо от конкретной области общественной жизни. Свое выражение они находят в совершении субъектом управления таких управленческих действий, в содержании которых проявляется властное обеспечение должного поведения управляемых объектов. Прямой их характер озна-

чает, что субъект управления в рамках своей компетенции принимает управленческое решение (правовой акт управления), юридически обязательное для объекта управления, т. е. адресата. Налицо — прямое предписание («команда»), ибо управляющее воздействие предполагает императивный (директивный) вариант волеизъявления субъекта управления. Такой характер управляющего воздействия вытекает непосредственно из властной природы управления, являющегося одним из существенных каналов практической реализации государственной власти. Подразумевается реализация исполнительной власти.

Внеэкономический характер данных методов означает, что реальным объектом управления является сознательно-волевое поведение управляемых (будь то гражданин или предприятие и т. п.). Должное поведение в сфере государственного управления обеспечивается через волю и сознание управляемых («соподчинение воле»). При этом используются в необходимой мере средства убеждения и принуждения. Допускается возможность юридического принуждения к должному поведению, что, однако, не дает оснований для отождествления прямого управляющего воздействия с принуждением.

С учетом названных качеств административных методов очевидно, что без их использования невозможно достижение целей упорядочивающего воздействия на поведение различных участников управленческих общественных отношений. Кто-то должен решать повседневно возникающие в этой сфере вопросы, для чего и необходимы соответствующие рычаги юридического властвования. И они находятся в руках субъектов государственно-управленческой деятельности, которые осуществляют администрирование, т. е. управление. На этой базе и возникло наименование наиболее характерных для этих субъектов методов — административные.

Экономические методы обычно характеризуются в качестве способов или средств экономического или косвенного воздействия со стороны субъектов государственно-управленческой деятельности на соответствующие объекты управления. Главное при этом заключается в том, что с их помощью субъект управления добивается должного поведения управляемых путем воздействия на их материальные интересы, т. е. опосредованно в отличие от способов прямого властного воздействия.

Последние здесь отсутствуют. Объект управления ставится в такие условия, когда он сам начинает действовать должным образом не под влиянием директивных предписаний (команд) субъекта управления, а в силу того, что такое его поведение материально стимулируется. Чаще всего стимулирующие средства сводятся к экономическим (например, материальное поощрение, предоставление имущественных

льгот и т. п.). Тем самым стимулируется экономическая (материальная) заинтересованность объекта в выполнении поставленных перед ним задач. Управляющее воздействие осуществляется не прямо на поведение (это можно делать, а это нельзя и т. п.), а косвенно (опосредованно), т. е. через воздействие на материальные (имущественные) интересы объекта управления. Должное поведение последнего достигается перспективами материальных выгод, равно как и угрозой материальных санкций. Следовательно, экономические рычаги, используемые в процессе решения управленческих задач, устанавливают систему материальных стимулов. Однако управляющее воздействие составляет содержание и таких рычагов, что сближает их по конечной цели с рычагами прямого (административного) характера.

Проблема методов управления диалектична. Это означает, что недопустимо антагонистическое противоречие между методами прямого и косвенного воздействия. И для этого имеются соответствующие причины.

Во-первых, поскольку управленческая деятельность по своей природе административная («административное» суть «управленческое»), постольку любые методы, используемые в процессе ее практического осуществления, не могут не быть административными. В силу этого выделение административных и экономических методов управления алогично; буквально имеются в виду «управленческие методы управления», независимо от того, какое содержание в них вложено, т. е. единые по своей сути методы управления.

Во-вторых, средства прямого (административного) и косвенного (экономического) назначения используются с единой конечной целью — реализация управленческого воздействия субъекта управления на поведение объекта управления.

В-третьих, эти средства практически используются одними и теми же, а не различными субъектами исполнительной власти.

В-четвертых, они используются в отношении одних и тех же объектов управления; не существует таких объектов, которые нуждаются исключительно в косвенном управляющем воздействии.

В-пятых, прямые и косвенные средства используются в практической деятельности соответствующих исполнительных органов (должностных лиц) в рамках единого варианта, а именно — как одностороннее и властное волеизъявление субъекта управления. Например, поощрительные или стимулирующие меры (премии, материальные льготы и т. п.) оформляются в виде соответствующих управленческих решений (приказ о премировании, решение о предоставлении кредитных или налоговых льгот и т. п.).

В-шестых, для реализации прямого и косвенного управляющего воздействия требуется, как правило, единая правовая форма. Между тем нередко при выделении административных и экономических методов исходят из того, что первые регламентированы правом, а вторые базируются непосредственно на объективных экономических закономерностях общественного развития. Подобная аргументация глубоко ошибочна. Методы управления в обобщенном виде могут быть представлены только как административно-правовые. Без правовой регламентации и юридической формы невозможно осуществлять эффективное, рациональное и грамотное управление вообще. Тем более, что речь идет о самом существенном — о непосредственном (или опосредованном) управляющем воздействии на объект управления.

В-седьмых, практически в правовых актах управления можно обнаружить органическое сочетание экономического содержания и административно-правовой формы. Так, указы Президента РФ о повышении уровня заработной платы отдельным категориям работников, о материальных компенсациях в связи с инфляцией, несомненно, затрагивают материальные интересы, являясь в то же время юридической формой реализации государственно-управленческих функций. Экономические рычаги управляющего воздействия, следовательно, приобретают жизненность не сами по себе, а с помощью административно-правовых средств.

Конкретное содержание административно-правовых методов достаточно разнообразно. Это — установление правил поведения в сфере государственного управления общеобязательного или частного характера; утверждение конкретных (адресных) заданий; предписание о совершении определенных действий; назначение на должности; удовлетворение законных притязаний участников регулируемых отношений; запрещение определенных действий; выдача разрешений различного рода; осуществление регистрационных действий; проведение контроля и надзора; материальное и моральное поощрение; применение материальных санкций; разрешение споров между участниками управленческих отношений; установление стандартов; оформление государственных заказов; применение административно-принудительных мер.

Контрольные вопросы

1. Понятие административно-правовых методов. Их назначение.
2. Соотношение методов управления и методов правового регулирования.
3. Соотношение методов и форм управления.
4. Виды методов управления. Критерии классификации.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Аврутин Е. Ю., Кикоть В. Я., Сыдорук И. И. Правопорядок: организационно-правовое обеспечение в Российской Федерации. Теоретическое административно-правовое исследование: монография. 2003.

Административно-публичное обеспечение безопасности в Российской Федерации: монография / А. И. Стахов; науч. ред. Б. В. Россинский. 2006.

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

Попов Л. Л. Убеждение и принуждение. М., 1978.

Федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» (СЗ РФ. 1994. № 8. Ст. 801).

Порядок опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, утв. указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 (СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663).

Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утв. постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895).

Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» (СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313).

Глава 12. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ

План темы

1. Соотношение убеждения и принуждения.
2. Понятие и основания административного принуждения.
3. Виды административного принуждения.

§ 1. Соотношение убеждения и принуждения

В теории административного права административно-правовые методы государственного управления классифицируются по различным основаниям. Важными методами государственного управления являются методы убеждения и принуждения. Эти методы являются универсальными способами воздействия на волю и поведение людей в любой сфере деятельности, в том числе и в государственном управлении, они являются необходимым условием нормального функционирования общества в целом, любого государственного объединения, любого процесса управления.

Социальное назначение и эффективность этих методов определяются тем, что они должны находиться в неразрывном единстве и зависеть от того, насколько правильно, социально адекватно отражают требования жизни, экономические и политические потребности развития общества.

Убеждение воздействует на сознание людей, побуждая их добровольно и сознательно исполнить требования законов, общественных норм и правил. Однако, когда отдельные лица не желают соблюдать требования законов, нарушают нормы поведения, права и свободы других лиц, государство принуждает этих лиц, не поддающихся мерам убеждения, к соблюдению законов и общественного порядка путем установления юридической ответственности за совершение правонарушений. При этом юридическая ответственность используется как средство общей и частной превенции. Общая превенция (предостережение, угроза закона) воздействует на неопределенный круг лиц, в частности на лиц, склонных к совершению преступлений. Частная превенция заключается в применении к лицу, совершившему правонарушение, наказания или иных мер правового воздействия, оказывающих на него воспитательное воздействие.

Следовательно, убеждение и принуждение взаимно дополняют друг друга, способствуя достижению одних и тех же целей — обеспечению нормального функционирования общества и государства, поддержанию законности и правопорядка.

В качестве основного метода своей деятельности государство и его органы используют убеждение граждан в необходимости сознательного и добровольного соблюдения Конституции РФ, законов и иных правовых актов Российской Федерации. С помощью метода убеждения стимулируется должное поведение граждан. При воздействии на сознание людей путем убеждения у них создаются внутренние моральные стимулы, потребность правомерного поведения.

В содержание метода убеждения включены такие определенные административным правом приемы и способы государственного управления, как разъяснения, рекомендации, применение поощрений и другие.

Принуждение заставляет гражданина соотносить свое поведение с общественными требованиями в удобную для общества сторону, поскольку оно связано с ограничением некоторых прав и интересов лиц, совершивших противоправные поступки, а также обеспечивает предупреждение правонарушений со стороны других граждан. Достижение желаемого результата при использовании метода принуждения осуществляется вопреки воле субъекта, при его внутреннем, а подчас и внешнем сопротивлении. Цель принуждения — заставить конкретные субъекты права соблюдать определенные предписания или воздержаться от тех или иных действий. В качестве непосредственного объекта принуждения выступают личность и материальное положение юридического лица. Физическое принуждение может выражаться в конкретных мерах, т. е. в определенных ограничениях, лишении некоторых благ, имеющих в распоряжении субъекта. Назначение принуждения состоит в восстановлении социальной справедливости, воспитании правонарушителей, предупреждении новых правонарушений.

Государственное принуждение определено законом и выражается в конкретных принудительных мерах, применяемых государственными органами:

- юридической ответственности (уголовной, административной, дисциплинарной, материальной);
- мерах пресечения и административно-предупредительных мерах принудительного характера (например, таможенный досмотр, меры карантинного характера, принудительное медицинское освидетельствование).

§ 2. Понятие и основания административного принуждения

Административное принуждение является разновидностью государственного принуждения и ему присущи такие общие признаки государственного принуждения, как государственно-властное воздействие и регулирование нормами права. Оно применяется для того, чтобы заставить субъекта совершить те или иные действия или воздержаться от них либо подчиниться установленным ограничениям.

Административное принуждение выражается во внешнем государственно-правовом воздействии на сознание и поведение людей в форме ограничений личного, организационного или имущественного характера. Меры административного принуждения используются в процессе реализации исполнительной власти соответствующими органами и должностными лицами, что является результатом проявления их государственно-властных полномочий. Всем мерам административного воздействия присущ властно-принудительный характер.

Целью административного принуждения как вида государственного принуждения является то, чтобы поведение лиц соответствовало целям субъекта государственного управления, осуществляющего управление в соответствии с нормами права. Административное принуждение может применяться как в отношении правонарушителей, так и в отношении лиц, не совершивших правонарушения, в целях предупреждения правонарушения либо в целях совершения ими определенных действий или бездействия, например, во время чрезвычайных ситуаций.

Меры административного принуждения могут устанавливаться только правовыми актами. Применение этих мер допускается лишь на основе законов и других нормативных предписаний и только в пределах и формах, предусмотренных нормами права. Следовательно, административное принуждение является правовым принуждением, направленным на реализацию правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере государственного управления.

Административное принуждение имеет свою специфику, которая выражается в следующем:

- административное принуждение осуществляется в сфере государственного управления и направлено на решение его задач. Оно используется также в целях обеспечения общественной безопасности, привлечения правонарушителей к административной ответственности. Содержание и порядок применения мер административного принуждения определяется нормами административного права;
- основанием его применения являются либо совершение административного правонарушения, либо наступление особых условий,

предусмотренных правовой нормой, например эпидемий, эпизоотий, стихийных бедствий, катастроф техногенного характера и других чрезвычайных обстоятельств, при которых меры административного принуждения используются при отсутствии правонарушения и вины человека в целях предупреждения возникновения тех или иных опасных последствий, их локализации;

- меры административного принуждения уполномочены применять не только суды и судьи, но и органы исполнительной власти и должностные лица;
- в отличие от мер дисциплинарной ответственности реализация мер административного принуждения не связана со служебными отношениями сторон;
- административное принуждение применяется не только к физическим лицам (гражданам России, иностранным гражданам и лицам без гражданства), но и в отношении юридических лиц.

§ 3. Виды административного принуждения

Административное принуждение охватывает понятие правовой ответственности, но им не исчерпывается, ибо не всякая принудительная мера, применяемая органами государства, может быть отнесена к разряду мер юридической ответственности. Более того, в обеспечении государственного управления первостепенное значение принадлежит не только юридической ответственности, но и другим видам правового принуждения. К ним, например, относятся те меры, назначение которых исчерпывается одним принуждением к исполнению возложенной на лицо обязанности или восстановлением нарушенного (нарушаемого) права.

Меры административного принуждения весьма разнообразны. *Они различаются по целям, основаниям и порядку применения, что создает объективные предпосылки для их классификации.*

В зависимости от целей и способа обеспечения правопорядка, определяемых объективным характером общественных отношений и противоправных посягательств на эти отношения, все меры административного принуждения можно подразделить на четыре группы:

- 1) административно-предупредительные меры;
- 2) меры административного пресечения;
- 3) меры административной ответственности;
- 4) меры административно-процессуального обеспечения.

Административно-предупредительные представляют собой средства и способы административно-правового характера, направленные

на предупреждение правонарушений или наступления тех или иных неблагоприятных последствий (например, эпидемии, аварии). Они подразделяются на следующие меры:

- применяемые в целях предотвращения угрозы наступления возможных вредных последствий, например введение карантина;
- направленные на предупреждение правонарушений (например, таможенный досмотр, проверка документов, удостоверяющих личность);
- препятствующие уклонению соответствующих субъектов от исполнения ими обязанностей;
- лечебно-предупредительные меры, назначение которых состоит в обеспечении общественной безопасности, профилактике заболеваний и экстренном оказании медицинской помощи.

Меры, осуществляемые в целях предупреждения правонарушений, имеют профилактическую направленность. Такими мерами являются, в частности, проверка документов, контрольные и надзорные проверки, а также ряд других.

Меры, осуществляемые в чрезвычайных обстоятельствах или в целях предупреждения угроз общественной и личной безопасности, включают в себя, в частности, установление ограничений на свободу передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение, проведение карантина; пожарный надзор; технический осмотр транспортных средств и ряд других.

Меры административного пресечения. Реальные правонарушения представляют непосредственную угрозу охраняемым общественным отношениям, причиняют им вред. Интересы их защиты требуют немедленного принятия мер органами исполнительной власти и их должностными лицами в целях пресечения действий, нарушающих правовые предписания. Такими мерами являются, например, административное задержание нарушителя, запрещение эксплуатации неисправных машин и механизмов, приостановление работы магазинов или предприятий общественного питания при нарушении санитарных правил и т. п.

Суть подобных мер, несмотря на их многообразие, состоит в принудительном прекращении противоправных действий (деятельности) граждан, должностных лиц, организаций, нарушающих установленный порядок.

Основанием применения мер административного пресечения является совершение административного правонарушения. При таких обстоятельствах применение мер пресечения обуславливается необходимостью быстрого и эффективного прекращения различного

рода посягательств на личную безопасность, права и свободы граждан, интересы государственных, общественных организаций.

Меры административной ответственности, которые определены Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП) и под которыми следует понимать меры наказания, назначаемые в соответствии с КоАП за совершение административных правонарушений. Административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица.

За совершение административных правонарушений могут устанавливаться и применяться следующие административные наказания:

- предупреждение;
- административный штраф;
- конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
- административный арест;
- административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;
- дисквалификация;
- административное приостановление деятельности;
- обязательные работы.

Меры административно-процессуального обеспечения представляют собой средства и способы обеспечения условий для установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления. Эти меры носят административно-процессуальный характер. К данным мерам относятся следующие:

- доставление;
- административное задержание;
- личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов;
- изъятие вещей и документов;

- отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида;
- освидетельствование на состояние алкогольного опьянения;
- медицинское освидетельствование на состояние опьянения;
- задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации;
- арест товаров, транспортных средств и иных вещей;
- привод;
- временный запрет деятельности;
- залог за арестованное судно;
- помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации.

Контрольные вопросы

1. Сущность убеждения и принуждения.
2. Понятие и правовая природа административного принуждения.
3. Основания административного принуждения.
4. Виды административного принуждения. Предупредительные меры и меры пресечения.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Бахрах Д. Н. Принуждение и ответственность по административному праву: учебное пособие. Екатеринбург, 1999.

Каплунов А. И. О классификации мер административного принуждения // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М., 2004.

Попов Л. Л. Сущность убеждения и принуждения в обеспечении правопорядка. МГЮА. Сборник конференции «Кутафинские чтения», 2009.

Розин Л. М. Проблемы классификации мер административного принуждения / Управление и право. М., 1992.

Сидоров Э. Т. Административно-правовое принуждение в условиях специальных административно-правовых режимов: монография. М., 2004.

Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» (СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375).

Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277).

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1, 2).

Глава 13. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ И ИХ ВИДЫ

План темы

1. Понятие административно-правового режима.
2. Режим чрезвычайного положения.
3. Режим военного положения.
4. Иные административно-правовые режимы.

§ 1. Понятие административно-правового режима

Под административно-правовым режимом понимается определенный нормами административного права особый порядок функционирования его субъектов, направленный на упорядочение общественных отношений в соответствующей сфере государственного управления.

Административно-правовые режимы подразделяются прежде всего по направленности и времени действия. По указанному критерию административно-правовые режимы можно разделить на два вида.

К первому виду административно-правовых режимов относятся предусмотренные нормами административного права режимы, имеющие целью создание условий для преодоления чрезвычайных ситуаций и стабилизации обстановки в государстве и обществе. Такие административно-правовые режимы носят временный характер. К данным административно-правовым режимам относятся прежде всего режим чрезвычайного положения и режим военного положения, определенные Конституцией Российской Федерации и федеральными конституционными законами.

Данный вид административно-правовых режимов характеризует прежде всего тем, что в условиях их действия в целях обеспечения обороны, порядка и безопасности могут быть предусмотрены временные ограничения отдельных прав граждан.

Другой чертой данного вида административно-правовых режимов является то, что органы исполнительной власти (государственные органы) наделяются дополнительными полномочиями для осуществления мер, направленных на предотвращение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций. Так, в условиях чрезвычайного положения органы исполнительной власти осуществляют такие меры, как установление

запретов на нахождение граждан на улицах и в иных общественных местах в определенное время суток (введение комендантского часа); ограничение движения средств транспорта и осуществление их досмотра; осуществление при необходимости проверки документов, удостоверяющих личность граждан, личного досмотра, досмотра их вещей, жилища и транспортных средств, осуществление по основаниям, установленным федеральным законом, задержания граждан и транспортных средств на срок до 30 суток и ряд других.

Ко второму виду административно-правовых режимов относятся административно-правовые режимы, действующие в соответствующих сферах государственного управления, имеющие предупредительную направленность и характеризующиеся постоянным действием. К данным режимам относится, в частности, пограничный режим, который действует постоянно и направлен на упорядочение общественных отношений, связанных с охраной Государственной границы, режим защиты государственной тайны и ряд других административно-правовых режимов, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

§ 2. Режим чрезвычайного положения

Согласно ст. 56 Конституции Российской Федерации чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации и в ее отдельных местностях может вводиться при наличии обстоятельств и в порядке, установленных федеральным конституционным законом.

Основания и порядок введения чрезвычайного положения, меры по его реализации, а также ограничения прав и свобод граждан определяются в соответствии с Конституцией Российской Федерации Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. «О чрезвычайном положении».

Согласно этому закону чрезвычайное положение означает вводимый на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий установленные этим законом отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

Введение чрезвычайного положения является временной мерой, применяемой исключительно для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя Российской Федерации.

Целями введения чрезвычайного положения являются устранение обстоятельств, послуживших основанием для его введения, обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя Российской Федерации.

Чрезвычайное положение вводится лишь при наличии обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер. К таким обстоятельствам относятся:

— попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

— чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях вводится указом Президента Российской Федерации с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

В указе Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения должны быть определены:

— обстоятельства, послужившие основанием для введения чрезвычайного положения;

- обоснование необходимости введения чрезвычайного положения;
- границы территории, на которой вводится чрезвычайное положение;
- силы и средства, обеспечивающие режим чрезвычайного положения;
- перечень чрезвычайных мер и пределы их действия, исчерпывающий перечень временных ограничений прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений;
- государственные органы (должностные лица), ответственные за осуществление мер, применяемых в условиях чрезвычайного положения;
- время вступления указа в силу, а также срок действия чрезвычайного положения.

Указ Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения незамедлительно передается на утверждение Совета Федерации, подлежит незамедлительному обнародованию по каналам радио и телевидения, а также незамедлительному официальному опубликованию. После обнародования указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения члены Совета Федерации обязаны прибыть к месту заседания Совета Федерации в возможно короткие сроки без специального вызова. Вопрос об утверждении указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения рассматривается Советом Федерации в качестве первоочередного. При этом рассмотрение вопроса об утверждении этого указа и принятие по нему решения осуществляется Советом Федерации в срок, не превышающий 72 часов с момента обнародования этого указа. По итогам рассмотрения указа Совет Федерации принимает соответствующее постановление.

Указ Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения, не утвержденный Советом Федерации, утрачивает силу по истечении 72 часов с момента его обнародования, о чем население Российской Федерации или соответствующих ее отдельных местностей оповещается в том же порядке, в каком оно оповещалось о введении чрезвычайного положения.

Срок действия чрезвычайного положения, вводимого на всей территории Российской Федерации, не может превышать 30 суток, а вводимого в ее отдельных местностях — 60 суток. По истечении данного срока чрезвычайное положение считается прекращенным. В случае, если в течение этого срока цели введения чрезвычайного положения

не были достигнуты, срок его действия может быть продлен указом Президента Российской Федерации с соблюдением требований, установленных для введения чрезвычайного положения.

При устранении обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения, Президент Российской Федерации отменяет чрезвычайное положение полностью или частично, о чем население Российской Федерации или соответствующих ее отдельных местностей оповещается в том же порядке, в каком оно оповещалось о введении чрезвычайного положения.

Федеральным конституционным законом также определены меры и временные ограничения, применяемые при введении чрезвычайного положения. Так, Указом Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения на период действия чрезвычайного положения может предусматриваться введение следующих мер и временных ограничений:

- полное или частичное приостановление на территории, на которой введено чрезвычайное положение, полномочий органов исполнительной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации, а также органов местного самоуправления;

- установление ограничений на свободу передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение, а также введение особого режима въезда на указанную территорию и выезда с нее, включая установление ограничений на въезд на указанную территорию и пребывание на ней иностранных граждан и лиц без гражданства;

- усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта;

- установление ограничений на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности, включая перемещение товаров, услуг и финансовых средств;

- установление особого порядка продажи, приобретения и распределения продовольствия и предметов первой необходимости;

- запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий;

- запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций;

- приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, а также химически и биологически опасные вещества;

— эвакуация материальных и культурных ценностей в безопасные районы в случае, если существует реальная угроза их уничтожения, похищения или повреждения в связи с чрезвычайными обстоятельствами.

На территории, на которой введено чрезвычайное положение, выборы и референдумы не проводятся в течение всего периода действия чрезвычайного положения. В случае истечения в период действия чрезвычайного положения срока полномочий соответствующих выборных органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц срок полномочий указанных органов и лиц продлевается до прекращения периода действия чрезвычайного положения, если их полномочия не приостановлены.

В случае введения чрезвычайного положения при наличии обстоятельств, связанных с попытками насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, а также другими угрозами безопасности Российской Федерации, на территории, на которой вводится чрезвычайное положение, указом Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения могут быть также предусмотрены следующие меры и временные ограничения:

— введение комендантского часа, т. е. запрета в установленное время суток находиться на улицах и в иных общественных местах без специально выданных пропусков и документов, удостоверяющих личность граждан;

— ограничение свободы печати и других средств массовой информации путем введения предварительной цензуры с указанием условий и порядка ее осуществления, а также временное изъятие или арест печатной продукции, радиопередающих, звукоусиливающих технических средств, множительной техники, установление особого порядка аккредитации журналистов;

— приостановление деятельности политических партий и иных общественных объединений, которые препятствуют устранению обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения;

— проверка документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств;

— ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств, ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные вещества, сильнодействующие вещества, этилового спирта, спиртных напитков, спиртосодержащей продукции. В исключительных случаях допуска-

ется временное изъятие у граждан оружия и боеприпасов, ядовитых веществ, а у организаций, независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, — временное изъятие наряду с оружием, боеприпасами и ядовитыми веществами также боевой и учебной военной техники, взрывчатых и радиоактивных веществ;

— выдворение в установленном порядке лиц, нарушающих режим чрезвычайного положения и не проживающих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, за ее пределы за их счет, а при отсутствии у них средств — за счет средств федерального бюджета с последующим возмещением расходов в судебном порядке;

— продление срока содержания под стражей лиц, задержанных в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации по подозрению в совершении актов терроризма и других особо тяжких преступлений, на весь период действия чрезвычайного положения, но не более чем на три месяца.

Для обеспечения режима чрезвычайного положения используются силы и средства органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, федеральных органов безопасности, внутренних войск, а также силы и средства органов по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. Для осуществления единого управления силами и средствами, обеспечивающими режим чрезвычайного положения, указом Президента Российской Федерации назначается комендант территории, на которой введено чрезвычайное положение. Для координации действий сил и средств, обеспечивающих режим чрезвычайного положения, в составе комендатуры территории, на которой введено чрезвычайное положение, указом Президента Российской Федерации может быть создан объединенный оперативный штаб из представителей органов, обеспечивающих режим чрезвычайного положения. Объединенным оперативным штабом руководит комендант территории, на которой введено чрезвычайное положение.

На территории, на которой введено чрезвычайное положение, указом Президента Российской Федерации может вводиться особое управление этой территорией путем создания временного специального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, либо федерального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение.

Временный специальный орган управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, действует на основании положения, утверждаемого Президентом Российской Федерации. Этому органу управления могут быть переданы полностью или частично

полномочия органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, действующих на территории, на которой введено чрезвычайное положение. Руководитель этого органа управления назначается Президентом Российской Федерации. Комендант территории, на которой введено чрезвычайное положение, переходит в подчинение руководителю временного специального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, и по должности является его первым заместителем.

В случае, если на территории, на которой введено чрезвычайное положение, создание временного специального органа управления указанной территорией не обеспечило достижения целей введения чрезвычайного положения, может быть создан федеральный орган управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение. При этом временный специальный орган управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, прекращает свои полномочия. Руководитель федерального органа управления также назначается Президентом Российской Федерации. Положение о федеральном органе управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, утверждается Президентом Российской Федерации.

При введении особого управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, путем создания федерального органа управления осуществление полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, действующих на указанной территории, приостанавливается, а их функции возлагаются на федеральный орган управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение. Комендатура территории, на которой введено чрезвычайное положение, при введении данной формы особого управления указанной территорией входит в структуру федерального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение. Комендант указанной территории по должности является первым заместителем руководителя федерального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение.

Указанные выше органы особого управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, вправе издавать в пределах своих полномочий обязательные для исполнения на соответствующей территории приказы и распоряжения по вопросам обеспечения режима чрезвычайного положения.

§ 3. Режим военного положения

Согласно ст. 87 Конституции Российской Федерации в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии Президент Российской Федерации вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе. Режим военного положения определяется Федеральным конституционным законом от 30 января 2002 г. «О военном положении».

В соответствии с указанным Федеральным конституционным законом под военным положением понимается особый правовой режим, вводимый на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях в соответствии с Конституцией Российской Федерации Президентом Российской Федерации в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии. Целью введения военного положения является создание условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации.

Период действия военного положения начинается с даты и времени начала действия военного положения, которые устанавливаются указом Президента Российской Федерации о введении военного положения, и заканчивается датой и временем отмены (прекращения действия) военного положения. В период действия военного положения в соответствии с данным Федеральным конституционным законом могут в той мере, в какой это необходимо для обеспечения обороны страны и безопасности государства, ограничиваться права и свободы граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства (далее — граждане), деятельность организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, права их должностных лиц. На граждан, организации и их должностных лиц могут возлагаться дополнительные обязанности.

В соответствии с ч. 2 ст. 87 Конституции Российской Федерации основанием для введения Президентом Российской Федерации военного положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях является агрессия против Российской Федерации или непосредственная угроза агрессии. В соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и согласно Федеральному конституционному закону «О военном положении» агрессией против Российской Федерации признается применение вооруженной силы иностранным государством (группой государств) против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности Российской Федерации или каким-либо

иным образом, не совместимым с Уставом ООН. При этом актами агрессии против Российской Федерации независимо от объявления иностранным государством (группой государств) войны Российской Федерации признаются:

— вторжение или нападение вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на территорию Российской Федерации, любая военная оккупация территории Российской Федерации, являющаяся результатом такого вторжения или нападения, либо любая аннексия территории Российской Федерации или ее части с применением вооруженной силы;

— бомбардировка вооруженными силами иностранного государства (группы государств) территории Российской Федерации или применение любого оружия иностранным государством (группой государств) против Российской Федерации;

— блокада портов или берегов Российской Федерации вооруженными силами иностранного государства (группы государств);

— нападение вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на Вооруженные Силы Российской Федерации или другие войска независимо от места их дислокации;

— действия иностранного государства (группы государств), позволяющего (позволяющих) использовать свою территорию другому государству (группе государств) для совершения акта агрессии против Российской Федерации;

— засылка иностранным государством (группой государств) или от имени иностранного государства (группы государств) вооруженных банд, групп, иррегулярных сил или наемников, которые осуществляют акты применения вооруженной силы против Российской Федерации, равносильные указанным в настоящем пункте актам агрессии.

Актами агрессии против Российской Федерации могут признаваться также другие акты применения вооруженной силы иностранным государством (группой государств) против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности Российской Федерации или каким-либо иным образом, не совместимым с Уставом ООН, равносильные указанным выше актам агрессии.

Непосредственной угрозой агрессии против Российской Федерации согласно данному Федеральному конституционному закону могут признаваться действия иностранного государства (группы государств), совершенные в нарушение Устава ООН, общепризнанных принципов и норм международного права и непосредственно указывающие на подготовку к совершению акта агрессии против Российской Федерации, включая объявление войны Российской Федерации.

Военное положение на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях вводится указом Президента Российской Федерации. Президент Российской Федерации незамедлительно сообщает о введении военного положения Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. В указе Президента Российской Федерации о введении военного положения должны быть определены: обстоятельства, послужившие основанием для введения военного положения; дата и время, с которых начинает действовать военное положение; границы территории, на которой вводится военное положение.

Указ Президента Российской Федерации о введении военного положения подлежит незамедлительному обнародованию по каналам радио и телевидения, незамедлительному официальному опубликованию, а также незамедлительно передается на утверждение Совета Федерации. Вопрос об утверждении указа Президента Российской Федерации о введении военного положения должен быть рассмотрен Советом Федерации в течение 48 часов с момента получения этого указа. В случае, если в силу чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств заседание Совета Федерации не может быть проведено в установленное время, такой вопрос может быть рассмотрен позднее этого срока.

Решение об утверждении указа Президента Российской Федерации о введении военного положения принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации и оформляется соответствующим постановлением. В случае, если указ Президента Российской Федерации о введении военного положения Совет Федерации не утвердил, такое решение оформляется постановлением Совета Федерации. Указ Президента Российской Федерации о введении военного положения, не утвержденный Советом Федерации, прекращает действие со следующего дня после дня принятия такого решения, о чем население Российской Федерации или соответствующих ее отдельных местностей оповещается в том же порядке, в каком оно оповещалось о введении военного положения.

Статьей 87 Конституции Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О военном положении» понятия «военное положение» и «режим военного положения» различаются. Так, в отличие от собственно понятия «военное положение» режим военного положения определяется данным Федеральным конституционным законом как комплекс экономических, политических, административных, военных и иных мер, направленных на создание условий для

отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации. Федеральным конституционным законом предусматриваются две группы мер режима военного положения:

— меры, которые применяются только на территории, где введено военное положение;

— меры, которые могут применяться как на территории, где введено военное положение, так и на территориях, на которых военное положение не введено.

Так, на территории, где введено военное положение, принимаются меры по организации производства продукции (выполнения работ, оказания услуг) для государственных нужд, обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, специальных формирований, создаваемых на военное время (далее — специальные формирования), и для нужд населения. Кроме того, на этой территории на основании указов Президента Российской Федерации применяются следующие меры:

— усиление охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, охраны военных, важных государственных и специальных объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

— введение особого режима работы объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

— эвакуация объектов хозяйственного, социального и культурного назначения, а также временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений;

— введение и обеспечение особого режима въезда на территорию, на которой введено военное положение, и выезда с нее, а также ограничение свободы передвижения по ней;

— приостановление деятельности политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений, ведущих пропаганду и (или) агитацию, а равно иную деятельность, подрывающую в условиях военного положения оборону и безопасность Российской Федерации;

— привлечение граждан в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, к выполнению работ для нужд обороны, ликвидации последствий применения противником оружия, восстановлению поврежденных (разрушенных) объектов экономики, систем жизнеобеспечения и военных объектов, а также к участию в борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями;

— изъятие в соответствии с федеральными законами необходимого для нужд обороны имущества у организаций и граждан с последующей выплатой государством стоимости изъятого имущества;

— запрещение или ограничение выбора места пребывания либо места жительства;

— запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий;

— запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций;

— ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра;

— запрещение нахождения граждан на улицах и в иных общественных местах в определенное время суток и предоставление федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам военного управления права при необходимости осуществлять проверку документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств, а по основаниям, установленным федеральным законом, — задержание граждан и транспортных средств. При этом срок задержания граждан не может превышать 30 суток;

— запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические и иные сильнодействующие вещества, спиртных напитков. В случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, у граждан производится изъятие оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, а у организаций — изъятие наряду с оружием, боеприпасами, взрывчатыми и ядовитыми веществами боевой и учебной военной техники и радиоактивных веществ;

— введение контроля за работой объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, за работой типографий, вычислительных центров и автоматизированных систем, средств массовой информации, использование их работы для нужд

обороны; запрещение работы приемопередающих радиостанций индивидуального пользования;

— введение военной цензуры за почтовыми отправлениями и сообщениями, передаваемыми с помощью телекоммуникационных систем, а также контроля за телефонными переговорами, создание органов цензуры, непосредственно занимающихся указанными вопросами;

— интернирование (изоляция) в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права граждан иностранного государства, воюющего с Российской Федерацией;

— запрещение или ограничение выезда граждан за пределы территории Российской Федерации;

— введение в органах государственной власти, иных государственных органах, органах военного управления, органах местного самоуправления и организациях дополнительных мер, направленных на усиление режима секретности;

— прекращение деятельности в Российской Федерации иностранных и международных организаций, в отношении которых правоохранительными органами получены достоверные сведения о том, что указанные организации осуществляют деятельность, направленную на подрыв обороны и безопасности Российской Федерации.

На территории, на которой введено военное положение, референдумы и выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления не проводятся.

В период действия военного положения как на территории, на которой введено военное положение, так и на территориях, где военное положение не введено, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в целях производства продукции (выполнения работ, оказания услуг) для государственных нужд, обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, специальных формирований и для нужд населения могут быть предусмотрены меры, связанные с введением временных ограничений на осуществление экономической и финансовой деятельности, оборот имущества, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, временно изменены форма собственности организаций, порядок и условия процедур банкротства, режим трудовой деятельности и установлены особенности финансового, налогового, таможенного и банковского регулирования.

Обеспечение режима военного положения осуществляется органами государственной власти и органами военного управления в соответствии с полномочиями, предоставленными им данным Федеральным конституционным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, путем применения мер, предусмотренных этим Федеральным конституционным законом.

Военное положение, введенное на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях, отменяется указом Президента Российской Федерации после устранения обстоятельств, послуживших основанием для его введения. В случае, если указ Президента Российской Федерации о введении военного положения Советом Федерации не утвержден, военное положение прекращает действие со следующего дня после дня принятия Советом Федерации такого решения. Население Российской Федерации или соответствующих ее отдельных местностей оповещается об отмене (прекращении действия) военного положения в том же порядке, в каком оно оповещалось о введении военного положения.

С момента отмены (прекращения действия) военного положения нормативные правовые акты, принятые для обеспечения режима военного положения, утрачивают свою силу или отменяются органами, их издавшими, а федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы военного управления в порядке, установленном Президентом Российской Федерации, прекращают осуществление полномочий в области обеспечения режима военного положения.

§ 4. Иные административно-правовые режимы

Другим видом административно-правовых режимов являются административно-правовые режимы, имеющие предупредительную направленность и характеризующиеся постоянным действием. В качестве примеров таких административно-правовых режимов можно рассмотреть режим Государственной границы, пограничный режим и режим защиты государственной тайны.

Режим Государственной границы и пограничный режим предусмотрены Законом Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. «О Государственной границе Российской Федерации».

Согласно этому закону режим Государственной границы включает правила:

- содержания Государственной границы;

- пересечения Государственной границы лицами и транспортными средствами;
- перемещения через Государственную границу грузов, товаров и животных;
- пропуска через Государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных;
- ведения на Государственной границе либо вблизи нее на территории Российской Федерации хозяйственной, промысловой и иной деятельности;
- разрешения с иностранными государствами инцидентов, связанных с нарушением указанных правил.

Пограничный режим служит исключительно интересам создания необходимых условий охраны Государственной границы. Установление иных правил пограничного режима не допускается. Всякое ограничение граждан в их правах и свободах допустимо только на основании и в порядке, предусмотренных законом. Согласно закону пограничный режим включает следующие правила:

- а) в пограничной зоне:
 - въезда (прохода), временного пребывания, передвижения лиц и транспортных средств;
 - хозяйственной, промысловой и иной деятельности, проведения массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в пределах пятикилометровой полосы местности вдоль Государственной границы на суше, морского побережья Российской Федерации, российских берегов пограничных рек, озер и иных водоемов и на островах на указанных водоемах, а также до рубежа инженерно-технических сооружений в случаях, если он расположен за пределами пятикилометровой полосы местности;
- б) в российской части вод пограничных рек, озер и иных водоемов, во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации:
 - учета и содержания российских маломерных самоходных и не самоходных (надводных и подводных) судов (средств) и средств передвижения по льду, их плавания и передвижения по льду;
 - промысловой, исследовательской, изыскательской и иной деятельности.

Конкретное содержание, пространственные и временные пределы действия правил пограничного режима, круг лиц, в отношении которых те или иные из указанных правил действуют, устанавливаются и отменяются решениями уполномоченных федеральных органов исполнительной власти по согласованию со старшими должностными

лицами пограничных органов на территориях субъектов Российской Федерации и подлежат опубликованию.

Пограничная зона устанавливается в пределах территории поселений и межселенных территорий, прилегающих к Государственной границе на суше, по морскому побережью Российской Федерации, российским берегам пограничных рек, озер и иных водоемов, и в пределах территорий островов на указанных водоемах. В пограничную зону по предложениям органов местного самоуправления поселений могут не включаться отдельные территории населенных пунктов поселений и санаториев, домов отдыха, других оздоровительных учреждений, учреждений (объектов) культуры, а также места массового отдыха, активного водопользования, отправления религиозных обрядов и иные места традиционного массового пребывания граждан. На въездах в пограничную зону устанавливаются предупреждающие знаки. Исходя из характера отношений Российской Федерации с сопредельным государством на отдельных участках Государственной границы пограничная зона может не устанавливаться.

Пределы пограничной зоны определяются и изменяются, предупреждающие знаки устанавливаются решениями уполномоченных федеральных органов исполнительной власти по представлениям старших должностных лиц пограничных органов на территориях субъектов Российской Федерации.

В таком же порядке определяются и изменяются участки (районы) внутренних вод Российской Федерации, в пределах которых устанавливается пограничный режим.

Въезд (проход) лиц и транспортных средств в пограничную зону осуществляется по документам, удостоверяющим личность, индивидуальным или коллективным пропускам, выдаваемым пограничными органами на основании личных заявлений граждан или ходатайств предприятий и их объединений, организаций, учреждений и общественных объединений. Устанавливаются места въезда (прохода) в пограничную зону. Могут определяться время въезда (прохода), маршруты передвижения, продолжительность и иные условия пребывания в пограничной зоне лиц и транспортных средств.

Особенности хозяйственной и иной деятельности в пограничной зоне регулируются федеральными законами, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Хозяйственная, промысловая и иная деятельность, проведение массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в пределах пятикилометровой полосы местности или до рубежа инженерно-технических сооружений в случаях, если он расположен за пределами

пятикилометровой полосы местности, осуществляются на основании разрешения, а в остальной части пограничной зоны — с уведомлением пограничных органов.

Режим защиты государственной тайны определяется Законом Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485—1 «О государственной тайне».

К органам защиты государственной тайны относятся:

— межведомственная комиссия по защите государственной тайны;

— федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области обеспечения безопасности, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области обороны, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области внешней разведки, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области противодействия техническим разведкам и технической защиты информации, и их территориальные органы;

— органы государственной власти, предприятия, учреждения и организации и их структурные подразделения по защите государственной тайны.

Указанный режим включает в себя организацию доступа лиц к сведениям, составляющим государственную тайну.

Организация доступа к сведениям, составляющим государственную тайну, возлагается на руководителя соответствующего органа государственной власти, предприятия, учреждения или организации, а также на их структурные подразделения по защите государственной тайны. Порядок доступа лиц к сведениям, составляющим государственную тайну, устанавливается нормативными документами, утверждаемыми Правительством Российской Федерации.

Руководители органов государственной власти, предприятий, учреждений и организаций несут персональную ответственность за создание таких условий, при которых лицо знакомится только с теми сведениями, составляющими государственную тайну, и в таких объемах, которые необходимы ему для выполнения его должностных (функциональных) обязанностей.

Допуск к государственной тайне осуществляется в добровольном порядке. Допуск лиц, имеющих двойное гражданство, лиц без гражданства, а также лиц из числа иностранных граждан, эмигрантов и реэмигрантов к государственной тайне осуществляется в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

Решение об отказе лицу в допуске к государственной тайне принимается руководителем органа государственной власти, предприятия,

учреждения или организации в индивидуальном порядке с учетом результатов проверочных мероприятий. Лицо имеет право обжаловать это решение в вышестоящую организацию или в суд.

Лицо, допущенное или ранее допускавшееся к государственной тайне, может быть временно ограничено в своих правах. Ограничения могут касаться:

- права выезда за границу на срок, оговоренный в трудовом договоре (контракте) при оформлении допуска к государственной тайне;
- права на распространение сведений, составляющих государственную тайну, и на использование открытий и изобретений, содержащих такие сведения;
- права на неприкосновенность частной жизни при проведении проверочных мероприятий в период оформления допуска к государственной тайне.

Для лиц, допущенных к государственной тайне на постоянной основе, устанавливаются социальные гарантии. Так, данным лицам устанавливаются процентные надбавки к заработной плате в зависимости от степени секретности сведений, к которым они имеют доступ. Им также предоставляется преимущественное право при прочих равных условиях на оставление на работе при проведении органами государственной власти, предприятиями, учреждениями и организациями организационно-штатных мероприятий.

Контрольные вопросы

1. Понятие административно-правового режима и его черты.
2. Виды административно-правовых режимов.
3. Режим чрезвычайного положения.
4. Режим военного положения.
5. Пограничный режим.
6. Режим защиты государственной тайны.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Маилян С. С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью. М.: Закон и право, 2003.

Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы: монография. М.: Щит-М, 2000.

Сидоров Э. Т. Административно-правовое принуждение в условиях специальных административно-правовых режимов: монография. М., 2004.

Ухов В. Ю. Административно-правовые режимы в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. СПб., 2005.

Фатьянов А. А. Тайна и право (основные системы ограничений на доступ к информации в российском праве). М.: Изд-во МИФИ, 1998.

Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» (СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375).

Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277).

Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» с посл. изм. и доп. от 14 июля 2008 г. (ВСНД и ВС РФ. 1993. № 17. Ст. 594).

Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» (СЗ РФ. 1997. № 41. Ст. 4673; 1993. № 17. Ст. 594).

Раздел IV

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВОНАРУШЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Глава 14. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВОНАРУШЕНИЕ

План темы

1. Сущность и признаки административного правонарушения.
2. Состав административного правонарушения.
3. Виды административных правонарушений.
4. Отграничение административного правонарушения от преступления.

§ 1. Сущность и признаки административного правонарушения

Определение административного правонарушения сформулировано в ст. 2.1 КоАП: *административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность.*

При этом административная ответственность за правонарушения, предусмотренные Кодексом и другими нормативными актами, наступает при условии, что эти нарушения по своему характеру не влекут за собой в соответствии с действующим законодательством уголовной ответственности.

Понятие административного правонарушения охватывает ряд признаков. Во-первых, это деяние, т. е. действие или бездействие, во-вторых, общественно опасное, в-третьих, противоправное, в-четвертых, виновное, в-пятых, наказуемое деяние.

Административное правонарушение как деяние представляет собой единство физического и психического, т. е. это осознанный,

волевой акт человеческого поведения, выраженного в подконтрольном сознанию мотивированном действии или бездействии, предусмотренном конкретной статьей Кодекса об административных правонарушениях. Оно включает в себя цель, средства, результат и сам процесс деяния, а также охватывает такие личностные категории, как мотивы, ценностные ориентации, психологическое отношение к содеянному.

Административное правонарушение — это вариант отклоняющегося поведения, которое принимает форму действия либо бездействия.

Действие — это активное нарушение установленной обязанности или законного требования; нарушение конкретного запрета, правила, нормы, стандарта (например, управление транспортными средствами водителями, находящимися в состоянии опьянения, нарушение правил пользования жилыми помещениями, нарушение требований государственных стандартов, правил обязательной сертификации, нарушение требований нормативных документов по обеспечению единства измерений).

Бездействие — это пассивное поведение, выражающееся в не совершении лицом тех действий, которые оно должно было и могло совершить в силу лежащих на нем обязанностей (например, уклонение от подачи декларации о доходах, неисполнение предписаний федерального антимонопольного органа, невыполнение родителями или лицами, их заменяющими, обязанностей по воспитанию и обучению детей).

Сущность административного правонарушения определяется его *общественной опасностью*. Государство, закрепляя в нормах права обязательные правила поведения, предусматривает возможность применения за их нарушение государственного принуждения. Именно общественная опасность правонарушения обуславливает ответственность за его совершение. Отсутствие данного признака свидетельствует и об отсутствии правонарушения.

Любое административное правонарушение, посягая на установленный порядок, причиняет ему тот или иной вред, нарушает упорядоченность, согласованность, гармоничность управленческих отношений. При этом нежелательный результат может проявляться как в реальном вреде (мелкое хищение, безбилетный проезд), так и в создании условий для наступления вреда (нарушение санитарно-гигиенических и санитарно-противоэпидемических правил).

Законодатель при определении в ст. 2.1 КоАП административного правонарушения в числе его признаков не называет общественную опасность, в отличие от понятия преступления.

Однако его вредность констатирована большинством диспозиций норм, составляющих содержание названного Кодекса.

Юридическим выражением признака общественной опасности административного правонарушения является *противоправность*. Государство, признавая то или иное действие либо бездействие общественно опасным, устанавливает правовые запреты на их совершение. Противоправность состоит в том, что определенное лицо совершает действие, запрещенное нормой права, или не совершает действия, предписанного правовым актом.

Административное правонарушение посягает на регулируемые и охраняемые нормами административного права общественные отношения. Противоправность деяния заключается в нарушении или невыполнении юридическим лицом, должностным лицом или гражданином установленных правил, норм, стандартов и требований. При этом противоправное деяние не связывается правовой нормой с обязательным наступлением вредных последствий. Для привлечения к административной ответственности обычно достаточно самого факта нарушения (невыполнения) требований, предписанных правовой нормой, так как административные правонарушения в рассматриваемой сфере считаются оконченными с момента совершения самих противоправных деяний, т. е. создания угрозы тем или иным общественным отношениям.

Кроме того, необходимо иметь в виду, что противоправность заключается в совершении деяния, нарушающего нормы не только административного, но и ряда других отраслей права, например конституционного, гражданского, финансового, налогового, таможенного, земельного, экологического, трудового. Главное здесь состоит в том, что соблюдение этих норм права охраняется мерами административной ответственности.

Таким образом, меры административного наказания могут быть применены лишь в том случае, если конкретное деяние предусмотрено нормой права. Иными словами, деяние, не являющееся противоправным (направленным против права), нельзя квалифицировать как административное правонарушение, и оно не может повлечь административную ответственность.

Административным правонарушением является *виновное действие либо бездействие*, т. е. деяние, представляющее собой проявление воли и разума действующего (или бездействующего) лица. В обществе действуют люди, обладающие сознанием, поступающие обдуманно, стремящиеся к определенным целям. Здесь ничто не делается без сознательного намерения, без желаемой цели. Человек, совершая тот

или иной проступок, осознает его результат, предвидит и учитывает его последствия.

При совершении административного правонарушения вина может выражаться в форме как умысла, так и неосторожности. Вина — это психическое отношение правонарушителя к совершенному общественно опасному, противоправному действию или бездействию, его последствиям в форме умысла либо неосторожности. Наличие вины правонарушителя (физического или юридического лица) в той или иной форме является необходимым признаком административного правонарушения.

Вместе с тем КоАП в ст. 2.1 «Административное правонарушение» дает новое довольно специфическое определение вины юридического лица: «Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых настоящим Кодексом или законом субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению».

Важный признак административного правонарушения — его административная наказуемость. Конкретное действие либо бездействие может быть признано административным правонарушением только в том случае, если за его совершение законодательством предусмотрена административная ответственность.

Признак административной наказуемости тесно связан с юридическими последствиями применения мер административной ответственности. Их суть состоит в том, что применение к правонарушителю административного наказания влечет для него состояние административной наказанности; в его правовой статус включается элемент, характеризующий новое правовое положение личности.

Статьей 4.6 КоАП установлено, что состояние административной наказанности, как правило, если иное не установлено законом, продолжается в течение года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания и аннулируется по его истечении автоматически, т. е. без особого решения или санкционирования какого-либо государственного органа или должностного лица. Лицо после истечения этого срока считается не подвергнутым административному наказанию.

Повторное совершение административного правонарушения в состоянии административной наказанности до истечения сроков давности привлечения к ответственности, установленных действу-

ющим законодательством, может повлечь назначение более сурового административного наказания, как правило, крупных штрафных санкций и даже административного ареста.

§ 2. Состав административного правонарушения

Признаки административного правонарушения, закрепленные в праве, в совокупности образуют сложный юридический состав, являющийся единственным основанием административной ответственности правонарушителя. Вместе с тем совокупность признаков административного правонарушения и его юридический состав — явления не тождественные. Они решают разные задачи, у них различное назначение. С помощью признаков административного правонарушения мы получаем общую социально-психологическую и юридическую характеристику того или иного деяния. Юридический состав решает задачу, связанную с правовой квалификацией действия либо бездействия и привлечением нарушителя к ответственности. Его назначение — быть основанием этой ответственности, поскольку если нет основания, то нет и ответственности.

В теории административного права под составом административного правонарушения понимается единство установленных Кодексом об административных правонарушениях объективных и субъективных признаков, характеризующих конкретное общественно опасное деяние как административное правонарушение (например, незаконное врачевание (целительство), занятие проституцией, самоуправство). К объективным элементам состава относятся: объект посягательства, т. е. регулируемые и охраняемые административным правом общественные отношения, и объективная сторона административного правонарушения — внешние признаки, характеризующие противоправное действие или бездействие, результат посягательства, причинную связь между деянием и наступившими последствиями, место, время, обстановку, способ, орудия и средства совершенного административного правонарушения.

К субъективным элементам состава относятся признаки, характеризующие субъекта административного правонарушения (возраст, вменяемость, особенности административно-правового статуса — гражданин, должностное лицо, юридическое лицо), вина в форме умысла или неосторожности, мотив и цель правонарушения.

Таким образом, *состав административного правонарушения характеризуют четыре элемента: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.*

Общим объектом административного правонарушения являются общественные отношения, возникающие в области исполнительно-распорядительной деятельности и регулируемые нормами административного, а в ряде случаев конституционного, экологического, таможенного, трудового, земельного, финансового и других отраслей права. В качестве родового объекта административного правонарушения выступают: личность, права и свободы граждан; общественная безопасность; собственность; государственный и общественный порядок; отношения в сфере экономики; установленный порядок управления.

Каждое конкретное правонарушение имеет видовой, т. е. непосредственный, объект посягательства (общественная нравственность, честь, достоинство граждан — при мелком хулиганстве). При этом в процессе правоприменения очень важно выявить конкретную норму права, запрет, законное требование, правило, стандарт, которые были нарушены и содержат описание непосредственного объекта посягательства.

Объективная сторона состава характеризует правонарушение как антиобщественный акт внешнего поведения нарушителя норм права, влекущий административную ответственность и выражающийся в действии или бездействии и наступившем результате.

Содержание объективной стороны характеризуют такие квалифицирующие признаки, как повторность, неоднократность, злость, систематичность противоправного посягательства, длящееся правонарушение.

Повторность означает совершение одним и тем же лицом в течение года однородного правонарушения, за которое оно уже подвергалось административному наказанию (т. е. в состоянии административной наказанности). Этот квалифицирующий признак служит обстоятельством, отягчающим ответственность, и влечет более строгое административное наказание.

Неоднократностью административного проступка признается совершение более двух однородных правонарушений, предусмотренных конкретной статьей Кодекса об административных правонарушениях.

Злостным, систематическим, продолжающимся административным правонарушением является совершение ряда возобновляемых во времени, тождественных действий или бездействия, составляющих в совокупности единое правонарушение. Каждый из названных признаков раскрывает специфические оттенки объективной стороны конкретного административного правонарушения и оказывает решающее влияние на квалификацию деяния и выбор правоприме-

нителем вида и размера административного наказания, назначаемого правонарушителю.

Признак злостности характеризует упорство, четко выраженное нежелание правонарушителя подчиниться неоднократно предъявляемым законным требованиям, предупреждениям полномочного должностного лица, представителя власти, другого компетентного лица. Это, например, неповиновение законному распоряжению или требованию военнослужащего в связи с исполнением им обязанностей по охране Государственной границы РФ. Данное обстоятельство в Кодексе отнесено к отягчающим административную ответственность.

Систематическим признается правонарушение, совершаемое в течение года несколько раз (более трех нарушений), причем в какой-либо одной сфере, одними и теми же субъектами. В качестве примера можно назвать систематическое нарушение водителями Правил дорожного движения. Подобные правонарушения влекут максимальную санкцию в пределах, установленных конкретной статьей Кодекса об административных правонарушениях.

Под продолжаемым административным правонарушением понимается совершение одним и тем же лицом нескольких тождественных (сходных) правонарушений, за каждое из которых нарушитель должен привлекаться к административной ответственности. Например, Кодекс предусматривает ответственность за нарушение порядка объявления выходных данных тех или иных изданий. Здесь имеется в виду выпуск (изготовление), а равно распространение продукции средств массовой информации без указания установленных выходных данных, с неполными или заведомо ложными выходными данными. Неоднократное совершение таких правонарушений и следует рассматривать как продолжаемое.

Длящимся административным проступком является длительное невыполнение требований правовой нормы в виде действия или бездействия. Например, это хранение и ношение охотничьего огнестрельного ружья без соответствующего разрешения органов внутренних дел или с разрешением, срок действия которого истек; ведение хозяйственной, промысловой и иной деятельности в пограничной зоне без разрешения органов пограничной службы.

Объективная сторона правонарушений, влекущих административную ответственность юридических лиц, выражается в действии или бездействии руководителей, других должностных лиц либо представителей предприятий, учреждений и организаций, нарушивших установленные для юридических лиц требования, правила, нормы и стандарты.

Анализ объективной стороны административного правонарушения предполагает выявление причинной связи между конкретным противоправным деянием и наступившими в результате него последствиями. Установить необходимую причинную связь (причинно-следственную зависимость) между противоправным действием (или бездействием) и наступившим результатом — значит проанализировать, каковы физические и общественные свойства наступившего результата; выявить все обстоятельства данного дела, условия, повлекшие наступление результата; оценить роль каждого из выясненных обстоятельств, приведших в совокупности к тому или иному результату.

Как правило, при совершении административного правонарушения действия, последствия и причина являются открытыми и наглядными, что позволяет быстро их обнаруживать и зафиксировать, немедленно оценить характер правонарушения и применить к правонарушителю необходимые меры административного принуждения.

Субъектами административного правонарушения являются физические и юридические лица.

Общим субъектом административного правонарушения признаются вменяемые, достигшие 16 лет граждане России.

Специальным субъектом административного проступка выступают должностные лица, родители несовершеннолетних детей, находящиеся на территории нашей страны иностранные граждане, не пользующиеся дипломатическим иммунитетом, и лица без гражданства.

Особым субъектом административного правонарушения являются военнослужащие и находящиеся на военных сборах граждане, а также сотрудники органов внутренних дел, органов уголовно-исполнительной системы, таможенных органов, которые за административные проступки несут ответственность по дисциплинарным уставам и другим нормативным актам. Однако за нарушение правил режима Государственной границы РФ, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через Государственную границу РФ, правил дорожного движения, требований пожарной безопасности вне места службы, правил охоты, рыболовства и охраны рыбных запасов, таможенных правил, административных правонарушений в области налогов, сборов и финансов и некоторых других они несут административную ответственность на общих основаниях. Исключение из этой общей нормы (ст. 2.5 КоАП) состоит в том, что к указанным лицам не может быть применен административный арест, а к военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, кроме

того, административный штраф. Вместе с тем полномочные органы и должностные лица, рассматривая дела об административных правонарушениях, совершенных военнослужащими, могут вместо применения административного наказания передавать материалы о правонарушении соответствующим органам военного управления (командиру воинской части, военному коменданту, начальнику гарнизона) для решения вопроса о привлечении виновных к дисциплинарной ответственности.

Существенными особенностями в качестве субъектов административных правонарушений характеризуются должностные лица. Они несут административную ответственность не только за собственные действия (бездействие), связанные с неисполнением либо ненадлежащим исполнением ими своих служебных обязанностей, но и за действия подчиненных им работников, нарушающих соответствующие правила.

Понятие должностного лица ранее содержалось только в УК РФ (примечание к ст. 285). Теперь это понятие установлено и в КоАП (примечание к ст. 2.4).

Под должностными лицами, согласно Кодексу об административных правонарушениях, понимаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти, т. е. наделенные в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости. К ним относятся также лица, выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций, а также лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как должностные лица, если законом не установлено иное. Таким образом, как должностные лица несут ответственность и индивидуальные предприниматели, а также руководители и служащие юридических лиц (организаций) независимо от формы собственности, совершившие административные правонарушения в связи с выполнением в своих структурах управленческих функций.

Обладают определенными особенностями и такие субъекты административных правонарушений, как родители или лица, законно их заменяющие. Они несут административную ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних (ст. 5.35 КоАП). Например, в связи с потреблением несовершеннолетними наркотических веществ без назначения врача или совершение других правонарушений, в частности мелкого хулиганства, подростком в возрасте от 14 до 16 лет, их родители и лица, их заменяющие, могут подвергаться предупреждению или административному штрафу. Тем не менее здесь нет ответственности за чужую вину: родители и лица, их заменяющие, несут ответственность не за противоправные действия детей, а за отсутствие надлежащего контроля за их поведением.

Субъективная сторона административного правонарушения представляет собой вину и может выражаться как в форме умысла, так и в форме неосторожности. Вина — это психическое отношение правонарушителя к совершенному общественно опасному, противоправному действию или бездействию и наступившему результату (о понятии вины юридического лица см. выше).

Действуя с умыслом, правонарушитель сознает противоправный характер своего действия или бездействия, предвидит возможность или неизбежность наступления вредных последствий противоправного результата и желает его наступления (прямой умысел) или не желает, но предвидит и сознательно его допускает либо относится к нему безразлично — косвенный умысел. Так, должностное лицо, совершая грубое нарушение правил ведения бухгалтерского учета, сознательно, с прямым умыслом, совершает административное правонарушение. В другом случае водитель, выезжая из гаража на автомашине с техническими неисправностями, не желает наступления противоправного результата, но сознательно, с косвенным умыслом, допускает его наступление. Таким образом, правонарушитель подлежит административной ответственности только за совершение тех общественно опасных действий или бездействия и их вредные последствия, в отношении которых установлена его личная вина.

Каждая форма вины имеет важное значение для квалификации деяния, индивидуализации административных наказаний и т. д. Поэтому они разграничены в конкретных составах правонарушений, предусмотренных Кодексом об административных правонарушениях. В ряде его статей прямо указывается на умышленную форму вины. Например, умышленное уничтожение или повреждение печатных материалов, относящихся к выборам, референдуму (портретов кан-

дидатов в депутаты, плакатов с их биографиями и т. п. — ст. 5.14); заведомо ложный вызов специализированных служб (пожарной охраны, полиции, скорой медицинской помощи — ст. 19.13); умышленное невыполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий (ст. 17.7).

Содержание умышленной вины определяется характером административного правонарушения, состав которого может быть *формальным или материальным*. Формальным признается такой состав административного правонарушения, который не предусматривает наступления в результате его совершения какого-либо общественно опасного, вредного последствия. Констатируется лишь факт нарушения того или иного правила, например нарушение санитарно-гигиенических и санитарно-противоэпидемических правил и норм, нарушение правил водопользования, выпуск на линию транспортных средств, имеющих неисправности, с которыми запрещена их эксплуатация, самовольное отступление от проектов внутрихозяйственного землеустройства. Поэтому умышленная вина при формальных составах охватывает своим содержанием осознание нарушителем лишь общественной опасности, противоправности совершенного им действия или бездействия, что для правоприменителя, а также большинства граждан обычно является вполне очевидным. Таким образом, в подобных случаях отношение виновного к последствиям правонарушения (предвидит их или не предвидит, желает наступления последствий или не желает) остается за рамками формального состава.

Материальный состав административного правонарушения включает в себя помимо противоправного действия или бездействия обязательное наступление в результате их совершения общественно опасных (вредных) последствий (например, мелкое хищение, которое влечет для собственника материальные потери, нарушение водителями правил дорожного движения или эксплуатации транспортных средств, повлекшее причинение легких или средней тяжести телесных повреждений или материального ущерба). В связи с этим умышленная вина предполагает осознание (понимание) нарушителем не только общественной опасности и противоправности содеянного, но и возможности наступления вредных последствий его действия либо бездействия.

Административный проступок может быть совершен и по неосторожности. Неосторожная вина проявляется в двух формах: легкомыслия и небрежности.

Легкомыслие состоит в том, что лицо предвидит возможность наступления противоправного результата, но самонадеянно рассчиты-

вает его предотвратить. Например, водитель автомашины, подъезжая на большой скорости к перекрестку, рассчитывал остановить машину при сигнале, запрещающем движение, но не сумел этого сделать и выехал на перекресток на красный свет.

Небрежность состоит в непредвидении возможности противоправных последствий, хотя при данных обстоятельствах лицо должно было и могло их предвидеть. Так, механик автохозяйства, не проверив качество ремонта, дал распоряжение выпустить автомашину на линию, где автоинспектор обнаружил серьезные технические дефекты. Механик автохозяйства действовал небрежно. Он не предвидел общественной опасности своей недобросовестности, но должен был и мог предвидеть возможность наступления тяжелых последствий.

При неосторожной вине в форме легкомыслия нарушитель не допускает вредных последствий своих действий, надеясь их предотвратить, справиться с возникшими негативными явлениями. При этом он рассчитывает на свои силы, знания, опыт и другие возможные обстоятельства. И если вредные последствия все же наступают, нарушитель несет ответственность за свою самонадеянность.

При небрежности нарушитель не предвидит возможности наступления вредных последствий, хотя, проявив внимательность и осмотрительность, должен был и мог их предвидеть. Здесь правоприменителю важно выяснить, учитывая объективные условия, в которых находился нарушитель, должен ли и мог ли он предвидеть наступление вредных (опасных) последствий своих действий или бездействия. Когда выясняется, что лицо не могло предвидеть наступившие последствия, становится очевидным отсутствие его вины и тем самым отпадает основание его административной ответственности. При решении вопроса о том, могло ли лицо предвидеть наступление вредных последствий, необходимо учитывать индивидуальные особенности личности нарушителя (жизненный опыт, профессию, стаж работы, навыки, состояние здоровья и т. д.).

Неосторожную вину необходимо отличать от невиновного причинения вреда, т. е. казуса или случая, при котором административная ответственность лица не наступает. Суть дела здесь состоит в том, что лицо не должно было и не могло предвидеть общественно опасные (вредные) последствия своих действий. В частности, такие казусы нередко встречаются при дорожно-транспортных происшествиях.

Субъективную сторону наряду с умыслом и неосторожностью могут характеризовать мотив и цель правонарушения. Они иногда включаются в конкретные статьи Кодекса об административных правонарушениях и тогда становятся признаками состава, обяза-

тельными для признания того или иного действия или бездействия административным правонарушением. Например, Кодекс предусматривает административную ответственность за получение дохода от занятия проституцией, если этот доход связан с занятием другого лица проституцией (ст. 6.12 КоАП). Во всех названных случаях цель выступает в качестве признака состава, а ее отсутствие исключает возможность признания названных действий административными правонарушениями. В иных случаях, когда в КоАП или в других законах упоминание о конкретных целях и мотивах отсутствует, эти признаки должны учитываться правоприменителем при определении вида и размера административного наказания, назначаемого виновному лицу.

§ 3. Виды административных правонарушений

Характеристика общего состава административного правонарушения предполагает анализ и последующую классификацию родовых составов, охватывающих виды административных правонарушений, имеющих относительно единый объект посягательства (например, административные правонарушения, посягающие на права граждан).

Классификация видов административных правонарушений представляет собой научную основу для кодификации законодательства об административной ответственности, повышения эффективности правоприменительной практики органов исполнительной власти и их должностных лиц. Ввиду огромного разнообразия и значительной распространенности административных правонарушений единого критерия их классификации не существует. Поэтому применяется комплексный критерий, объединяющий совокупность признаков, характеризующих единством правового регулирования, относительной устойчивостью и повторяемостью возникающих при этом административных правоотношений.

Комплексный критерий классификации видов административных правонарушений включает родовой объект посягательства (например, общественный порядок, собственность, порядок управления) и отраслевую направленность правонарушения, т. е. конкретную область государственного управления (например, промышленность, строительство, энергетику, сельское хозяйство, транспорт, торговлю, экологию и т. д.).

На основе данного критерия все виды административных правонарушений объединены в Кодексе об административных правонарушениях в следующие классификационные группы (главы).

1. Административные правонарушения, посягающие на права граждан. К ним, в частности, относятся: нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, участников референдума; проведение предвыборной агитации в период ее запрещения и в местах, где она запрещена законом; изготовление или распространение анонимных агитационных материалов; подкуп избирателей, участников референдума, использование незаконной материальной поддержки кандидатом, зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком; нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях; нарушение законодательства о труде и об охране труда; увольнение работников в связи с коллективным трудовым спором и объявлением забастовки; неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетнего; нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании; отказ в предоставлении гражданину информации; принуждение к участию или к отказу от участия в забастовке.

2. Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность. Это, например, сокрытие источника заражения ВИЧ-инфекцией, венерической болезнью и контактов, создающих опасность заражения; незаконное занятие частной медицинской практикой либо народной медициной (целительством); нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения; нарушение санитарно-эпидемиологических требований к питьевой воде, организации питания населения; незаконный оборот либо хранение наркотических средств; потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача; вовлечение несовершеннолетнего в употребление спиртных напитков или одурманивающих веществ; занятие проституцией.

3. Административные правонарушения в области охраны собственности. Они включают: самовольное занятие земельного участка; самовольную добычу янтаря; пользование недрами без разрешения (лицензии) либо с нарушением условий, предусмотренных разрешением (лицензией); самовольное занятие водного объекта или пользование им без разрешения (лицензии); самовольное занятие участка лесного фонда; пользование объектами животного мира без разрешения (лицензии); нарушение авторских и смежных прав, изобретательских и патентных прав; нарушение требований сохранения,

использования и охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) федерального значения, их территорий и зон их охраны; самовольное подключение и использование электрической, тепловой энергии, нефти или газа; уничтожение или повреждение чужого имущества; нарушение правил пользования жилыми помещениями; нарушение правил содержания и ремонта жилых домов и жилых помещений; мелкое хищение и т. д.

4. Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования. Это — сокрытие или искажение экологической информации; порча земель; нарушение требований по охране недр и гидроминеральных ресурсов; нарушение правил охраны водных объектов; нарушение правил водопользования; нарушение правил охраны атмосферного воздуха; нарушение правил лесопользования; незаконная порубка, повреждение либо выкапывание деревьев, кустарников или лиан; уничтожение мест обитания животных; нарушение требований к охране лесов; нарушение правил пожарной безопасности в лесах; нарушение правил пользования объектами животного мира; нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях; нарушение правил охраны рыбных запасов и т. д.

5. Административные правонарушения в промышленности, строительстве и энергетике. К ним относятся: нарушение требований промышленной безопасности; нарушение требований нормативных документов в области строительства; нарушение правил использования атомной энергии и учета ядерных и радиоактивных веществ; повреждение электрических сетей; повреждение тепловых сетей, топливопроводов, совершенное по неосторожности; непроизводительное расходование энергетических ресурсов и т. д.

6. Административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель. Это, например, нарушение правил борьбы с карантинными, особо опасными и опасными вредителями растений, возбудителями болезней растений, растениями-сорняками; непринятие мер по обеспечению режима охраны посевов, мест хранения и переработки наркосодержащих растений; нарушение правил карантина животных или других ветеринарно-санитарных правил; сокрытие сведений о внезапном падеже или об одновременных массовых заболеваниях животных; нарушение правил эксплуатации мелиоративных систем или отдельно расположенных гидротехнических сооружений.

7. Административные правонарушения на транспорте. Они включают: действия, угрожающие безопасности движения на железнодоро-

рожном транспорте; действия, угрожающие безопасности полетов; действия, угрожающие безопасности движения на водном транспорте; нарушение правил плавания; нарушение правил эксплуатации судов, а также управление судном лицом, не имеющим права управления; управление судном судоводителем или иным лицом, находящимся в состоянии опьянения; нарушение правил обеспечения безопасности пассажиров на судах водного транспорта, а также на маломерных судах; нарушение правил пожарной безопасности на железнодорожном, морском, внутреннем водном или воздушном транспорте; нарушение правил поведения граждан на железнодорожном, воздушном или водном транспорте; безбилетный проезд; нарушение правил охраны полосы отвода автомобильной дороги, нарушение землепользователями правил охраны автомобильных дорог и дорожных сооружений и т. д.

8. Административные правонарушения в области дорожного движения. К ним, в частности, относятся: управление транспортным средством, не зарегистрированным в установленном порядке или не прошедшим государственного технического осмотра; управление транспортным средством с нарушением правил установки на нем государственных регистрационных знаков; управление транспортным средством водителем, не имеющим при себе документов, предусмотренных Правилами дорожного движения; управление транспортным средством при наличии неисправностей или условий, при которых эксплуатация транспортных средств запрещена; управление транспортным средством водителем, не имеющим права управления; управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, передача управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения; несоблюдение требований, предписанных дорожными знаками или разметкой проезжей части дороги; нарушение правил перевозки людей; нарушение Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшее причинение легкого вреда здоровью потерпевшего; невыполнение требования об остановке транспортного средства или о предоставлении транспортного средства; невыполнение требования о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения; нарушение Правил дорожного движения пешеходом или иным лицом, участвующим в процессе дорожного движения.

9. Административные правонарушения в области связи и информации. Это, например, самовольное проектирование, строительство, изготовление, установка или эксплуатация радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств; изготовление в целях сбыта либо сбыт заведомо поддельных государственных знаков почтовой оплаты;

незаконная деятельность в области защиты информации; разглашение информации с ограниченным доступом; нарушение правил защиты информации; нарушение правил хранения, комплектования, учета или использования архивных документов; нарушение порядка изготовления или распространения продукции средств массовой информации, злоупотребление свободой массовой информации; повреждение телефонов-автоматов.

10. Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности. Они включают: осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии); незаконную продажу товаров (иных вещей), свободная реализация которых запрещена или ограничена; нарушение законодательства о рекламе; продажу товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг ненадлежащего качества или с нарушением санитарных правил; нарушение порядка ценообразования; обман потребителей; ограничение свободы торговли; незаконное получение кредита; фиктивное или преднамеренное банкротство; нарушение правил продажи отдельных видов товаров; нарушение правил продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; ненадлежащее управление юридическим лицом; нарушение законодательства об экспортном контроле; нарушение установленного порядка сбора, хранения, защиты и обработки сведений, составляющих кредитную историю.

11. Административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг. К ним, в частности, относятся: нарушение срока постановки на учет в налоговом органе; нарушение сроков представления налоговой декларации; непредставление сведений, необходимых для осуществления налогового контроля; незаконные сделки с ценными бумагами; неисполнение банком решения о приостановлении операций по счетам налогоплательщика, плательщика сбора или налогового агента; выпуск или продажа подлежащих маркировке товаров и продукции без маркировки; грубое нарушение правил ведения бухгалтерского учета и представления бухгалтерской отчетности.

12. Административные правонарушения в области таможенного дела (нарушения таможенных правил). К ним, в частности, относятся: незаконное перемещение товаров и транспортных средств через таможенную границу РФ; недекларирование либо недостоверное декларирование товаров и транспортных средств; нарушение режима зоны таможенного контроля; несоблюдение правил перемещения транспортных средств через таможенную границу РФ; непринятие

мер по таможенному оформлению или по выпуску находящихся на временном хранении товаров и транспортных средств; нарушение сроков уплаты налогов и сборов, подлежащих уплате в связи с перемещением товаров через таможенную границу РФ.

13. Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти. Это невыполнение законных требований члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы; воспрепятствование деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации; неисполнение распоряжения судьи или судебного пристава; непринятие мер по частному определению суда или представлению судьи; невыполнение законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении; заведомо ложные показания свидетеля, пояснение специалиста, заключение эксперта или заведомо неправильный перевод; незаконные действия по отношению к государственным символам Российской Федерации; незаконное ношение государственных наград; незаконное ношение форменной одежды со знаками различия, символикой государственных военизированных организаций, правоохранительных или контролирующих органов и т. д.

14. Административные правонарушения в области защиты Государственной границы РФ и обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации. К ним относятся: нарушение режима Государственной границы РФ; нарушение пограничного режима в пограничной зоне; нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу РФ; неповиновение законному распоряжению или требованию военнослужащего в связи с исполнением им обязанностей по охране Государственной границы РФ; нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства режима пребывания в Российской Федерации; нарушение должностным лицом организации, принимающей в Российской Федерации иностранного гражданина или лицо без гражданства, либо гражданином РФ правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации; нарушение правил привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы; осуществление иностранным гражданином трудовой деятельности в РФ без разрешения на работу; нарушение иммиграционных правил; нарушение беженцем или вынужденным переселенцем правил проживания; незаконная деятельность по трудоустройству граждан РФ за границей; незаконный провоз лиц через Государственную границу РФ.

15. Административные правонарушения против порядка управления. Они включают: самоуправство; неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции, военнослужащего либо сотрудника органов уголовно-исполнительной системы; неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль); невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль); непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения; невыполнение лицом, освобожденным из мест отбывания лишения свободы, обязанностей, установленных в отношении него судом; заведомо ложный вызов специализированных служб; проживание гражданина РФ без удостоверения личности гражданина (паспорта) или без регистрации; умышленная порча удостоверения личности гражданина (паспорта) либо утрата его по небрежности; незаконное изъятие удостоверения личности гражданина (паспорта) или принятие его в залог; нарушение обязательных требований государственных стандартов, правил обязательной сертификации, нарушение требований нормативных актов по обеспечению единства измерений; несоблюдение порядка государственной регистрации прав на недвижимое имущество или сделок с ним; подделка документов, штампов, печатей или бланков, их использование, передача либо сбыт.

16. Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность. Это мелкое хулиганство; нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования; демонстрирование фашистской атрибутики или символики; нарушение требований пожарной безопасности; нарушение требований режима чрезвычайного положения; невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций; нарушение правил производства, продажи, коллекционирования, экспонирования, учета, хранения, ношения или уничтожения оружия и патронов к нему; нарушение сроков регистрации (перерегистрации) оружия или сроков постановки его на учет; стрельба из оружия в неотведенных для этого местах; незаконная частная детективная или охранная деятельность; нарушение пропускного режима охраняемого объекта; блокирование транспортных коммуникаций; распитие алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах; появление в общественных местах в состоянии опьянения.

17. Административные правонарушения в области воинского учета. К ним относятся: непредставление в военный комиссариат или в иной орган, осуществляющий воинский учет, списков граждан, подлежащих первоначальной постановке на воинский учет; неоповещение граждан о вызове их по повестке военного комиссариата или иного органа, осуществляющего воинский учет; несообщение сведений о гражданах, состоящих или обязанных состоять на воинском учете; неисполнение гражданами обязанностей по воинскому учету; уклонение от медицинского обследования; умышленные порча или утрата документов воинского учета.

Приведенная классификация видов административных правонарушений позволяет органам исполнительной власти, должностным лицам и гражданам четко и предметно ориентироваться во всем многообразии правовых запретов и обязанностей в сфере реализации исполнительной власти, нарушение или неисполнение которых влечет административную ответственность. На этой основе обеспечивается дальнейшее улучшение работы по охране правопорядка, усиление борьбы с административными правонарушениями и укрепление законности в стране.

§ 4. Отграничение административного правонарушения от преступления

Административное правонарушение и преступление являются общественно опасными деяниями. Чтобы их разграничить, нужен надежный критерий, в качестве которого выступает степень общественной опасности этих правонарушений. Естественно, степень общественной опасности административного правонарушения, как правило, значительно ниже, чем преступления.

Общественная опасность — это не абстрактная категория, а совокупность конкретных показателей, признаков, закрепленных в нормах права и характеризующих отдельные элементы состава правонарушения и состав в целом. Эти показатели порознь или в том или ином сочетании позволяют определить степень общественной опасности деяния и отграничить административное правонарушение от преступления.

Установление юридического состава является наиболее сложной и важной профессиональной задачей любого правоприменителя — суда (судьи), комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, полномочного органа исполнительной власти, должностных лиц. Именно этот момент правоприменения обеспечивает законность

привлечения физических и юридических лиц к административной ответственности, именно здесь оказывается возможным отграничить административное правонарушение от преступлений, особенно смежных или пограничных, например, мелкое хулиганство от уголовно наказуемого хулиганства, неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции от применения насилия в отношении представителя власти, предусмотренного ст. 318 УК РФ.

Законодатель с учетом достигнутого уровня развития общества, внешней и внутренней обстановки, различных позитивных и негативных процессов вводит новые составы преступлений и административных правонарушений, отменяет некоторые ранее существовавшие, переводит отдельные деяния из разряда преступных в разряд административных правонарушений или наоборот.

Поскольку объекты посягательства у ряда административных правонарушений и преступлений общие, вопрос об их размежевании в «пограничных зонах» порой довольно сложен. Для его решения приходится сопоставлять нормы уголовного и административного права. При этом учитывается правовое установление о том, что за нарушение общеобязательных правил виновные несут административную ответственность, если эти нарушения по своему характеру не влекут за собой в соответствии с действующим законодательством уголовной ответственности.

Отграничение административного правонарушения от преступления обычно проводится по объективной стороне состава. Так, преступление, предусмотренное ст. 149 УК РФ «Воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них», отграничивается от административного правонарушения с почти аналогичной формулировкой диспозиции правовой нормы (ст. 5.38 КоАП) по признаку использования субъектом преступления служебного положения, насилия или угрозы его применения с целью запугивания людей и тем самым воспрепятствования проведению той или иной массовой акции. При отсутствии этих квалифицирующих признаков те же действия будут рассматриваться в качестве административного правонарушения.

Для определения степени общественной опасности правонарушения и отграничения административных правонарушений от преступлений применяется такой показатель, как наличие или отсутствие тяжких последствий. Например, если нарушение транспортных правил повлекло гибель людей или иные тяжкие последствия, то оно квалифицируется как преступление, а если таких последствий нет — как административное правонарушение (ст. 12.24 КоАП). При этом

отсутствие тяжких последствий при административном правонарушении конкретизируется возможностью причинения только легкого вреда или средней тяжести здоровью потерпевшего, т. е. причинения вреда здоровью, вызвавшее его кратковременное расстройство; материальный ущерб не должен быть крупным, которым признается стоимость имущества, превышающая 500 минимальных размеров месячной оплаты труда (примечание 4 к ст. 158 УК РФ). Иногда достаточно возможности наступления тяжких последствий, а не их реального наличия. Так, нарушение правил учета, хранения, перевозки взрывчатых и радиоактивных веществ, даже если оно лишь могло повлечь тяжкие последствия, уже рассматривается как преступление.

Нередко критерием является размер имущественного ущерба, причиненного правонарушением. Например, хищение чужого имущества признается мелким, если стоимость похищенного имущества не превышает одну тысячу рублей (примечание к ст. 7.27 КоАП) и влечет административную ответственность.

Контрольные вопросы

1. Понятие и признаки административного правонарушения.
2. Законодательство об административных правонарушениях.
3. Юридический состав административного правонарушения. Субъекты административных правонарушений.
4. Отграничение административных правонарушений от преступлений и дисциплинарных проступков.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Агапов А. Б. Административные правонарушения в сфере бизнеса. М.: Эксмо, 2006.

Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение: монография. Киев., 1979.

Лунев А. Е. Административная ответственность за правонарушения. М.: Госюриздат, 1961.

Круглов В. А. Административно-деликтное право (теория и практика). Минск., 2006.

Старилов Ю. Н. От административной юстиции к административному судопроизводству. Воронеж, 2003.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1, 2).

Глава 15. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

План темы

1. Понятие и основные черты административной ответственности.
2. Освобождение от административной ответственности.
3. Административная ответственность юридических лиц.

§ 1. Понятие и основные черты административной ответственности

Административная ответственность наряду с уголовной, гражданской и дисциплинарной является одним из видов юридической ответственности, устанавливаемой государством путем издания правовых норм, определяющих основания ответственности, меры, которые могут применяться к нарушителям, порядок рассмотрения дел о правонарушениях и исполнения этих мер.

В теории права *юридическая ответственность понимается как реализация правовой санкции в случае правонарушения, применение к правонарушителю наказания, поскольку оно есть и в выговоре за нарушение трудовой дисциплины, и в административном штрафе, и в лишении свободы, и в гражданско-правовой неустойке.*

При наличии юридического факта — административного правонарушения — включается механизм санкции правовой нормы, и санкция из потенциальной возможности применения наказания преобразуется в действительное административное наказание.

В административном праве из всех многочисленных мер административного принуждения (досмотр, реквизиция, задержание, изъятие и т. д.) *только назначение административного наказания признается административной ответственностью.* Следовательно, *административная ответственность — это реализация административно-правовых санкций, применение уполномоченным органом или должностным лицом административных наказаний к гражданам и юридическим лицам, совершившим правонарушение.*

Административную ответственность характеризуют некоторые признаки, общие для всех видов юридической ответственности.

Во-первых, она представляет собой государственное принуждение, поскольку реализация властных полномочий осуществляется через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Во-вторых, это правовое принуждение, подчиняющееся общим принципам законности и справедливости права. Административная ответственность применяется на основе правовой регламентации ее объема и пределов, нормативного установления оснований, содержания и процессуальных форм реализации конкретных административных наказаний. Нормы, регулирующие составные элементы административной ответственности, в совокупности представляют собой самостоятельный институт административного права.

В-третьих, она влечет за собой наступление неблагоприятных последствий для правонарушителей, предусмотренных санкцией правовой нормы. По содержанию меры административной ответственности выражаются в предусмотренных Кодексом об административных правонарушениях лишении или ограничении прав и свобод нарушителей, поскольку иным образом оказать принудительное воздействие на этих лиц невозможно. Неблагоприятные последствия для правонарушителя могут наступать в виде лишений или ограничений морального (предупреждение), материального (штраф, конфискация, возмездное изъятие) или физического характера (административный арест).

В-четвертых, в мерах административной ответственности содержится итоговая правовая оценка деяния и нарушителя от имени государства. Именно административное наказание представляет собой «окончательную, последнюю инстанцию» в борьбе с правонарушениями, т. е. решение вопроса по существу, и виновный в соответствии с характером и общественной опасностью совершенного подвергается административному наказанию.

Данный признак юридической ответственности вообще и административной ответственности в частности наиболее ярко выражает ее специфику, а именно: осуждение виновного поведения от имени государства, государственное порицание правонарушителя.

В-пятых, юридическая ответственность всегда рассматривалась в качестве результата правонарушения, т. е. это ретроспективная, или негативная, ответственность в отличие от так называемой положительной (позитивной) ответственности, которая понимается как ответственность за порученное дело, за выполнение поставленной задачи, когда она совпадает с понятием правовой обязанности или долга.

Каковы же *основные черты административной ответственности*, присущие только данному институту административного права?

1. Административную ответственность можно рассматривать как правовую ответственность за административные правонарушения. При этом следует учесть, что объектом посягательства являются отношения в сфере государственного управления, а также некоторые другие. Так, административная ответственность устанавливается за посягательства на таможенные, налоговые отношения, отношения, связанные с защитой собственности, с охраной прав граждан, природы, здоровья населения, торговли и т. д.

Вместе с тем административная ответственность применяется за нарушение не каждой нормы административного права, а тех из них, которые содержат указание на административную ответственность.

2. Административная ответственность используется как важное средство правоохраны, борьбы с особым видом нарушений — административными правонарушениями, которые хотя и не так опасны, как преступления, но совершаются гораздо чаще. Их опасность заключается не только в характере самих противоправных действий или бездействия, но и в значительной распространенности.

3. Административная ответственность отличается своим субъектным составом. Субъектами этого вида ответственности являются как физические, так и юридические лица — предприятия, учреждения, организации.

4. По своей сущности административная ответственность представляет собой воздействие, оказываемое полномочным органом государства на лицо, совершившее административное правонарушение. Цель этого воздействия состоит в воспитании виновного в духе уважения к закону и правопорядку, а также в предупреждении совершения новых правонарушений как лицами, привлеченными к административной ответственности, так и другими гражданами.

5. Нарушение административно-правовых норм влечет за собой применение мер административного принуждения, одним из видов которых являются административные наказания. Именно эти последние, в отличие от мер предупреждения, пресечения и процессуальных мер обеспечения производства по делу, применяются в результате привлечения к административной ответственности.

6. Административную ответственность отличает порядок ее установления. В соответствии с п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ административное и административно-процессуальное законодательство, а следовательно, и установление административной ответственности относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъек-

тов. С учетом положений ст. 1.1 КоАП это означает, что административная ответственность характеризуется множественностью органов государственной власти, полномочных ее устанавливать. К ним в настоящее время относятся законодательные органы Российской Федерации и ее субъектов.

Кодекс об административных правонарушениях предусматривает установление административной ответственности только этим Кодексом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов РФ об административных правонарушениях. При этом к ведению Российской Федерации отнесено установление: общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях; перечня видов административных наказаний и правил их применения; административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ; порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний.

Значит, нормы права, содержащиеся во вновь принимаемых федеральных законах и вносящие изменения или дополнения в действующий Кодекс об административных правонарушениях, должны в обязательном порядке вноситься в данный Кодекс.

Административная ответственность за правонарушения, носящие региональный характер (нарушение правил благоустройства населенных пунктов, общественного порядка и т. п.), т. е. находящиеся вне предметов ведения Российской Федерации, может быть установлена законами субъектов РФ, осуществляющих, таким образом, собственное правовое регулирование в данной сфере.

7. Меры административной ответственности применяются широким кругом уполномоченных органов и должностных лиц. Все они, реализуя свои полномочия, назначают правонарушителям административные наказания. К ним относятся судьи (мировые судьи), комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, многочисленные органы исполнительной власти. Законами субъектов РФ к ним могут быть отнесены административные комиссии и иные коллегиальные органы.

В Кодексе об административных правонарушениях теперь расширен круг дел, рассматриваемых судьями. Расширена и их исключительная компетенция за счет отнесения к их ведению назначения,

помимо административного ареста, ряда других административных наказаний: лишения специальных прав, конфискации, дисквалификации, административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации, административное приостановление деятельности.

8. Меры административной ответственности применяются органами и должностными лицами в отношении не подчиненных им по службе нарушителей, не связанных с ними служебно-трудовыми отношениями. Данное обстоятельство позволяет отличить административную ответственность от дисциплинарной, к которой привлекаются руководители, рабочие, служащие и вспомогательный персонал, как правило, в порядке подчиненности вышестоящим органом или должностным лицом.

9. Привлечение к административной ответственности и назначение административного наказания не влечет для нарушителя судимости и не является основанием увольнения его с работы.

10. Административную ответственность характеризует особый процессуальный порядок ее реализации. Своей относительной простотой, оперативностью и экономичностью он отличается от уголовного и гражданского судопроизводства.

11. Во всех случаях ответственность за административные правонарушения наступает перед государством, которое устанавливает полномочия органов (должностных лиц) по рассмотрению дел об этих правонарушениях и назначению наказаний. Этим обстоятельством административная ответственность сходна с уголовной и отличается от дисциплинарной, а также гражданско-правовой. Ответственность последних двух видов наступает, главным образом, перед субъектом договорных и внедоговорных гражданско-правовых или трудовых отношений.

12. Важная черта административной ответственности состоит в том, что ее можно рассматривать как совокупность материальных и процессуальных правоотношений, т. е. материально-деликтных, вызванных совершением конкретного правонарушения, и административно-процессуальных, связанных с необходимостью собрать материалы о правонарушении и лице, его совершившем, рассмотреть дело, вынести законное, обоснованное и справедливое решение, обеспечить его исполнение. Нередко при реализации административной ответственности материальные и процессуальные правоотношения как бы сливаются, образуя единое целое. Например, штраф налагается и взимается на месте совершения административного правонарушения в порядке так называемого усеченного процесса

ввиду очевидности и простоты самого характера административного правонарушения.

§ 2. Освобождение от административной ответственности

Законодательство, базируясь на принципах демократизма, гуманности, экономии средств государственного принуждения и последовательного использования убеждения, предусматривает возможность освобождения лиц, совершивших правонарушения, от того или иного вида юридической ответственности.

Кодекс об административных правонарушениях (ст. 2.9) устанавливает основания, условия и последствия освобождения от административной ответственности лиц, совершивших административные правонарушения, при малозначительности правонарушения. Освобождение от административной ответственности может также проявляться и в замене ее другим видом ответственности (например, дисциплинарной). По существу, в названных случаях в том или ином виде судьей, уполномоченными органами и должностными лицами осуществляется освобождение от административной ответственности тех, кто нарушил правовые предписания.

Своеобразным «освобождением» от административной ответственности является пропуск юрисдикционным органом и его должностными лицами по тем или иным причинам давностного срока назначения административного наказания, т. е. привлечения виновного к административной ответственности.

Статьей 4.5 КоАП установлен давностный срок назначения административного наказания. По общему правилу постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев со дня совершения правонарушения, а если правонарушение было длящимся (нарушение правил воинского учета, проживание без регистрации, уклонение от перерегистрации охотничьего ружья и т. д.), то не позднее двух месяцев со дня его обнаружения.

Названной статьей предусмотрен и иной срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства РФ о внутренних морских водах, территориальном море, континентальном шельфе, об исключительной экономической зоне Российской Федерации, о защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг, антимонопольного, таможенного, налогового, валютного, экологического и ряда других законодательных актов. Он составляет один год со дня совершения административного

правонарушения, а при делящемся правонарушении — один год со дня его обнаружения.

Законодательство закрепляет систему «гибкого реагирования» на административные правонарушения и не требует, чтобы всякое правонарушение обязательно влекло административную ответственность даже в пределах давностного срока. При малозначительности совершения административного правонарушения судья, орган (должностное лицо), уполномоченный решать дело, может вообще освободить нарушителя от административной ответственности и ограничиться устным замечанием. Это положение закона означает, что судья, орган (должностное лицо), полномочный решать дело по существу, имеет право применить к нарушителю такое средство воздействия, которое не является административным наказанием и не относится к мерам общественного воздействия. При этом вполне очевидно, что устные замечания, сделанные правонарушителю, не влекут юридических последствий.

Главное состоит в том, чтобы при решении вопроса об освобождении нарушителя от административной ответственности были тщательно учтены все объективные и субъективные стороны состава правонарушения, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность.

В ряде случаев административное правонарушение влечет в порядке исключения не административную, а дисциплинарную ответственность. Военнослужащие, сотрудники органов внутренних дел и иные лица, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов, несут ответственность за административные правонарушения, как правило, по дисциплинарным уставам (положениям), кроме правонарушений, за совершение которых ответственность наступает на общих основаниях (ст. 2.5 КоАП).

С учетом конкретных обстоятельств дела и данных о лице, совершившем административное правонарушение в возрасте от 16 до 18 лет, комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав указанное лицо также может быть освобождено от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних (ст. 2.3 КоАП).

Специфическим временным освобождением от административной ответственности является предусмотренная ст. 31.5 КоАП отсрочка исполнения постановления о назначении административного наказания. 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.

По содержанию и юридическим последствиям освобождение от административной ответственности сходно с обстоятельствами, исключающими производство по делу об административном правонарушении, т. е. их объединяет противоправность деяния и возможность привлечения к ответственности, что непосредственно относится к *крайней необходимости*. Действительно, содержанием ситуации является административное правонарушение, а юридические последствия (результат) в конечном итоге совпадают и заключаются в отказе юрисдикционного органа или должностного лица от привлечения к административной ответственности того или иного гражданина.

Вместе с тем основания освобождения от административной ответственности и обстоятельства, исключающие неправомерность деяния, существенно различаются: в одном случае это малозначительность совершенного правонарушения или особенности характера правонарушения и личности правонарушителя, а в другом — крайняя необходимость.

Лицо, действовавшее в состоянии крайней необходимости, административной ответственности не подлежит. Если, например, водитель автомашины с превышением установленной скорости везет в больницу человека, нуждающегося в неотложной медицинской помощи, то он не будет наказан за превышение скорости, поскольку действует в ситуации крайней необходимости.

В соответствии со ст. 2.8 КоАП исключает административную ответственность в отношении невменяемых. Не подлежит административной ответственности физическое лицо, которое во время совершения противоправных действий (бездействия) находилось в состоянии невменяемости, т. е. не могло осознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики.

Существует институт *ограничения административной ответственности*. Эти ограничения связаны прежде всего с особенностями субъектов административных правонарушений, предусмотренными административным законодательством или учитываемыми право-

применителями в рамках административного усмотрения. В частности, Кодекс об административных правонарушениях исключает возможность применения некоторых административных наказаний в зависимости от тех или иных особенностей субъекта административного правонарушения.

Так, административный арест (ст. 3.9 КоАП) не может применяться к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет, лицам, не достигшим 18 лет, инвалидам I и II групп. Лишение права управления средствами транспорта не может применяться к лицам, которые пользуются этими средствами в связи с инвалидностью, за исключением случаев управления транспортными средствами в состоянии опьянения, уклонения от прохождения в установленном порядке медицинского освидетельствования на состояние опьянения, а также оставления в нарушение установленных правил места дорожно-транспортного происшествия, участником которого они являются (ст. 3.8 КоАП).

Лишение права охоты не может применяться к лицам, для которых охота является основным законным источником средств к существованию; они не могут быть подвергнуты конфискации огнестрельного оружия и боевых припасов.

В законодательном порядке предусматривается ограничение применения административных наказаний в отношении военнослужащих и некоторых других лиц: судей, прокуроров, лиц, пользующихся депутатской неприкосновенностью, иностранных граждан, обладающих иммунитетом и привилегиями от административной юрисдикции на территории Российской Федерации.

§ 3. Административная ответственность юридических лиц

Административная ответственность распространяется не только на физических лиц, но все в большей мере и на юридические лица. Законодательство об административной ответственности организаций еще не представляет собой систему, сложившуюся на основе четкой научной концепции. Но данный институт административного права в последние годы динамично развивается, и в действующем Кодексе об административных правонарушениях значительное место отведено правовым основам назначения административных наказаний юридическим лицам (предприятиям, учреждениям, организациям).

Характеризуя административную ответственность, следует заметить, что она распространяется на все правонарушения (независимо от

их отраслевой принадлежности), в которых находит свое выражение административно-правовой метод регулирования общественных отношений. Данное положение касается и ответственности юридических лиц. Поэтому должны быть признаны несостоятельными появляющиеся суждения о финансовой, экологической, земельно-правовой, таможенной и иных видах ответственности, поскольку все это суть разновидности одного и того же явления — административной ответственности, субъектами которой во многих случаях являются юридические лица.

Среди субъектов административной ответственности появились субъекты, охватываемые цивилистическим понятием «юридические лица», которое дается в ст. 48 ГК РФ.

Административную ответственность юридических лиц характеризуют традиционные признаки состава административного правонарушения (объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона). Однако они обладают существенными особенностями, отличающими их от аналогичных признаков, характеризующих состав административного правонарушения, совершаемого физическими лицами. Прежде всего и в основном это касается понятия вины.

Вина — необходимое условие всякой ответственности. Не может быть ни административной, ни дисциплинарной, ни уголовной ответственности без наличия вины, т. е. виновного совершения противоправного действия (бездействия).

Естественно, понятие вины применительно к юридическим лицам должно иметь иное содержание, чем в тех случаях, когда к административной ответственности привлекаются физические лица. При этом выяснение характера вины в отношении юридических лиц через призму классического понимания умысла или неосторожности является беспредметным. В теории права вина юридического лица всегда рассматривалась как принятие либо непринятие всех необходимых и возможных мер для предотвращения нарушения либо смягчения его неблагоприятных последствий. Иными словами, фактически исследовался вопрос о наличии либо отсутствии вины с учетом конкретных действий или бездействия, активности юридического лица в связи с нарушением установленных законодательством правил, норм, стандартов.

В административном праве может существовать комплексное понимание вины юридического лица, включающее объективный и субъективный подходы.

Объективная вина, как это установлено ст. 2.1 КоАП, представляет собой вину юридического лица с точки зрения государственного

органа, назначающего административное наказание в зависимости от характера конкретных действий или бездействия юридического лица, нарушающего установленные правила, т. е. юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых настоящим Кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Субъективная вина — отношение организации в лице ее администрации, конкретных должностных лиц к противоправному деянию. Иными словами, назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо.

Эти элементы вины образуют общее понятие вины юридического лица как признака совершенного им правонарушения и элемента его юридического состава. Таким образом, исключается представление о возможности невиновной ответственности юридических лиц как якобы отличительной особенности административной ответственности организаций, предприятий и учреждений.

Мерой ответственности применительно к юридическим лицам может служить только административное наказание.

Наиболее распространенным видом административного наказания, применяемого к юридическим лицам, в настоящее время остается штраф, исчисляемый как в абсолютном, так и в относительном размере. Возможно также применение таких мер, как предупреждение, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, административное приостановление деятельности (ст. 3.2 КоАП).

Характеризуя административную ответственность юридических лиц как неблагоприятные последствия виновного неисполнения обязанности, нельзя удовлетвориться ее пониманием только как ответственности за противоправное деяние. Применение административного наказания к юридическому лицу осуществляется не только для наказания за вину, но также с целью обеспечения выполнения организацией своих обязанностей, требований государственных органов.

Обобщая сказанное, можно дать следующее определение: административная ответственность юридических лиц — это применение к организациям, обладающим соответствующей административной правосубъектностью, административных наказаний за неисполнение или ненадлежащее исполнение установленных государством правил, норм и стандартов с целью государственного осуждения противоправной деятельности, обеспечения выполнения возложенных на них обязанностей, предупреждения правонарушений.

При этом важно отметить, что с 1 июля 2002 г., т. е. вступления в силу Кодекса об административных правонарушениях, юридические лица подлежат административной ответственности за совершение административных правонарушений в случаях, предусмотренных статьями Особенной части Кодекса об административных правонарушениях или законами субъектов Федерации об административных правонарушениях.

Контрольные вопросы

1. Понятие и основные черты административной ответственности.
2. Административная ответственность в системе юридической ответственности. Соотношение с другими видами юридической ответственности.
3. Обстоятельства, исключающие административную ответственность.
4. Административная ответственность юридических лиц.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Аганов А. Б. Административная ответственность: учебник. М.: Эксмо, 2007.

Административная ответственность: вопросы теории и практики / под ред. Н. Ю. Хаманевой, М.: ИГП РАН, 2004.

Административная ответственность: учебное пособие / под ред. И. Ш. Киясаханова, А. И. Астахова. М.: Юнити, 2008.

Бахрах Д. Н. Принуждение и ответственность по административному праву: учебное пособие. Екатеринбург, 1999.

Калинина Л. А. Административная ответственность: учеб. пособие / отв. ред. Л. Л. Попов. М.: Норма, 2009.

Кузьмичева Г. А., Калинина Л. А. Административная ответственность: учебное пособие. Нормативные акты. М.: Юриспруденция, 2000.

Кузякин Ю. П. Административная ответственность: учебное пособие. М.: МГИУ, 2007.

Попов Л. Л., Шергин А. П. Управление, гражданин, ответственность. М.: Наука, 1975.

Россинский Б. В. Административная ответственность: курс лекций. М.: Норма. 2009.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1, 2).

Глава 16. АДМИНИСТРАТИВНОЕ НАКАЗАНИЕ

План темы

1. Понятие и цели административного наказания.
2. Виды административных наказаний.
3. Назначение административного наказания.
4. Эффективность административных наказаний.

§ 1. Понятие и цели административного наказания

Административные наказания являются одним из видов административно-принудительных мер. Статья 3.1 КоАП устанавливает, что административное наказание применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем (частная превенция), так и другими лицами (общая превенция).

Административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица.

Административные наказания существенно отличаются от иных мер административного принуждения прежде всего своей функционально-целевой направленностью.

Только административное наказание является установленной государством мерой ответственности за административное правонарушение, только оно содержит итоговую юридическую оценку противоправного деяния нарушителя.

Содержание административных наказаний определяется характером управленческих отношений, регулируемых и охраняемых нормами административного права, спецификой посягательств (правонарушений) на эти отношения. В то же время особенность правонарушений в сфере государственного управления состоит в том, что ими причиняется, как правило, нематериальный вред (ущерб), возместить или загладить который обычно невозможно. Вот почему содержание административно-правовых санкций, охраняющих общественные отношения в сфере реализации исполнительной власти, носит наказательный, а не восстановительный характер, т. е. они содержат обязанность виновного понести наказание, претерпеть

определенные лишения, существенно затрагивающие личность, ущемляющие ее права и блага.

Содержание административных наказаний состоит в ограничении, лишении субъективных прав или благ лица, к которому они применяются. Так, применение административного ареста влечет краткосрочное лишение свободы, штраф и конфискация связаны с материальными потерями.

Применение административного наказания влечет для лица состояние административной наказанности. Это обстоятельство приобретает особое значение при решении вопроса о назначении административного наказания при повторном, неоднократном, злостном, систематическом совершении административного правонарушения в этот период.

Применение административного наказания в случае рецидива административного правонарушения влечет наступление юридических последствий двух видов: 1) рецидив может служить обстоятельством, отягчающим ответственность; 2) рецидив может выступать в качестве квалифицирующего признака административного правонарушения.

Кодекс об административных правонарушениях (ст. 4.6) устанавливает, что состояние административной наказанности продолжается в течение года со дня окончания исполнения наказания и аннулируется по его истечении автоматически, т. е. без специального решения или санкционирования какого-либо государственного органа или должностного лица. Лицо после истечения этого срока считается не подвергавшимся административному наказанию.

§ 2. Виды административных наказаний

Статья 3.2 КоАП устанавливает следующие виды административных наказаний:

- 1) предупреждение;
- 2) административный штраф;
- 3) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- 4) лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
- 5) административный арест;
- 6) административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;
- 7) дисквалификация;
- 8) административное приостановление деятельности;
- 9) обязательные работы.

В отношении юридического лица могут применяться административные наказания, перечисленные в пунктах 1–3, 8.

Предупреждение и административный штраф могут вводиться и применяться на основании законов субъектов РФ об административной ответственности.

Данная система административных наказаний характеризуется рядом особенностей.

Во-первых, эта система является единственным законодательно установленным перечнем административных наказаний, что позволяет обеспечить единообразное понимание и применение данных средств правоохраны.

Во-вторых, новые виды административных наказаний, кроме указанных выше, могут быть установлены только законодательными актами РФ и лишь в соответствии с общими положениями и принципами законодательства об административных правонарушениях.

В-третьих, она дифференцирует административные наказания на основные и дополнительные (конфискация, административное выдворение), причем последние могут устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного наказания; другие административные наказания могут устанавливаться и применяться только в качестве основных. За конкретное административное правонарушение может быть назначено основное либо основное и одно из дополнительных наказаний, указанных в санкции применяемой статьи КоАП. Одновременное применение двух основных либо двух дополнительных наказаний не допускается.

В-четвертых, эта система включает наказания морального характера (предупреждение), денежные и имущественные наказания (штраф, конфискация) и наказания, обращенные на личность нарушителя (административный арест, лишение специальных прав, выдворение).

Предупреждение применяется в отношении физических и юридических лиц, совершивших незначительные нарушения установленных правил, когда они не носят резко выраженного антиобщественного характера.

Предупреждение может налагаться, если оно предусмотрено соответствующей статьей Кодекса об административных правонарушениях или нормативного акта субъекта РФ, устанавливающего административную ответственность.

Применение предупреждения к правонарушителю влечет для него наступление определенных отрицательных последствий, обычно морального характера. Вместе с тем Кодекс (ст. 4.3) связывает с фактом

повторного или неоднократного применения к нарушителю предупреждения привлечение его к более строгой ответственности.

Предупреждение является административным наказанием и может повлечь наступление определенных правовых последствий только тогда, когда оно вынесено в письменной форме или зафиксировано иным установленным способом в решении должностного лица, привлекающего нарушителя к административной ответственности (например, путем компостерной просечки талона к удостоверению на право управления маломерным судном).

От предупреждения как меры административного наказания нужно отличать устные замечания, которые представляют собой средства убеждения и, естественно, не являются административными наказаниями.

Административный штраф — денежное наказание, назначаемое нарушителям административно-правовых норм юрисдикционными органами или их полномочными представителями в пределах, предусмотренных законодательством. Он выражается в получении с нарушителя в доход государства определенной суммы денежных средств.

Нормы административного права предусматривают штраф в двух формах: с указанием пределов штрафа (относительно-определенная санкция) и с точным указанием размера штрафа (абсолютно-определенная санкция). В подавляющем большинстве случаев нормативные акты устанавливают относительно-определенные штрафные санкции, что позволяет при наложении штрафа учитывать характер совершенного правонарушения, личность нарушителя, степень его вины, имущественное положение, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность.

Штраф предусмотрен законодательством в качестве наказания почти за все виды административных правонарушений. Причем он может устанавливаться не только Кодексом об административных правонарушениях, но и законодательными актами субъектов РФ.

Размеры штрафов и способы их установления весьма разнообразны.

Во-первых, они выражаются только в рублевом эквиваленте.

Во-вторых, размер штрафа может соответствовать кратной стоимости предмета административного правонарушения на момент его окончания или пресечения. Так, размер штрафа может соответствовать кратной стоимости похищенного, утраченного и поврежденного имущества. Например, ст. 7.27 КоАП устанавливает, что мелкое хищение чужого имущества путем кражи, мошенничества, присвоения

или растраты влечет наложение административного штрафа в размере до трехкратной стоимости похищенного имущества; ст. 15.25 КоАП предусматривает за нарушение установленного порядка зачисления на счета в уполномоченных банках выручки, причитающейся за экспортированные работы, услуги, результаты интеллектуальной деятельности — штраф в размере стоимости работ, услуг и результатов интеллектуальной деятельности, явившихся предметами административного правонарушения. В этих случаях размер штрафа не может превышать трехкратного размера стоимости соответствующего предмета, суммы неуплаченных налогов, сборов.

В-третьих, штраф может быть равен сумме неуплаченных налогов, сборов, подлежащих уплате на момент окончания или пресечения административного правонарушения либо сумме незаконной валютной операции, либо сумме неуплаченного административного штрафа. Так, сокрытие или занижение фактически полученных доходов налогоплательщика влечет наложение штрафа в размере, соответствующем сокрытой (заниженной) суммы дохода.

В-четвертых, размеры штрафов в сфере таможенного регулирования определяются в величинах кратного размера стоимости товаров и (или) транспортных средств, явившихся предметами административного правонарушения, либо в величинах кратной суммы неуплаченных таможенных платежей.

Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения. Эта мера административного наказания состоит в принудительном безвозмездном обращении не изъятых из оборота вещей в федеральную собственность или в собственность субъекта РФ. При этом конфисковано может быть лишь имущество, находящееся в личной собственности правонарушителя.

Кодекс устанавливает конфискацию лишь тех предметов, которые являются орудиями, средствами или непосредственными предметами административных правонарушений. Так, могут быть конфискованы изготовленная продукция, орудия производства и сырье за осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии), если их наличие является обязательным; товары, свободная реализация которых запрещена или ограничена; радиоэлектронные средства или высокочастотные устройства, средства связи, если на них отсутствует разрешение (лицензия); продукция средств массовой информации в случае злоупотребления свободой этой информации.

Исходя из ч. 3 ст. 35 Конституции РФ, установившей, что «никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда»,

конфискацию как вид административного наказания могут применять только судьи.

От конфискации как вида административного наказания за совершенное административное правонарушение, приводящего к лишению собственника права на определенное имущество, отличается изъятие (арест) материальных объектов собственности из незаконного владения виновного лица как мера пресечения или процессуальная мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемая в том числе для обеспечения возможной последующей конфискации. Такое изъятие (арест) имущества, осуществляемое органами исполнительной власти, в определенной степени ограничивает право собственника пользоваться и распоряжаться им, но не порождает перехода права собственности к государству. Поэтому оно производится без судебного решения, что не препятствует обжалованию такого изъятия (ареста) в суде.

До судебного решения должностные лица органов исполнительной власти, реализующие установленные законом полномочия, вправе изымать у нарушителя вещи, документы, налагать арест на имущество, задерживать транспортные средства и т. д. именно потому, что все эти меры, не являясь санкцией за совершенное правонарушение, не влекут лишения имущества (автомшины, моторной лодки, охотничьего ружья и т. д.). В момент такого изъятия не могут считаться установленными ни само деяние, ни вина в его совершении. Эти обстоятельства требуют последующего рассмотрения и доказывания в ходе надлежащей процедуры, особенности которой зависят от характера возможной санкции, поскольку ею определяется существо ограничений прав, свобод и законных интересов. Изъятые имущество хранится до рассмотрения дела, затем, в зависимости от исхода дела, в установленном порядке конфискуется или возвращается владельцу либо уничтожается.

Конфискация охотничьего оружия, боевых припасов, других дозволенных орудий охоты или рыболовства не может применяться к лицам, для которых охота или рыболовство является основным законным источником средств к существованию.

Лишение специального права, ранее предоставленного данному гражданину, применяется за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом в случаях, предусмотренных статьями Особенной части Кодекса об административных правонарушениях. Срок лишения такого права не может быть менее одного месяца и более двух лет.

Лишение специального права применяется чаще всего в отношении водителей транспортных средств. В соответствии с Федеральным законом «О безопасности дорожного движения» виды правонарушений, влекущих в качестве меры ответственности лишение права на управление транспортными средствами, устанавливаются федеральным законом. Лишение водительских прав предусматривается Кодексом об административных правонарушениях за грубые нарушения Правил дорожного движения, например управление транспортными средствами водителями, находящимися в состоянии опьянения, отказ от прохождения медицинского освидетельствования, нарушение правил движения через железнодорожные пути, нарушение водителями правил дорожного движения или эксплуатации транспортных средств, повлекшее причинение легкого вреда здоровью потерпевшего, управление судном судоводителем в состоянии опьянения. Лишение права охоты применяется за нарушение правил охоты.

Административное наказание в виде лишения специальных прав связано со значительными правоограничениями, так как влечет запрет на занятие определенной деятельностью в течение срока, определенного в постановлении о применении данного наказания: для водителя-профессионала — запрет на определенный срок работать по специальности, а для водителя-любителя — в течение установленного срока управлять принадлежащим ему транспортным средством (автомобилем, мотоциклом, маломерным судном и др.). Лишение права охоты означает запрет на определенный срок заниматься охотой.

Кодекс относит применение рассматриваемого административного наказания к компетенции различных органов. Лишение права на управление автотранспортом и городским электротранспортом применяют судьи; права на управление тракторами, комбайнами и другими самоходными сельскохозяйственными машинами — органы госсельтехнадзора, на управление маломерными судами — органы государственной инспекции по маломерным судам МЧС. Право назначать административное наказание в виде лишения права охоты предоставлено органам, осуществляющим государственный надзор за соблюдением правил охоты. В ст. 23.1 КоАП установлено, что лишение специального права назначается судьей в случаях, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком административном правонарушении, передаст его на рассмотрение судье.

Административный арест, т. е. содержание нарушителя в условиях изоляции от общества, устанавливается на срок до 15 суток, а за на-

рушение требований режима чрезвычайного положения или режима в зоне проведения контртеррористической операции — до 30 суток. Административный арест назначается только судьей.

Административный арест устанавливается и назначается лишь в исключительных случаях за отдельные виды административных правонарушений. Он 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 групп.

Административный арест является суровым административным наказанием и применяется за правонарушения, граничащие по своей общественной опасности с преступлениями, либо за злостное совершение административных правонарушений. Арест заключается в лишении виновного свободы на период, установленный постановлением по делу о совершенном правонарушении. Условия отбывания этого наказания весьма строгие. Лица, подвергнутые административному аресту, содержатся в специальных приемниках или изоляторах временного содержания органов внутренних дел.

Обычно административный арест применяется к гражданам. Однако в условиях чрезвычайного положения он может применяться и к должностным лицам.

Срок административного задержания включается в срок административного ареста.

Административный арест предусмотрен, в частности, за следующие административные правонарушения: потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача; мелкое хулиганство; оставление водителем в нарушение Правил дорожного движения места дорожно-транспортного происшествия, участником которого он является; неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции, военнослужащего либо сотрудника уголовно-исполнительной системы; демонстрирование фашистской атрибутики или символики; неисполнение законного распоряжения судьи о прекращении действий, нарушающих установленные в суде правила, и др.

Применение административного ареста не влечет судимости и не является основанием для увольнения с работы.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства заключается в принудительном и контролируемом их перемещении через Государственную границу РФ за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством, — в контролируемом самостоятельном выезде выдворяемых из Российской Федерации.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации как мера административного наказания устанавливается в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства и назначается судьей, а в случае совершения ими административного правонарушения при въезде в Российскую Федерацию — соответствующими должностными лицами пограничных органов.

Административное выдворение как меру административного наказания за совершенное правонарушение необходимо отличать от депортации (отправки, передачи) иностранных граждан и лиц без гражданства как меру административного пресечения. Эта мера применяется в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, не имеющих статуса лиц, законно проживающих или пребывающих на территории Российской Федерации и пересекших Государственную границу с территории иностранного государства без установленных для въезда в Российскую Федерацию документов, либо в случае аннулирования разрешения на временное проживание, вида на жительство, а также сокращения срока пребывания в Российской Федерации.

В случаях, когда в отношении указанных нарушений Государственной границы отсутствуют основания для возбуждения уголовного дела или производства по делу об административном правонарушении и соответствующие лица не пользуются правом получения политического убежища, пограничные органы задерживают их и в официальном порядке передают властям государства, с территории которого они пересекли Государственную границу РФ.

Дисквалификация как мера административного наказания 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 юридическим лицом, а также осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством РФ.

Дисквалификация может применяться к лицам, осуществляющим организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в органе юридического лица, к членам совета директоров, а также к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в том числе к арбитражным управляющим.

Дисквалификация устанавливается на срок от шести месяцев до трех лет.

Статьями Особенной части Кодекса об административных правонарушениях дисквалификация предусмотрена за нарушение законодательства о труде и об охране труда, за фиктивное или преднамеренное банкротство, неправомерные действия при банкротстве, ненадлежащее управление юридическим лицом и др. Административное наказание в виде дисквалификации назначается судьей.

Административное приостановление деятельности (статья 3.12 КоАП). Административное приостановление деятельности заключается во временном прекращении деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

Административное приостановление деятельности 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, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры.

Административное приостановление деятельности также применяется в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Обязательные работы как мера административного наказания заключаются в выполнении физическим лицом, совершившим административное правонарушение, в свободное от основной работы, службы или учебы время бесплатных общественно полезных работ. Обязательные работы назначаются судьей и устанавливаются на срок от двадцати до двухсот часов и отбываются не более четырех часов в день.

Административное приостановление деятельности как мера наказания назначается судьей и устанавливается на срок до девяноста суток. На основании ходатайства лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность или юридического лица исполнение административного наказания в виде административного приостановления деятельности досрочно прекращается лицом его назначившим, если будет установлено, что устранены обстоятельства, послужившие основанием для назначения данного административного наказания.

§ 3. Назначение административного наказания

Глава 4 КоАП посвящена основным правилам назначения административных наказаний. Кроме общих правил назначения административных наказаний, регламентируются обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность за административные правонарушения; исчисление сроков административного наказания и сроков давности привлечения к административной ответственности; порядок возмещения причиненного административным правонарушением имущественного ущерба и морального вреда.

Наказание за административное правонарушение назначается в пределах, установленных нормативным актом, предусматривающим ответственность за совершенное правонарушение, в точном соответствии с Кодексом об административных правонарушениях, законодательными актами субъектов РФ.

Общие правила назначения административных наказаний конкретизируют *принципы равенства перед законом, презумпции невиновности, законности, индивидуализации ответственности с учетом характера правонарушения и личности нарушителя.*

Принцип равенства перед законом означает, что лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом. Физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Юридические лица подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств.

Особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутатов, судей, прокуроров и иных лиц), устанавливаются Конституцией РФ и федеральными законами.

Из принципа презумпции невиновности следует, что лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном Кодексом, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи,

органа, должностного лица, рассмотревших дело. Лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность. Неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в его пользу.

Законность применительно к назначению административных наказаний заключается в том, что судья, орган, должностное лицо, рассматривающий дело об административном правонарушении, может назначить виновному только то наказание, которое установлено законодательным актом и только в пределах их компетенции и санкции конкретной правовой нормы, предусматривающей ответственность за административное правонарушение. При этом законность назначения административного наказания обеспечивается рядом правовых гарантий:

а) в Кодексе об административных правонарушениях закреплена система административных наказаний, за пределы которой не может выйти ни один правоприменитель;

б) в каждой правовой норме (статье Кодекса) закреплены вид и размеры наказаний;

в) назначение административного наказания в рамках санкции определяется компетенцией органа и должностным положением правоприменителя. Законом устанавливается, какой орган и какого ранга должностное лицо (руководитель, инспектор и т. д.) может назначить за определенное правонарушение указанное наказание;

г) законом установлено правило, согласно которому за одно и то же административное правонарушение на виновного может быть наложено только одно основное либо основное и дополнительное наказания, установленные за данное правонарушение. При этом не исключается сочетание мер административной, дисциплинарной, материальной ответственности, если они предусмотрены нормативными актами.

При применении мер административного принуждения не допускаются решения и действия (бездействие), унижающие человеческое достоинство.

Индивидуализация административного наказания выражается в том, что при его назначении учитывается характер правонарушения, личность нарушителя, степень его вины, имущественное положение, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность.

При назначении административного наказания юридическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, имущественное и финансовое положение юридического лица, а также обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность.

Индивидуализация наказания предполагает смягчение или усиление его на основе оценки всех обстоятельств дела и личности виновного. Орган (должностное лицо), рассматривающий дело об административном правонарушении, избирает прежде всего вид наказания, указанный в санкции нормы. Особенно это важно при альтернативных санкциях, предусматривающих возможность применения различных видов наказаний. Затем он определяет его размер, но при этом не вправе превысить установленный санкцией нормы предел или снизить его ниже минимума. Если же орган (должностное лицо) приходит к выводу о нецелесообразности назначения наказания даже в минимальном в рамках санкции размере, то при наличии установленных законом условий он вправе освободить нарушителя от административной ответственности.

Особую роль при назначении обоснованного и справедливого административного наказания играют обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность за административные правонарушения.

Обстоятельствами, смягчающими административную ответственность, признаются: раскаяние виновного; предотвращение виновным вредных последствий правонарушения; добровольное возмещение ущерба или устранение причиненного вреда; совершение административного правонарушения в состоянии сильного душевного волнения (аффекта) либо при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств; совершение правонарушения несовершеннолетним, беременной женщиной или женщиной, имеющей малолетнего ребенка.

При этом орган или должностное лицо, решающее дело об административном правонарушении, может признать смягчающими и обстоятельства, не указанные в законе, например преклонный возраст нарушителя, его болезнь, безупречное поведение на производстве и в быту до совершения правонарушения и т. д.

Обстоятельствами, отягчающими ответственность за административное правонарушение, признаются: продолжение противоправного поведения, несмотря на требование уполномоченных на то лиц прекратить его; повторное в течение года совершение однородного правонарушения, за которое лицо уже подвергалось административному наказанию; вовлечение несовершеннолетних в совершение правонарушения; совершение правонарушения группой лиц; совершение правонарушения в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах; совершение правонарушения в состоянии опьянения (орган, должностное лицо, назначающие административное наказание, в зависимости от характера админи-

стративного правонарушения могут не признать это обстоятельство отягчающим).

Кодекс об административных правонарушениях определяет срок погашения административного наказания, т. е. прекращения состояния административной наказанности нарушителя. Лицо считается не подвергавшимся административному наказанию, если в течение года со дня окончания исполнения постановления о назначении наказания не совершило нового административного правонарушения со всеми вытекающими отсюда юридическими последствиями. Следовательно, совершение этим лицом административного правонарушения за пределами истекшего давностного срока для погашения наказания не может рассматриваться как повторное и выступать отягчающим обстоятельством.

Правила назначения административных наказаний предусматривают обязательность для правонарушителя возместить причиненный им имущественный ущерб и моральный вред.

Если в результате совершения административного правонарушения причинен имущественный ущерб гражданину или организации, то судья при решении вопроса о назначении наказания за административное правонарушение при отсутствии спора вправе одновременно решить вопрос о возмещении виновным имущественного ущерба.

Споры о возмещении имущественного ущерба разрешаются судом в порядке гражданского судопроизводства.

В случаях рассмотрения дела иным уполномоченным органом или должностным лицом вопрос о возмещении имущественного ущерба, причиненного административным правонарушением, решается судом в порядке гражданского судопроизводства.

§ 4. Эффективность административных наказаний

Административные наказания оказывают значительное влияние на состояние правопорядка в стране, способствуют предупреждению преступлений. Вместе с тем для более успешной борьбы с правонарушениями необходимо знать, насколько результативны эти наказания, какое воздействие они оказывают на сознание и поведение людей, ибо без достоверных данных об эффективности административных наказаний невозможно оптимизировать практику их применения, совершенствовать законодательство об административной ответственности.

Определение эффективности административных наказаний предполагает рассмотрение: 1) понятия, 2) условий и 3) факторов эффективности названных средств охраны правопорядка.

Понятие эффективности административных наказаний включает в себя два элемента: 1) фактически достигнутый (реальный) результат применения административных наказаний и 2) цель, для достижения которой были приняты соответствующие правовые санкции. Следовательно, эффективность (Θ) административных наказаний в сфере охраны правопорядка выражается соотношением двух величин — результата (P) применения административных наказаний и целей (Π) их законодательного установления, т. е.

$$\Theta = \frac{P}{\Pi}.$$

Определив элементы этого соотношения, можно выявить степень (коэффициент, уровень) эффективности административных наказаний.

Цель воспитания. Применение административного наказания влечет для правонарушителя ряд отрицательных последствий морального, материального и физического характера. Однако правоограничения, составляющие содержание санкции, не являются целью административного наказания. Они служат средством воспитания людей в духе уважения к закону, к праву, способом формирования законопослушных граждан. Постановка воспитательной цели административных наказаний свидетельствует о подлинном гуманизме демократического государства, которое в борьбе с правонарушениями исходит прежде всего из задачи нравственного воспитания личности.

Цель частного предупреждения. Эта цель ставится только в отношении лиц, подвергнутых административным наказаниям за совершение административных правонарушений, имея в виду предупреждение рецидива с их стороны. Каковы пути достижения названной цели? Применение административных санкций влечет неблагоприятные для правонарушителя последствия, которые он обязан претерпеть. И боязнь быть вновь подвергнутым наказанию удерживает его от повторного совершения правонарушения. Это чувство усиливается тем обстоятельством, что повторное совершение аналогичного проступка может повлечь за собой более суровую административную санкцию.

Помимо устрашения как средства достижения цели частного предупреждения, административные санкции содержат в себе разнообразные формы лишения фактической возможности совершить новое правонарушение. Так, конфискация у браконьера орудий лова, плавательных средств и т. п. лишает его фактической возможности продолжать незаконный лов рыбы; режим содержания административно арестованных (изоляция от общества, охрана и т. п.) имеет одну

из целей — не допустить совершения правонарушений со стороны арестованных.

Цель частного предупреждения — это предупреждение административных правонарушений. Однако превентивная роль административных санкций гораздо шире. Многие административные правонарушения нередко «перерастают» в преступления, и борьба с ними посредством административного наказания является одновременно и борьбой с преступлениями. Поэтому правильнее при определении предупредительной цели административных наказаний говорить о предупреждении правонарушений, имея в виду как административные правонарушения, так и преступления.

Цель общего предупреждения. Если частное предупреждение заключается в предотвращении правонарушений со стороны лиц, уже подвергнутых административным наказаниям, то общая превенция состоит в предупреждении правонарушений иных лиц.

Цель общего предупреждения обеспечивается прежде всего информацией о самом законе, предусматривающем возможность применения наказания за совершение административного правонарушения. Санкции правовых норм удерживают от совершения правонарушения неустойчивых лиц. Боязнь быть подвергнутым административному наказанию удерживает их от совершения правонарушений. Важным средством достижения общепревентивной цели является применение административных наказаний к правонарушителям, их реальное исполнение.

Определив цели административных наказаний, необходимо выяснить результат их действия, который выражается в конкретных количественных показателях. Посредством таких показателей устанавливается коэффициент (степень) эффективности рассматриваемых санкций. Выбор показателей зависит от того, эффективность какой цели — воспитательной, частнопревентивной или общепревентивной, какого наказания — штрафа, административного ареста или конфискации и за какой конкретный вид проступка — противоправные проявления пьянства, мелкое хулиганство, нарушение правил охоты и т. д. — подвергается исследованию. Вместе с тем эти показатели должны быть объективными, достоверными, способными количественно отражать поведение людей. Такие показатели позволяют судить об изменениях в поведении лиц, подвергнутых административным наказаниям, и получить данные о коэффициенте их эффективности, т. е. о числовом выражении степени достижения целей рассматриваемых санкций.

Так, для определения эффективности частнопревентивного воздействия административных наказаний можно использовать показатели, характеризующие: во-первых, рецидив административных правонарушений; во-вторых, совершение преступлений лицами, подвергнутыми административным санкциям; в-третьих, совершение проступков и преступлений в период отбывания лежащего административного наказания, например административного ареста, лишения водительских прав.

Полученные путем использования названных показателей числовые значения коэффициента эффективности административных наказаний будут различными. В тех случаях, когда из исследуемой группы лиц, к которым применено административное наказание, никто не совершил нового правонарушения (проступка — по первому показателю, преступления — по второму), коэффициент эффективности равен единице. Чем больше отмечается рецидив, тем меньше оказывается коэффициент эффективности административной санкции (так, если из 100 человек, подвергшихся административным наказаниям, 10 вновь совершили правонарушения, то коэффициент эффективности составляет 0,9).

Важное значение для эффективности административных наказаний имеет соблюдение определенных условий их результативности. Нередко причины недостаточной действенности административных санкций, как показывает практика их применения, кроются именно в несоблюдении тех или иных условий.

Группировку конкретных условий эффективности административных наказаний можно провести по двум направлениям: во-первых, условия эффективности, связанные с действующим законодательством, и, во-вторых, условия эффективности, связанные с применением административных санкций.

К первой группе относятся два условия: 1) наличие систематизированного и стабильного законодательства, регулирующего административную ответственность; 2) информированность субъектов права о существующих правовых запретах и санкциях, установленных за их нарушение.

Вторая группа включает следующие условия эффективности административных наказаний:

- 1) оперативность производства по делам об административных правонарушениях;
- 2) воспитательное воздействие на нарушителя процедуры рассмотрения дела и вынесения постановления о применении административного наказания;
- 3) реальность исполнения санкций;
- 4) стабильность административной практики;
- 5) законность и спра-

ведливость примененных санкций; 6) сочетание административного наказания с иными методами воздействия; 7) информированность субъектов права о применении административных санкций; 8) авторитет правоприменительного органа.

Определение эффективности административных наказаний включает в себя решение проблемы факторов. Результат воздействия административных санкций зависит от непосредственного влияния на сознание и поведение людей многочисленных и разнообразных факторов, ситуаций, процессов правового и неправового характера — экономических, социально-психологических, демографических, моральных и др. Эти обстоятельства являются факторами эффективности административных наказаний и в конечном счете определяют результат их применения.

Факторы, определяющие эффективность административных наказаний, можно объединить в несколько групп.

Группа факторов правовой нормы с санкцией за административные правонарушения включает отсутствие (наличие) пробелов в праве, определенность (неопределенность, недостаточную определенность) признаков состава правонарушения, полноту (неполноту, недостаточную полноту) регулирования охраняемых общественных отношений. К ним необходимо отнести «силу» или «слабость» санкции, поскольку, например, «копеечные» штрафы не являются эффективными.

Группа факторов правоприменителя. Закон ограничивает круг лиц, наделенных правом применять административные наказания. К этому кругу относятся лишь органы и должностные лица, уполномоченные законом выносить постановления о привлечении правонарушителей к административной ответственности.

Однако реализация санкции подготавливается деятельностью многих других лиц, хотя и не относящихся к числу правоприменителей в собственном смысле слова, но обеспечивающих применение наказания. Для того, например, чтобы подвергнуть работника торговли, нарушившего установленные законом правила продажи спиртных напитков, соответствующим мерам административного наказания, необходимо выполнить ряд предварительных операций: установить сам факт правонарушения и все относящиеся к нему обстоятельства, выявить нарушителя и зафиксировать его данные, при необходимости задержать его и доставить в полицию, собрать информацию о его предыдущем поведении, подготовить необходимые процессуальные документы и т. п.

К факторам правоприменителя относится также нормативная урегулированность задач, функций, обязанностей, прав должностных лиц, применяющих административные наказания, организация учета административных правонарушений, знание материальных и процессуальных норм и др.

К группе факторов правонарушителя могут быть отнесены: возраст, профессия, образование, семейное положение, жилищные условия, размер заработной платы, общественная активность, трудовая дисциплина, знание правовой нормы, отношение к ее содержанию (установка), нравственные качества, общая культура и др.

К факторам применения наказания относятся обстоятельства, характеризующие выбор нормы права, соответствующей данному правонарушению, фактическое исполнение (неисполнение, ненадлежащее исполнение) назначенного административного наказания, проведение (непроведение) предусмотренных законом профилактических мероприятий и др.

Выявление факторов эффективности административных санкций не является самоцелью. Важно не только обнаружить эти обстоятельства, но и попытаться отыскать возможности их практического использования. Их обнаружение необходимо для совершенствования правового регулирования общественных отношений в области борьбы с административными правонарушениями и поиска более эффективного механизма применения и исполнения административных наказаний.

Контрольные вопросы

1. Понятие и основные черты административных наказаний.
2. Виды административных наказаний. Основные и дополнительные административные наказания.
3. Общие правила наложения административных наказаний.
4. Обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность.
5. Эффективность административных наказаний.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Попов Л. Л. Эффективность административно-правовых санкций. М., 1976.

Калинина Л. А. Административная ответственность. М.: Норма, 2009.

Серков П. П. Административные правонарушения: квалификация и назначение наказаний. М.: Норма, 2010.

Аганов А. Б. Административная ответственность. Учебник. М.: Эксмо, 2007.

Бахрах Д. Н. Конфискация как мера административной ответственности // Административное право и процесс. 2008. № 4.

Дугенец А. С. Административный арест // Российский следователь. 2004. № 2.

Цуканов К. В. Актуальные вопросы порядка применения административного приостановления деятельности и дисквалификации // Современное право. 2009. № 9.

Максимов И. В. Административные наказания. М.: Норма, 2009.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1, 2).

Глава 17. ОРГАНЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ

План темы

1. Понятие органов административной юрисдикции.
2. Система органов административной юрисдикции.
3. Подведомственность дел об административных правонарушениях.

§ 1. Понятие органов административной юрисдикции

Для привлечения нарушителей к административной ответственности и назначения административных наказаний большое значение имеет определение круга государственных органов (должностных лиц), полномочных рассматривать и решать дела об административных правонарушениях.

В соответствии с действующим законодательством применять нормы права по одному и тому же делу об административном правонарушении могут несколько правоприменительных органов. Нередко дело передается от одного органа к другому, причем каждый из них совершает лишь те правоприменительные действия, которые отнесены к его компетенции. Так, государственные инспекции и их должностные лица выявляют нарушения, задерживают нарушителей, составляют протоколы о правонарушениях; другие органы (должностные лица), уполномоченные законом, рассматривают эти дела; учреждения банка принимают штрафные суммы; судебные приставы исполняют постановления о назначении административных наказаний и т. д.

В отличие от правосудия, которое может осуществлять только один орган — суд, система органов, осуществляющих административно-юрисдикционную деятельность, характеризуется множественностью и многообразием субъектов, что объясняется разнообразием и распространенностью административных правонарушений.

Рассмотрение дел об административных правонарушениях невозможно сосредоточить в каком-либо одном органе без ущерба для основных преимуществ административного процесса — его оперативности и относительной простоты. Концентрация в одном органе полномочий по применению административных наказаний привела

бы к неоправданной волоките при рассмотрении дел об административных правонарушениях, к большим затратам времени и средств.

В настоящее время отсутствует единая система органов, рассматривающих дела об административных правонарушениях, а имеются отдельные структуры, не связанные между собой одним руководящим или координационным центром.

Органы, рассматривающие дела об административных правонарушениях, отличаются также неоднородностью субъектов. Ряд таких органов создан специально для разрешения дел об административных правонарушениях (например, административные комиссии), другие выполняют юрисдикционные полномочия наряду с осуществлением своих основных функций (например, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав), у третьих, как правило, контрольно-надзорных органов эта деятельность составляет их основное, хотя и не единственное функциональное назначение (например, государственные инспекции).

Совокупность органов, рассматривающих дела об административных правонарушениях, характеризуется также особенностями организационно-структурного распределения юрисдикционных полномочий между ними. В зависимости от организационного построения этих органов и особенностей административных правонарушений дела о них рассматриваются:

- а) только низшими звеньями системы (например, военные комиссариаты);
- б) низшими и вышестоящими звеньями системы (органы государственного надзора за безопасностью движения);
- в) всеми звеньями системы (например, от районных, городских до федеральных органов государственного пожарного надзора, санитарно-эпидемиологического надзора).

Основной принцип построения системы органов, осуществляющих административную юрисдикцию, — территориально-отраслевой. Он означает, что борьба с административными правонарушениями ведется с учетом как территориальных особенностей, так и специфики их совершения в отдельных отраслях и сферах государственного управления. В соответствии с этим в системе органов административной юрисдикции можно выделить две основные подсистемы: территориальную и отраслевую.

К территориальным органам относятся прежде всего судьи, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, административные комиссии. Они наделены широкими полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях.

Особенностью территориальной подсистемы органов административной юрисдикции является то, что в ней нет вертикальной организационной подчиненности каким-либо вышестоящим государственным органам.

Отраслевые органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, тесно связанные с отраслями государственного управления, функционируют на основе специализации (например, органы государственного санитарно-эпидемиологического надзора, рыбоохраны, государственного пожарного надзора). Им присуща иерархичность юрисдикционной подведомственности. Так, по делам о нарушении правил охоты полномочны налагать на виновных административные наказания руководители республиканских, краевых, областных и районных органов, осуществляющих государственный надзор за соблюдением правил охоты.

Для отраслевых органов административной юрисдикции характерна не только специализация в рассмотрении определенного круга правонарушений. Каждый из них представляет, как правило, иерархическую ступень (органов, должностных лиц), на которой осуществляется административная юрисдикция. Например, за нарушение правил по карантину животных и других ветеринарных правил полномочны налагать штраф государственные ветеринарные инспектора районов, городов, краев, областей, республик и главный государственный ветеринарный инспектор РФ. Следовательно, в структурном отношении органы отраслевой административной юрисдикции имеют вертикальный разрез. Вышестоящий орган (должностное лицо) вправе давать обязательные к исполнению указания нижестоящим органам (должностным лицам), отменять принятые последними решения по конкретным делам об административном правонарушении.

Отраслевой принцип сочетается с территориальным. Каждый орган (должностное лицо) осуществляет свои полномочия не только в рамках какой-либо отрасли, но и на определенной территории.

Большинство органов отраслевой юрисдикции осуществляет свои функции в пространственных рамках, совпадающих, как правило, с действующим административно-территориальным делением России. Некоторые органы осуществляют свои надзорные и юрисдикционные полномочия на территории, границы которой не совпадают с обычным административно-территориальным делением. Это органы межтерриториального действия: зональные инспекции по использованию и охране водных ресурсов, судоходные инспекции пароходств, территориальные органы федеральных органов исполнительной власти и другие.

§ 2. Система органов административной юрисдикции

В КоАП устанавливается система органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных действующим законодательством.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП, рассматриваются в пределах установленных полномочий:

- судьями (мировыми судьями);
- комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- федеральными органами исполнительной власти, их учреждениями, структурными подразделениями и территориальными органами, а также иными государственными органами, уполномоченными на то исходя из задач и функций, возложенных на них федеральными законами, либо нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, рассматриваются в пределах полномочий, установленных этими законами:

- мировыми судьями;
- комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- уполномоченными органами и учреждениями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- административными комиссиями, иными коллегиальными органами, создаваемыми в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Анализируя указанную систему, следует отметить, что основным субъектом применения мер административной ответственности являются не суды как коллегиальные органы, а судьи (мировые судьи), реализующие свою компетенцию единолично. Компетенция судей определяется Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации», а мировых судей — Федеральным законом от 17 декабря 1998 г. «О мировых судьях в Российской Федерации». При этом районный суд выступает в роли второй инстанции (рассмотрение жалоб на постановления о назначении административного наказания мировыми судьями).

Полномочия федеральных органов исполнительной власти по рассмотрению дел об административных правонарушениях определены законодательством Российской Федерации, прежде всего КоАП, а также положениями об указанных органах. В субъектах Российской Федерации полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях устанавливаются законами этих субъектов.

КоАП определены должностные лица, которые вправе рассматривать дела об административных правонарушениях. Дела об административных правонарушениях от имени соответствующих органов уполномочены рассматривать:

- руководители соответствующих федеральных органов исполнительной власти, их заместители;
- руководители структурных подразделений и территориальных органов соответствующих федеральных органов исполнительной власти, заместители;
- иные должностные лица, осуществляющие в соответствии с федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации надзорные, инспекционные или контрольные функции.

Конкретный перечень должностных лиц, наделенных юрисдикционными полномочиями, устанавливается приказами руководителей федеральных органов исполнительной власти.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, от имени органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации рассматривают уполномоченные должностные лица данных органов.

§ 3. Подведомственность дел об административных правонарушениях

Подведомственность дел об административных правонарушениях представляет собой закрепление в КоАП (глава 23), других законодательных актах Российской Федерации и субъектов Российской Федерации компетенции по рассмотрению дел об административных правонарушениях между органами и должностными лицами, уполномоченными рассматривать такие дела.

При этом необходимо отметить, что в КоАП органы и должностные лица по характеру своих полномочий, касающихся административных правонарушений, подразделяются на две группы. Органы и должностные лица, входящие в первую группу, полномочны рассматривать дела об административных правонарушениях. Органы и должностные лица, отнесенные ко второй группе, вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, т. е. они фактически полномочны возбуждать производство по делам об административных правонарушениях.

Значительное количество административных правонарушений рассматривается судьями судов общей юрисдикции. Судьями рас-

сма­три­ва­ют­ся са­мые се­рьез­ные и сло­ж­ные де­ла об ад­ми­ни­стра­тив­ных пра­во­на­ру­ше­ни­ях, вле­ку­щие воз­мож­ность при­ме­не­ния, в час­тно­сти, та­ких се­рьез­ных ад­ми­ни­стра­тив­ных на­ка­за­ний, как ад­ми­ни­стра­тив­но­го выд­во­ре­ния, ад­ми­ни­стра­тив­но­го ар­ес­та, дис­к­ва­ли­фи­ка­ции и др.

Так, су­дь­я­ми рас­сма­три­ва­ет­ся бо­ль­шин­ство ад­ми­ни­стра­тив­ных пра­во­на­ру­ше­ний, по­ся­га­ю­щих на пра­ва гра­жд­ан (гла­ва 5 КоАП). Это, на­при­мер, на­ру­ше­ние ус­та­нов­лен­но­го за­ко­ном по­ря­дка под­сче­та го­ло­сов (ст. 5.24); прин­уж­де­ние к уча­стию или от­ка­зу от уча­сти­я в за­бас­тов­ке (ст. 5.40) и ряд дру­гих. В сфе­ре по­ся­га­тель­ств на здо­ровье, са­ни­тар­но-э­пи­де­ми­о­ло­гичес­кое бла­го­по­лу­чие на­се­ле­ния и об­щес­вен­ную нрав­ствен­ность (гла­ва 6) су­дь­я­ми под­ве­дом­ствен­ны та­кие пра­во­на­ру­ше­ния, как: по­тре­бле­ние нар­ко­ти­ческих средств или пси­хот­роп­ных ве­ществ без на­зна­че­ния вра­ча (ст. 6.9); за­ня­тие про­сти­ту­цией (ст. 6.11) и др. Су­дь­я­ми так­же рас­сма­три­ва­ют­ся ад­ми­ни­стра­тив­ные пра­во­на­ру­ше­ния, со­дер­жа­щие­ся и в дру­гих гла­вах КоАП: ад­ми­ни­стра­тив­ные пра­во­на­ру­ше­ния, по­ся­га­ю­щие на ох­ра­ну соб­ствен­но­сти (гла­ва 7), ад­ми­ни­стра­тив­ные пра­во­на­ру­ше­ния в про­мыш­лен­но­сти, стро­итель­стве и э­нер­ге­ти­ке (гла­ва 9), пра­во­на­ру­ше­ния в сель­ском хо­зяй­стве, ве­те­ри­на­рии и ме­ли­о­ра­ции зе­мель (гла­ва 10), ад­ми­ни­стра­тив­ные пра­во­на­ру­ше­ния на транс­пор­те (гла­ва 11), ад­ми­ни­стра­тив­ные пра­во­на­ру­ше­ния в об­ла­сти свя­зи и ин­фор­ма­ции (гла­ва 13), ад­ми­ни­стра­тив­ные пра­во­на­ру­ше­ния в об­ла­сти пред­при­ни­ма­тель­ской де­я­тель­но­сти (гла­ва 14), а так­же в ряде дру­гих об­ла­стей.

Ана­ли­зи­руя дан­ные со­ста­вы ад­ми­ни­стра­тив­ных пра­во­на­ру­ше­ний, сле­ду­ет об­ра­тить вни­ма­ние на то, что КоАП от­но­сит к под­суд­но­сти су­дей де­ла о пра­во­на­ру­ше­ни­ях, вле­ку­щих за со­бой, как пра­ви­ло, та­кие ад­ми­ни­стра­тив­ные на­ка­за­ния, ко­то­рые пра­во­мо­чен на­зна­чать толь­ко су­дь­я (на­при­мер, кон­фис­ка­цию ору­дия или пред­ме­та пра­во­на­ру­ше­ния или ад­ми­ни­стра­тив­ный ар­ест).

Го­во­ря о ко­мпе­тен­ции су­дей по рас­сма­три­ва­нию де­л об ад­ми­ни­стра­тив­ных пра­во­на­ру­ше­ни­ях, не­об­хо­ди­мо от­ме­тить, что су­дь­я­ми рай­он­ных су­дов рас­сма­три­ва­ют­ся де­ла об ад­ми­ни­стра­тив­ных пра­во­на­ру­ше­ни­ях, про­из­вод­ство по ко­то­рым осу­ществ­ля­ет­ся в фор­ме ад­ми­ни­стра­тив­но­го рас­сле­до­ва­ния, а так­же де­ла об ад­ми­ни­стра­тив­ных пра­во­на­ру­ше­ни­ях, вле­ку­щих ад­ми­ни­стра­тив­ное выд­во­ре­ние за пре­де­лы Рос­сий­ской Фе­де­ра­ции, и др. На прак­ти­ке в по­дав­ля­ю­щем чис­ле слу­ча­ев де­ла рас­сма­три­ва­ют­ся ми­ро­вы­ми су­дь­я­ми.

Де­ла об ад­ми­ни­стра­тив­ных пра­во­на­ру­ше­ни­ях по ряду со­ста­вов, пре­дус­мо­т­рен­ных КоАП, со­вер­шен­ных юри­дичес­кими ли­ца­ми, а так­же ин­ди­ви­ду­аль­ны­ми пред­при­ни­ма­те­ля­ми, рас­сма­три­ва­ют­ся су­дь­я­ми ар­битраж­ных су­дов.

В случае совершения административных правонарушений военнослужащими и гражданами, призванными на военные сборы, дела рассматриваются судьями гарнизонных военных судов.

Кроме того, в соответствии с КоАП к полномочиям судей общей юрисдикции относится также рассмотрение дел об административных правонарушениях, которые могут рассматриваться ими в случаях передачи органом или должностным лицом, к которым поступило данное дело. Составы данных правонарушений определены в ч. 2 ст. 23.1 КоАП. В этих случаях одни и те же составы административных правонарушений относятся и к подсудности судей, и к подведомственности соответствующих органов или должностных лиц. Передача такого дела на рассмотрение судье объясняется различным объемом административных санкций (т. е. наказаний), применяемых к правонарушителям (у судей он значительно шире).

Районные (городские), районные в городах комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав рассматривают:

— дела об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними;

— дела о неисполнении родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних (ст. 5.35); о нарушении порядка или сроков предоставления сведений о несовершеннолетних, нуждающихся в передаче на воспитание в семью либо в учреждения для детей-сирот или для детей, оставшихся без попечения родителей (ст. 5.36), а также других административных правонарушениях, посягающих на права несовершеннолетних.

Органы внутренних дел (полиция) в соответствии с КоАП рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 23.3.

Полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях и назначению административных наказаний согласно КоАП наделены должностные лица органов внутренних дел:

— начальники территориальных управлений (отделов) внутренних дел, их заместители, начальники территориальных отделов (отделений) полиции и их заместители;

— начальники линейных управлений (отделов, отделений) полиции на транспорте, их заместители, начальники дежурных смен дежурных частей линейных управлений (отделов, отделений) полиции на транспорте, начальники линейных пунктов полиции;

— должностные лица Государственной инспекции безопасности дорожного движения, участковые уполномоченные полиции.

Военные комиссары субъектов Российской Федерации, городов (без районного деления), административных округов, а также военные комиссары объединенных военных комиссариатов рассматривают административные правонарушения в виде неисполнения военно-транспортных мобилизационных обязанностей (ст. 19.25), непредставления в военный комиссариат или в иной орган, осуществляющий воинский учет, списков граждан, подлежащих первоначальной постановке на воинский учет (ст. 21.1); уклонения от медицинского обследования (ст. 21.6); умышленной порчи или утраты документов воинского учета (ст. 21.7), а также предусмотренные ст. 21.2–21.5 КоАП.

Кроме указанных органов, в соответствии с КоАП в пределах установленной компетенции дела об административных правонарушениях рассматривают: органы и учреждения уголовно-исполнительной системы; налоговые органы; таможенные органы; органы экспортного контроля; пограничные органы, а также ряд других органов (всего их около восьмидесяти).

Контрольные вопросы

1. Понятие органа административной юрисдикции.
2. Система органов административной юрисдикции.
3. Полномочия должностных лиц в области рассмотрения административных правонарушений.
4. Подведомственность дел об административных правонарушениях.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

- Аганов А. Б.* Административная ответственность. М.: Юрайт, 2010.
- Бочаров С. Н., Зубач А. В., Костенников М. В.* Административная юрисдикция: учебное пособие. М.: Щит-М, 2006.
- Виговский Е. В.* Процессуальный порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях: комментарий законодательства. М., 2007.
- Дугенец А. С.* Административно-юрисдикционный процесс. М.: ВНИИ МВД, 2003.
- Панкова О. В.* Практика применения КОАП РФ в судах общей юрисдикции. М.: 2006.
- Шергин А. П.* Административная юрисдикция. М.: Юрид. лит., 1979.
- Якимов А. Ю.* Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. Монография. М.: Проспект, 1999.
- Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1, 2).

Раздел V

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО

Глава 18. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

План темы

1. Административный процесс: сущность, виды.
2. Правовое регулирование и принципы административного процесса.

§ 1. Административный процесс: сущность, виды

Процесс — совокупность последовательных совершаемых действий для достижения определенного результата; порядок осуществления какой-либо деятельности. В таком понимании говорят, например, о законодательном, бюджетном, землеустроительном процессе и т. п.

Поскольку исполнительная власть реализуется в различного рода действиях, совокупно характеризующихся как государственно-управленческая деятельность, постольку имеются основания для ее рассмотрения также с процессуальных позиций. Это означает, что данный вид государственной деятельности имеет процессуальную форму.

С юридических позиций процесс своим назначением имеет реализацию норм материального права. Исходя из данной методологической позиции, деятельность по реализации материальных административно-правовых норм можно рассматривать в качестве административного процесса.

Следовательно, в рамках административного процесса реализуются диспозиции и санкции административно-правовых норм. Налицо, таким образом, два направления, по которым административный процесс воплощается в повседневной государственно-управленческой деятельности.

Иначе говоря, основу для формирования понятия административного процесса как в широком (правоприменительном), так и узком (правоохранительном) смысле, составляет *административно-процессуальная деятельность*:

- а) административно-процедурная;
- б) административно-юрисдикционная.

В первом случае имеются в виду распорядительные действия исполнительных органов (должностных лиц) по осуществлению установленных административно-правовыми нормами различного рода административных процедур, не связанных с юрисдикцией. Это — порядок реализации прав и законных интересов граждан и юридических лиц, включая разрешительно-лицензионные, регистрационные и т. п. функции и полномочия органов исполнительной власти.

Во втором случае в центре внимания — осуществление исполнительными органами (должностными лицами) функции правоохраны в порядке совершения юрисдикционных действий в их традиционном понимании.

Административно-процессуальная деятельность регламентируется процессуальными нормами административного права и реализуется в административно-процессуальных отношениях. Вне правовых норм административный процесс как явление юридической реальности не существует. Границы административно-процессуальной деятельности соответственно определяются таким образом, что в рамках административного процесса разрешаются не все индивидуальные дела, а только определенные, на которые распространяется установленный административно-процессуальными нормами процессуальный порядок. Значит, различного рода действия материально-технического и организационного характера, не облеченные в правовую форму, нет оснований относить к административному процессу.

Следует учитывать, что часть процессуальных действий исполнительных органов (должностных лиц) может осуществляться без издания индивидуальных актов в порядке применения регламентированных правом процессуальных мер. Например, это некоторые меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (административное доставление физического лица, применение принудительных мер в условиях чрезвычайных ситуаций и т. п.).

На основе изложенного административный процесс может быть представлен в качестве урегулированной административно-процессуальными нормами деятельности исполнительных органов (должностных лиц) по рассмотрению и разрешению различного рода

индивидуальных административных дел, возникающих в сфере государственного управления, в порядке реализации задач и функций исполнительной власти.

Административный процесс имеет несколько конкретных вариантов своего выражения в практической деятельности исполнительных органов (должностных лиц). В зависимости от характера, схожести, однородности индивидуальных дел формируется понятие административного производства.

Административное производство — это нормативно урегулированный порядок совершения процессуальных действий, обеспечивающий законное и объективное рассмотрение и разрешение индивидуальных административных дел, объединенных общностью предмета.

Например, порядок разбора жалоб граждан, порядок лицензирования, порядок применения мер административного принуждения и т. п. — все это виды административных производств. Следовательно, сам административный процесс представляет собой совокупность различающихся конкретными предметами административных производств.

Видовое разнообразие административных производств может быть сведено в соответствии с классификацией административно-процессуальной деятельности к двум обобщенным группам:

- а) процедурное производство;
- б) юрисдикционное производство.

Оба вида административных производств имеют некоторые общие черты. В их числе: преимущественно внесудебный порядок разрешения индивидуальных дел; юридически властное начало; урегулированность (однако в разной степени) административно-процессуальными нормами; административно-процессуальные отношения и принципы и т. п.

§ 2. Правовое регулирование и принципы административного процесса

Порядок реализации прав и законных интересов граждан и юридических лиц, включая разрешительно-лицензионные, регистрационные функции и полномочия органов исполнительной власти, а также разрешение административно-правовых споров или же решение вопросов, возникающих в связи с необходимостью применения к физическим или юридическим лицам соответствующих мер административно-принудительного характера, предполагает установление определенного порядка, т. е. специальных правил, которыми

следует руководствоваться при осуществлении административной процедурной или юрисдикционной деятельности. Это означает, что административно-процессуальная деятельность нуждается в особом правовом регулировании.

Соответственно в механизме административно-правового регулирования должны быть выделены административно-процессуальные нормы, устанавливающие и обеспечивающие указанный порядок.

Административно-процессуальные нормы регулируют правоприменительную деятельность прежде всего исполнительных органов (должностных лиц), т. е. практическую реализацию ими в этих целях принадлежащих им юридически властных полномочий распорядительного характера. Одновременно этими нормами регламентируется такого же рода деятельность судебных органов. Следовательно, административно-процессуальные нормы своим назначением имеют регламентацию осуществления в принудительном порядке юрисдикционных полномочий преимущественно исполнительных органов (должностных лиц). Достигается эта цель путем установления юридических правил разрешения в административном или судебном порядке индивидуальных административных дел различного содержания. Не менее важное значение имеет определение структуры административно-процессуальной деятельности (например, ее стадии), порядка осуществления соответствующих процессуальных действий, порядка ведения процесса и принятия решений по индивидуальным делам, а также их исполнения.

Существенное значение для содержания административно-процессуальных норм имеет устанавливаемый ими механизм процессуальных гарантий для граждан как участников административного процесса. Тем самым создается юридическая форма охраны личности гражданина от нарушений его административно-правового статуса, система административно-правовых гарантий его прав и законных интересов. Процессуальное положение гражданина выражается в том, что он обладает установленными процессуальными правами и обязанностями и имеет фактическую возможность реализовать их в ходе рассмотрения и разрешения индивидуальных административных дел. Гражданин может возбудить административный процесс своими действиями (например, подачей жалобы), требовать от органов и лиц, уполномоченных разрешать данное дело, ознакомления с материалами дела, представлять доказательства, давать объяснения, заявлять различного рода ходатайства и т. п. Особенно широки процессуальные гарантии гражданина в законодательстве об административных правонарушениях. Аналогичного рода гарантии предусматриваются и для юридических лиц.

Правовое регулирование административно-процессуальной деятельности придает ей юридический характер и создает основу для возникновения в рамках административного процесса особого вида правовых отношений — административно-процессуальных отношений. В них всегда представлена официальная сторона — субъект административно-процессуальной деятельности, правомочный решать индивидуальные административные дела в одностороннем юридически властном порядке. Главной их особенностью является то, что в их рамках обеспечивается одинаковый правовой уровень их участников, т. е. они относятся к административно-правовым отношениям горизонтального типа. Но, как это характерно для административно-правовых отношений вообще, процессуальное равенство сторон имеет силу до определенного момента. Таковым является момент вынесения решения по данному индивидуальному делу, что относится к прерогативе тех субъектов административно-процессуальной деятельности, в руках которых сосредоточены полномочия, необходимые для такого решения. Однако и в дальнейшем физическое или юридическое лицо, если оно не согласно с принятым по его делу решением, вправе обжаловать его, что вновь создает условия горизонтальности до вынесения окончательного решения по жалобе.

Механизм правового регулирования административно-процессуальной деятельности исполнительных органов (должностных лиц) или иных органов в целом не представляет собой единой совокупности административно-процессуальных норм и административно-процессуальных отношений. Фактически только юрисдикционные дела спорного характера да некоторые дела по применению принудительных мер процессуального обеспечения производства по административным правонарушениям имеют основательную регулируемую базу. Это Кодекс об административных правонарушениях, Налоговый кодекс и Трудовой кодекс. В этом же плане заслуживает внимания законодательство о судебном обжаловании неправомερных действий (решений) исполнительных органов (должностных лиц).

Что же касается процессуального обеспечения применения мер административного принуждения за рамками конкретных административно-правовых споров, то в этой области еще много проблем. Единое регулирование отсутствует, впрочем, как и в области административных процедур. Наиболее отчетливо во всех процессуальных отношениях этого типа выражается право лица, по отношению к которому применяются те или иные административно-принудительные меры, подвергнуть сомнению их правомерность путем их обжалования. Но и оно возможно далеко не во всех случаях, поскольку

отдельные меры административного принуждения вызываются объективными условиями (например, введение карантина, закрытие участков Государственной границы РФ, прекращение движения при возникновении угрозы общественной безопасности и т. п.). Тем не менее определенные элементы правового регулирования в подобных ситуациях содержатся в ряде нормативных правовых актов специального назначения или ведомственного характера (например, в законодательстве о полиции, о безопасности дорожного движения и т. п.). При этом необходимо учитывать, что применение мер административного принуждения нередко влечет за собой привлечение тех или иных лиц к административной ответственности, т. е. к вступлению в силу всех процессуальных гарантий, предусмотренных производством по делам об административных правонарушениях.

Таким образом, правовое регулирование административно-процессуальной деятельности по рассмотрению и разрешению административно-правовых споров в принципе отвечает требованиям законности и обеспечения прав и интересов физических и юридических лиц.

Во всех случаях осуществления административно-процессуальной деятельности необходимо обеспечение определенных процессуальных принципов, основу которых составляет принцип законности.

По этой причине все процессуальные принципы служат обеспечению реальности законности при рассмотрении и разрешении индивидуальных административных дел спорного характера, при применении административно-принудительных мер, а также в процедурном производстве.

Принцип компетентности означает, что далеко не все субъекты исполнительной власти наделены полномочиями административно-процессуального характера. Частично полномочия такого рода есть у всех исполнительных органов (должностных лиц), но это касается только реализации дисциплинарной власти и разрешения жалоб. Полномочия же по более широкому кругу административно-процессуальной деятельности закрепляются не за всеми такими субъектами. Например, Кодекс об административных правонарушениях прямо закрепляет круг органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать такого рода дела. Строгое соблюдение принципа компетентности обеспечивает надлежащее применение юридических средств воздействия, способствует усилению ответственности полномочных органов (должностных лиц) за совершение ими процессуальных действий.

Принцип охраны интересов личности и государства означает необходимость надлежащего использования сторонами административного процесса своих прав, гарантий прав и законных интересов личности, интересов государства.

Принцип процессуального равенства означает равенство сторон, во-первых, перед законом и, во-вторых, наделение каждой стороны определенным объемом взаимных процессуальных прав и обязанностей.

Принцип достижения материальной истины предполагает тщательное изучение всех условий и обстоятельств, связанных с данным индивидуальным, административным делом, а также состязательность в ходе процессуального рассмотрения дел.

Принцип доступности выражается в беспрепятственной возможности каждой из сторон участвовать во всех стадиях рассмотрения индивидуального дела.

Принцип гласности предполагает, например, открытое рассмотрение административно-процессуальных дел, проведение процесса в нерабочее время, по месту работы, жительства или учебы правонарушителя.

Принцип экономичности выражается в установлении достаточно сжатых сроков для осуществления всего комплекса административно-процессуальных действий, включая исполнение принятого решения.

Принцип ответственности должностных лиц за правильное и эффективное ведение процесса, за проявление бюрократизма при разборе жалоб и т. п.

Расширение полномочий органов судебной власти по разрешению административных дел актуализирует проблему так называемой административной юстиции. Этот юридический институт достаточно широко развит во многих западных странах. При этом имеется в виду осуществление административно-процессуальной деятельности специально создаваемыми административными судами (например, административные трибуналы во Франции) либо общими судами с выделенным административным производством (например, в Великобритании). Под административной юстицией понимается особый процессуальный порядок разрешения административно-правовых споров между гражданами и органами государственного управления (должностными лицами). Жалобы граждан на неправомерные действия должностных лиц приобретают характер административных исков.

В России система административной юстиции пока еще не сложилась, хотя ее определенные элементы существовали всегда, а в по-

следние годы они получают заметное развитие. В числе подобных элементов: судебное разрешение жалоб на неправомерные действия (решения) исполнительных органов (должностных лиц); рассмотрение и разрешение судьями индивидуальных дел об административных правонарушениях; разрешение споров между органами исполнительной власти различных уровней в судебных органах.

Контрольные вопросы

1. Понятие и признаки административного процесса.
2. Виды административно-процессуальной деятельности.
3. Административное производство.
4. Принципы административно-процессуальной деятельности.
5. Правовое регулирование административного процесса.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы: учебное пособие. М.: Юнити, 2005.

Дугенец А. С. Административно-юрисдикционный процесс. М.: ВНИИ МВД, 2003.

Кононов И. И. Административный процесс России: проблемы теории и законодательного регулирования. Киров, 2000.

Кузьмичева Г. А. К вопросу об административном процессе как самостоятельной отрасли права // Административное право и административный процесс: Актуальные проблемы: сб. ст. / отв. ред. Л. Л. Попов и М. С. Студеникина. М., 2004.

Круглов В. А., Попов Л. Л. Административно-деликтный процесс: учебное пособие. М.: Издательство деловой и учебной литературы, 2005.

Макарейко Н. В. Административно-процессуальное право: учебное пособие. М.: Юристь, 2008.

Панова И. В. Административно-процессуальное право России: монография. М., Норма, 2008.

Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право: учебник. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004.

Тихомиров Ю. А. Административное право и административный процесс. Полный курс. М.: ГУ-ВШЭ, 2005.

Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3441).

Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ, с посл. изм. и доп. от 22 июля 2008 г. (СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012).

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1, 2).

Глава 19. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОЕ ПРОИЗВОДСТВО

План темы

1. Сущность процедурного производства.
2. Виды процедурных производств.

§ 1. Сущность процедурного производства

Государственно-управленческая деятельность, в рамках которой происходит реализация исполнительной власти, свое непосредственное выражение в значительной степени находит в акциях позитивного характера, не связанных с осуществлением чисто юрисдикционных функций.

Часто действия, совершаемые в этих целях, охватываются понятием «делопроизводство» (например, получение паспорта) либо «порядок» (например, порядок организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций). Применительно к деятельности надзорных органов (например, санитарно-эпидемиологического надзора) и их местных представителей определяются порядок или правила подготовки и проведения контрольно-надзорных действий и т. п.

В совокупности разнообразные управленческие действия подобного рода охватываются понятием административно-процедурного процесса или административно-процедурного производства.

Отличия административно-процедурного производства от административно-юрисдикционного заключаются в основном в следующем. Предметом процедурного производства являются индивидуальные административные дела бесспорного характера. В рамках процедурного производства правовая оценка поведения того или иного лица не является обязательной. Она может иметь место в качестве одного из условий удовлетворения тех или иных ходатайств (например, при регистрации, выдаче лицензии и т. п.), причем чаще всего предметом правовой оценки служат соответствующие документы (учредительные и т. п.). Но процедуры могут ее и не требовать (например, при подготовке управленческого решения).

Процедурное производство не имеет своим результатом применение принудительных мер. Его результат — удовлетворение законных запро-

сов физических или юридических лиц, а также обеспечение эффективной работы управленческого аппарата. Наконец, в рамках процедурного производства возможно совершение правоохранительных действий, но их характер иной: сам факт выдачи разрешения или проведения регистрации свидетельствует о том, что разрешенная или зарегистрированная деятельность соответствует требованиям законности.

Анализ административно-правовых норм дает основания для вывода о широком распространении разрешительной, регистрационной, лицензионной и иных аналогичных систем, в рамках которых компетентными органами совершается комплекс различных процессуальных действий. Данный вариант административно-процессуальной деятельности по своему целевому назначению во многом является организационно-процедурным, поскольку служит интересам именно организации реализации прав граждан и юридических лиц в процессе повседневной работы исполнительного аппарата. Большинство индивидуальных дел, относящихся к процедурным, возникает по инициативе физических и юридических лиц и своим предметом имеет удовлетворение их законных интересов (например, при лицензировании).

§ 2. Виды процедурных производств

Рассмотрим подробнее наиболее важные виды процедурного производства:

- 1) лицензионно-разрешительное;
- 2) регистрационное;
- 3) правотворческое (порядок подготовки правовых актов управления).

1. *Лицензионно-разрешительное производство.* В Российской Федерации отдельные виды деятельности осуществляются предприятиями, организациями и учреждениями независимо от организационно-правовой формы, а также физическими лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, на основании лицензии — специального разрешения органов, уполномоченных на ведение лицензирования. Основы лицензирования установлены Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 8 августа 2001 г.¹

Лицензия является официальным документом, который разрешает осуществление указанного в нем вида деятельности в течение установленного срока, а также определяет условия его осуществления.

¹ СЗ РФ. 2001. № 33. Ст. 3430.

Для получения лицензии заявитель должен представить в орган, уполномоченный на ведение лицензионной деятельности, ряд документов. В их числе: заявление о выдаче лицензии с указанием данных о заявителе (для юридических лиц — наименование и организационно-правовая форма, номер расчетного счета и соответствующего банка), вид деятельности, срок действия лицензии; копии учредительных документов и свидетельства о государственной регистрации (для юридических лиц); документ, подтверждающий оплату рассмотрения заявления; справка налогового органа о постановке на учет или свидетельство о государственной регистрации физического лица в качестве предпринимателя со штампом налогового органа.

Основанием для отказа в выдаче лицензии является: наличие в документах, представленных заявителем, недостоверной или искаженной информации; отрицательное экспертное заключение, установившее несоответствие условиям, необходимым для осуществления соответствующего вида деятельности, и условиям безопасности.

В лицензии указывается: наименование органа, выдавшего лицензию; юридический адрес предприятия-заявителя и паспортные данные физического лица; вид лицензируемой деятельности; срок действия лицензии; условия осуществления деятельности.

Срок действия лицензии устанавливается в зависимости от специфики вида деятельности, но не менее пяти лет. Могут выдаваться бессрочные лицензии. Продление срока действия лицензии производится в порядке, установленном для ее получения.

Разрешительная система широко используется органами Министерства внутренних дел РФ. Объясняется это тем, что в данном случае регламентируется деятельность, непосредственно связанная с обеспечением охраны общественного порядка и безопасности.

Регулирование в этой области осуществляется на основе законов «О полиции» и «Об оружии». Министерство внутренних дел РФ в числе своих основных функций имеет следующую: организация деятельности органов внутренних дел по выдаче (аннулированию) специальных разрешений (лицензий) на занятие видами деятельности, производствами, работами (оказание услуг), подлежащих лицензированию в системе МВД, а также по контролю за осуществлением этих видов деятельности, производств, работ (услуг).

2. *Регистрационное производство.* Регистрация — акт официального признания законности соответствующих действий и правовых актов, осуществляемых, как правило, органами федеральных служб, подведомственных Министерству юстиции РФ и МВД России. В частности, органы юстиции осуществляют государственную регистрацию

нормативных актов органов исполнительной власти, регистрацию уставов общественных и религиозных объединений. Что касается нормативных актов, то имеются в виду те из них, которые затрагивают права, свободы и законные интересы граждан и носят межведомственный характер.

Для государственной регистрации общественных объединений в Министерство юстиции РФ подаются: заявление, устав, выписка из протокола учредительного съезда; сведения об учредителях и т. п. Документы подаются в течение трех месяцев со дня проведения учредительного съезда (конференции). Общественное объединение вправе не регистрироваться в органах юстиции. В таком случае оно не приобретает прав юридического лица.

Министерство юстиции РФ, рассматривающее заявление общественного объединения о регистрации, принимает решение: зарегистрировать объединение и выдать учредителям свидетельство о регистрации либо отказать в регистрации и выдать учредителям письменный мотивированный отказ, который может быть обжалован в судебном порядке. Основанием для отказа в регистрации является противоречие устава Конституции РФ, конституциям (уставам) субъектов РФ, а также законодательству об общественных объединениях, непредставление всех необходимых документов или представление недостоверной информации и т. п.

В настоящее время действует *регистрационный учет граждан*. Правительство РФ утвердило 17 июля 1995 г. Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

3. *Производство по принятию правовых актов управления*. Это — пример административных процедур, используемых преимущественно в интересах наиболее эффективной работы исполнительного аппарата по применению административно-правовых форм и административно-правовых методов реализации исполнительной власти.

В настоящее время на федеральном уровне регламентация таких процедур проводится достаточно эффективно. Причем акцент сделан на подготовке проектов актов, их обсуждении, визировании, правовой экспертизе, процедуре принятия и т. п. Об этом можно судить на примере подготовки постановлений и распоряжений Правительства РФ, а также частично — ведомственных нормативных актов.

Правовой базой для рассматриваемых процедур служат постановления Правительства РФ — Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их

государственной регистрации, «О совершенствовании организации исполнения федеральных законов»; Правила подготовки ведомственных нормативных актов; Регламент Правительства и Положение об Аппарате Правительства. Кроме того, ряд процедур закреплен непосредственно в Федеральном законе «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г.

В законе «О Правительстве Российской Федерации» предусмотрен ряд вопросов, для решения которых установлен особый порядок: они решаются исключительно на его заседаниях, т. е. коллегиально. Проекты своих решений по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов Правительство направляет органам государственной власти субъектов РФ; предложения последних подлежат обязательному рассмотрению в Правительстве.

В соответствии с Регламентом Правительства РФ проекты решений по вопросам, включенным в план заседаний, вносятся руководителями федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ. Проекты решений могут направляться на согласование руководителям федеральных органов исполнительной власти. Предложения граждан и организаций о принятии правительственных решений направляются для предварительного рассмотрения соответствующим органам исполнительной власти. Проекты решений вносятся с приложением пояснительной записки, содержащей необходимые основания и прогнозы ожидаемых социально-экономических и иных последствий их реализации. Они обязательно согласовываются с заинтересованными государственными органами, общественными и иными организациями. После согласования они визируются руководителями указанных органов и организаций. При разногласиях по проекту решения руководитель, готовящий его для внесения в Правительство, должен провести консультации с заинтересованными сторонами с целью поиска взаимоприемлемого решения. Если таковое не будет найдено, к письму в Правительство прилагается перечень разногласий. Предусматривается экспертиза проектов решений Правительства нормативного характера, проводимая Министерством юстиции.

Аппарат Правительства РФ проводит анализ проектов и обоснований к ним, редакторскую доработку текста, согласование с заинтересованными департаментами аппарата и Государственно-правовым управлением Президента РФ, а также визирование проекта у руководителей этих подразделений. К проекту решения прилагается справка, в которой кратко излагается существо проекта с аналитическими, справочными и другими необходимыми материалами. Срок на под-

готовку проекта решения устанавливается, как правило, в пределах до 10 дней.

Администрация Президента РФ представляет Президенту те проекты указов, которые сопровождаются пакетом постановлений и распоряжений Правительства. Правительство обязано обеспечить принятие предусмотренных указами Президента постановлений и распоряжений.

В соответствии с Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации проект акта подлежит предварительному согласованию с заинтересованными министерствами и ведомствами, что оформляется соответствующими визами. Возможно издание совместных правовых актов. Подготовка проекта возлагается на одно или несколько структурных подразделений. Должен быть определен круг должностных лиц, ответственных за подготовку проекта, а также установлены сроки подготовки проекта. В этой работе обязательно участие юридической службы органа. Возможно создание рабочих групп для подготовки проектов.

Государственная регистрация, проводимая Минюстом России, предполагает юридическую экспертизу правового акта, решение о необходимости его регистрации, присвоение регистрационного номера, внесение акта в Государственный реестр нормативных правовых актов. Государственной регистрации подлежат акты, затрагивающие права, свободы и обязанности граждан, а также имеющие межведомственный характер.

Для исполнения акты направляются только после государственной регистрации и официального опубликования. Без этого акт не может применяться.

Контрольные вопросы

1. Сущность процедурного производства.
2. Лицензионно-разрешительное производство.
3. Регистрационное производство.
4. Производство по подготовке правовых актов управления.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Хазанов С. Д. Административные процедуры: определение и систематизация // Российский юридический журнал. 2003. № 1.

Никольская А. А. Административные процедуры в системе публичного управления (проблемы административно-правового регулирования): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007.

Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3441).

Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3430).

Федеральный закон от 8 августа 2001 года № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» (СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3436).

Глава 20. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮРИСДИКЦИЯ

План темы

1. Понятие и основные черты административной юрисдикции. Административно-правовой спор.
2. Виды административно-юрисдикционных производств.

§ 1. Понятие и основные черты административной юрисдикции. Административно-правовой спор

Административная юрисдикция может быть определена в качестве административно-процессуальной деятельности полномочных исполнительных органов (должностных лиц), осуществляемой во внесудебном порядке с целью рассмотрения и разрешения возникающих в сфере реализации исполнительной власти административно-правовых споров, правовой оценки поведения их участников и издания по поводу спора юрисдикционного акта, а также применения к виновной стороне в необходимых случаях мер юридической ответственности.

Два момента этого определения необходимо особо подчеркнуть. Это — защита прав и законных интересов граждан — участников административно-правового спора и возможность применения в результате разрешения конкретного спора мер административной или дисциплинарной ответственности.

Специфической особенностью административно-юрисдикционного производства является то, что действующие административно-процессуальные нормы и управленческая практика дают определенные основания для того, чтобы само административно-юрисдикционное производство рассматривать несколько шире, т. е. не сводить его исключительно к порядку рассмотрения и разрешения спорных административно-правовых ситуаций, результатом чего возможно применение соответствующих мер юридической ответственности.

Подобного рода дела далеко не во всех случаях должным образом процессуально оформлены. Но их разрешение является прямой обязанностью соответствующих исполнительных органов (должностных лиц), причем в своем подавляющем большинстве подобные индивидуальные дела возникают по инициативе именно этих органов и лиц. Очевидно, что такого рода действия, прямо затрагивающие законные

интересы не только физических, но и юридических лиц, нуждаются в соответствующей процессуальной регламентации.

Речь идет о специальных полномочиях по применению не ответственности, а иных мер административного принуждения: административно-предупредительных и административно-пресекательных. Их применение, конечно, не является формой юридической реакции на административно-правовые споры. Тем не менее они предусматриваются санкциями административно-правовых норм и являются административно-принудительными средствами, равно как и применение, например, мер административной ответственности. Их специфика, следовательно, состоит лишь в отсутствии административно-правового спора.

В практике реализации исполнительной власти непосредственное административное принуждение (без применения мер ответственности) используется достаточно широко и, что не менее важно, достаточно широким кругом исполнительных органов (должностных лиц). В частности, их используют практически все контрольно-надзорные органы (должностные лица), относящиеся к аппарату исполнительной власти.

Процессуальное оформление применения подобных мер принудительного характера осуществляется на различном юридическом уровне. Например, оно имеет место в ряде законодательных актов: антимонопольном, о стандартизации, об экологической экспертизе, в Таможенном кодексе и т. п. Правительством РФ утвержден ряд правил, например: о порядке проведения государственной экологической экспертизы; о государственном ветеринарном надзоре; государственном земельном контроле. Процессуальные нормы такого рода содержатся также в положениях о контрольно-надзорных органах.

Процессуальное регулирование применения административно-предупредительных мер и мер пресечения осуществляется также специальными ведомственными правилами (например, Правила проведения обязательного медицинского освидетельствования; Правила рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства; Порядок проведения государственного контроля и надзора за соблюдением обязательных требований государственных стандартов; Порядок выдачи предписаний при проведении этого контроля; Инструкция о порядке изъятия должностными лицами Федеральной налоговой службы документов, свидетельствующих о сокрытии доходов).

Равнозначны с ними и процессуальные меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренные Кодексом об административных правонарушениях,

как-то: доставление; административное задержание физического лица; привод; личный досмотр и досмотр вещей; досмотр транспортных средств; изъятие документов и вещей; отстранение от управления транспортными средствами и медицинское освидетельствование на состояние опьянения и т. п.

Таким образом, сопоставление ранее охарактеризованных основных признаков административной юрисдикции с анализом юридических свойств, присущих мерам административного принуждения (исключая лишь меры административной ответственности), дает возможность определить административную юрисдикцию шире, а именно в качестве административно-процессуальной деятельности, осуществляемой во внесудебном либо судебном порядке с целью рассмотрения и разрешения административно-правовых споров и применения мер административного принуждения.

§ 2. Виды административно-юрисдикционных производств

Действующим административным правом закреплен порядок разрешения индивидуальных дел, в основе которых лежит конкретный спор о праве.

Наиболее ярко выраженными вариантами такого вида административно-юрисдикционных производств являются: производство по делам об административных правонарушениях; дисциплинарное производство; производство по жалобам.

Производство по делам об административных правонарушениях в силу своей максимальной оснащенности кодифицированным правовым актом — Кодексом об административных правонарушениях, а также ввиду его наиболее развернутой процессуальной характеристики целесообразно специально рассмотреть в следующей главе настоящего учебника.

Сейчас обратим внимание на особенности иных видов административно-юрисдикционного производства.

Дисциплинарное производство. Здесь суть заключена в применении к лицам, совершившим правонарушение в виде дисциплинарного проступка, предусмотренных нормами права дисциплинарных взысканий. В отношении государственных служащих речь идет о совершении ими служебных проступков (неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по должности).

Производство по наложению дисциплинарных взысканий на служащих в настоящее время регламентировано многими нормативными правовыми актами, что предопределено наличием различных форм

государственно-служебных отношений (собственно государственная служба, военная служба и правоохранительная служба). Кроме того, на государственных служащих распространяются в соответствующих случаях нормы трудового законодательства и правила внутреннего трудового распорядка.

Общее, что характерно для дисциплинарного производства, независимо от специфического характера службы заключается в том, что дисциплинарное взыскание налагается лицом (руководителем) или органом, назначившим (имеющим право назначать) совершившего служебный проступок на должность. Объясняется это тем, что дисциплинарное взыскание может быть наложено, как правило, в порядке служебного подчинения, т. е. руководителем, обладающим в отношении подчиненных работников дисциплинарной властью. Налицо, следовательно, специальный субъект применения этой власти.

Порядок дисциплинарного производства в обобщенном виде следующий. Взыскание применяется непосредственно за обнаружением проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения, не считая времени болезни работника или пребывания его в отпуске. Днем обнаружения проступка является день, когда должностному лицу, налагающему взыскание, стало об этом известно.

До применения дисциплинарного взыскания с работника должно быть получено письменное объяснение, а также обеспечена возможность личного приема привлекаемого к ответственности руководителем.

Государственный служащий, совершивший проступок, может быть временно (но не более чем на месяц) отстранен от исполнения должностных обязанностей с сохранением денежного содержания до решения вопроса о его дисциплинарной ответственности.

При необходимости проводится служебная проверка (расследование) указанных в объяснении сведений с вынесением заключения по результатам проверки. Возможно также проведение ревизии или проверки финансово-хозяйственной деятельности.

Взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения проступка, а при расследовании (проверке) — не позднее одного года со дня его совершения. За каждый проступок может быть наложено только одно дисциплинарное взыскание.

При наложении взыскания учитываются: характер проступка; обстоятельства, при которых он совершен; прежнее поведение служащего; соответствие степени вины и тяжести совершенного проступка. Не может быть наложено дисциплинарное взыскание за деяния, совершение которых наказуемо в ином порядке.

Дисциплинарное взыскание налагается прямым начальником в устной (замечание, выговор) или письменной форме. Приказ (распоряжение) или постановление о применении дисциплинарного взыскания с указанием мотивов его применения объявляется (сообщается) служащему, подвергнутому взысканию, под расписку. В военизированных службах взыскание может быть объявлено перед строем или на совещании.

Дисциплинарное взыскание считается снятым, если в течение года со дня его наложения служащий не будет подвергнут новому дисциплинарному взысканию. Руководитель, применивший взыскание, может снять его досрочно по собственной инициативе, по ходатайству трудового коллектива при условии добросовестного поведения работника. Меры поощрения во время действия взыскания не применяются.

Устное взыскание считается снятым по истечении одного месяца.

Приказ (решение) о наложении дисциплинарного взыскания может быть обжалован по команде (административный порядок) или в суд. Для обжалования установлен трехмесячный срок.

Производство по жалобам. Жалобы всегда связаны с мнением лица о том, что его права или законные интересы нарушены действиями или правовыми актами должностных лиц исполнительных органов. Для установления правомерности либо необоснованности такого рода акций граждан, а также в интересах защиты их субъективных прав и предусматривается специальное производство. Его предметом является прямо выраженный спор о праве административном.

Нормативный правовой материал по этому виду производства чрезвычайно разобщенный. Конституция РФ предусматривает лишь судебное обжалование решений и действий (или бездействия) исполнительных органов и должностных лиц (ч. 2 ст. 46). Но существует и административный порядок обжалования этих же действий и решений.

Общие правила административного производства по жалобам следующие. Жалобы подаются в исполнительный орган (должностному лицу), к непосредственному ведению которого относится разрешение поставленного гражданином вопроса об оспаривании правомерности действий или решений подчиненного ему (нижестоящего) должностного лица или органа. Запрещается направлять жалобы для разрешения тем должностным лицам, чьи действия являются предметом жалобы. В некоторых случаях предусматривается обжалование по команде, т. е. через то должностное лицо, чьи действия обжалуются; последний обязан передать ее в вышестоящую инстанцию со своими

объяснениями (например, это установлено для военнослужащих). Если жалоба поступила в орган, не компетентный разрешить ее, он обязан в пятидневный срок направить ее компетентному органу с уведомлением об этом гражданина.

Для рассмотрения жалобы установлен месячный срок со дня ее поступления. Если жалоба не требует дополнительной проверки, она должна быть разрешена безотлагательно, но не позднее 15 дней. Для некоторых категорий граждан установлены более короткие сроки разрешения их жалоб (например, жалобы военнослужащих разрешаются в семидневный срок).

Жалоба подлежит проверке, т. е. требуется расследование, изучение содержащихся в ней сведений. При необходимости в дополнительной проверке ее рассмотрение может быть в порядке исключения продлено до двух месяцев. В подобных случаях для проверки изложенных в жалобе фактов может назначаться ответственный работник, который истребует все необходимые для вынесения объективного решения материалы. Решение по жалобе должно быть мотивированным и своевременно сообщаться гражданину.

Если гражданин не согласен с решением по жалобе, т. е. она не удовлетворена, он вправе обжаловать это решение в вышестоящий исполнительный орган или в суд.

Нарушение порядка рассмотрения жалоб граждан влечет за собой дисциплинарную ответственность должностных лиц.

Решение по жалобе в пользу заявителя, по общему правилу, влечет за собой отмену или изменение обжалованного действия (решения), а также ответственность должностного лица, чьи действия были признаны в административном или судебном порядке неправомерным.

Контрольные вопросы

1. Сущность административной юстиции.
2. Понятие и основные черты административной юрисдикции.
3. Структура административной юрисдикции. Индивидуальное административное дело.
4. Административно-правовой спор. Сущность, участники, цели разрешения.
5. Виды административной юрисдикции.
6. Дисциплинарное производство, производство по применению мер административного принуждения, производство по жалобам.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Масленников М. Я. Российский административный процесс: перспективы легитимации, централизации и систематизации. М.: Изд. СГУ, 2009.

Сасыков Т. П. Административная юрисдикция органов внутренних дел: проблемы теории и практики. М., 2003.

Петрухин А. А. Судебно-административная юрисдикция: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2005.

Шергин А. П. Административная юрисдикция. М.: Юрид. литература, 1979.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1, 2).

Арбитражный процессуальный кодекс РФ (СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012).

Глава 21. ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

План темы

1. Общие положения.
2. Участники производства.
3. Доказательства.
4. Возбуждение дела об административном правонарушении, административное расследование.
5. Рассмотрение дела и вынесение постановления.
6. Пересмотр постановлений и решений.
7. Исполнение постановлений.

§ 1. Общие положения

К ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление:

а) порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе мер по обеспечению производства по такого рода делам;

б) порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний.

Следовательно, административно-процессуальная деятельность в своих основах регламентируется в общефедеральном масштабе. При этом соответствующие нормы распространяются на деятельность такого рода, осуществляемую как во внесудебном (т. е. административном), так и в судебном порядке.

В Кодексе об административных правонарушениях законодательно закреплены правовые основы, т. е. те исходные позиции, которыми призваны руководствоваться соответствующие органы и должностные лица при рассмотрении конкретных дел. Выражаются они в следующем.

Прежде всего в этом смысле акцент сделан на задачах производства, каковыми являются: а) своевременное, всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств каждого дела; б) разрешение его в точном соответствии с законодательством; в) обеспечение исполнения вынесенного постановления; г) выявление причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений.

Четко определены обстоятельства, которые исключают производство по делам об административных правонарушениях. Установлено, что производство по делу не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению при наличии хотя бы одного из следующих обстоятельств: отсутствие события и состава административного правонарушения; издание акта амнистии, если он устраняет применение административного наказания; отмена закона, устанавливающего административную ответственность; истечение к моменту рассмотрения дела об административном правонарушении установленного законодательством срока давности привлечения к административной ответственности. Названные обстоятельства относятся как к физическим, так и к юридическим лицам. Кроме того, установлены обстоятельства, исключающие производство в отношении физических лиц, не достигших на момент совершения противоправных действий (бездействия) 16 лет или совершивших их в состоянии невменяемости или крайней необходимости. К таким обстоятельствам отнесена также смерть физического лица, в отношении которого ведется производство.

Производство ведется на русском языке — государственном языке Российской Федерации. Оно может вестись также на государственном языке республики, на территории которой находятся уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях органы и должностные лица. Лицу, не владеющему языком, на котором ведется производство, обеспечивается право выступать и давать объяснения, заявлять ходатайства и отводы, приносить жалобы на родном (или другом) языке, а также пользоваться услугами переводчика.

Дела об административных правонарушениях подлежат открытому рассмотрению. Исключение составляют случаи, когда это может привести к разглашению государственной, военной, коммерческой или иной охраняемой законом тайны, а также если того требуют интересы обеспечения безопасности участников производства, членов их семей, их близких, наконец — защиты чести и достоинства этих лиц. Решение о закрытом рассмотрении выносится органом (должностным лицом), рассматривающим дело.

Лица, участвующие в производстве, вправе заявить ходатайства, подлежащие обязательному и немедленному рассмотрению. Форма ходатайства письменная. Судья, орган (должностное лицо), в производстве которого находится дело, может отказать в удовлетворении ходатайства.

Надзор за точным и единообразным исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях

осуществляется органами прокуратуры (за исключением дел, находящихся в производстве суда).

§ 2. Участники производства

К их числу Кодекс об административных правонарушениях относит: лиц, в отношении которых ведется производство; потерпевших; законных представителей физических и юридических лиц; защитников и представителей потерпевшего; свидетелей; понятых; специалистов; экспертов; переводчиков.

Так, *лицо, привлекаемое к административной ответственности*, вправе знакомиться с материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства, пользоваться юридической помощью адвоката или иного лица, приглашенного им по выбору, выступать на родном языке и пользоваться при необходимости услугами переводчика, обжаловать вынесенное по делу постановление. Дело рассматривается в его присутствии. Если имеются данные о его своевременном извещении о месте и времени рассмотрения дела и от него не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела, оно может быть рассмотрено в его отсутствие. По некоторым делам присутствие привлекаемого к административной ответственности является обязательным (например, при рассмотрении дел, влекущих административный арест или административное выдворение).

На время рассмотрения обстоятельств дела, обсуждение которых может оказать отрицательное влияние на несовершеннолетнее лицо, последнее может быть удалено на время рассмотрения таких обстоятельств.

Потерпевшим признается физическое или юридическое лицо, которому административным правонарушением причинен моральный, физический или имущественный вред.

Законные представители физического лица — родители, усыновители, опекуны, попечители несовершеннолетних нарушителей или потерпевших, а также лиц, которые в силу своих физических или психических недостатков не могут сами осуществлять свои права по делам об административных правонарушениях.

При рассмотрении дел о правонарушении, совершенном лицом в возрасте до 18 лет, присутствие законного представителя может быть признано обязательным.

Законные представители юридического лица осуществляют защиту его прав и законных интересов, если в отношении его ведется производство или оно является потерпевшим.

В таком качестве выступают руководитель юридического лица, а также иное лицо, признанное в соответствии с законом и учредительными документами органом юридического лица. Полномочия законного представителя подтверждаются документами, удостоверяющими его служебное положение.

Для оказания юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство, может участвовать *защитник*, а для оказания такой же помощи потерпевшему — *представитель*. В качестве защитника или представителя к участию в производстве допускаются адвокат или иное лицо. Полномочия адвоката удостоверяются ордером, выданным юридической консультацией, а полномочия представителя — официальной доверенностью.

Защитник и представитель допускаются к участию в производстве с момента составления протокола об административном правонарушении, а защитник также с момента административного задержания физического лица.

Свидетель — любое лицо, которому могут быть известны какие-либо обстоятельства, подлежащие установлению по данному делу.

Свидетель предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложных показаний. За отказ или уклонение от исполнения своих обязанностей он может нести административную ответственность.

При опросе несовершеннолетнего свидетеля, не достигшего 14 лет, обязательно присутствие педагога или психолога.

Свидетель вправе не свидетельствовать против себя, своего супруга и близких родственников.

Понятой — привлекаемое к участию в производстве любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо. Присутствие понятых обязательно при применении мер обеспечения производства. Число понятых должно быть не менее двух.

Специалист — 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.

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.

Переводчик — лицо, владеющее языками или навыками сурдоперевода.

Участники производства вправе знакомиться с материалами дела, заявлять ходатайства, делать заявления и замечания, приносить жалобы на постановление по делу.

В производстве по делам об административных правонарушениях вправе участвовать *прокурор* (возбуждать производство, участвовать в рассмотрении дел, заявлять ходатайства, давать заключения по возникающим вопросам). Независимо от участия в деле он может принести протест на постановление по делу.

О месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним, а также дела, возбужденного по его инициативе, извещается прокурор.

К участию в производстве не допускаются в качестве защитника или представителя сотрудники государственных органов, осуществляющих надзор и контроль за соблюдением правил, нарушение которых явилось основанием для возбуждения данного дела, а специалисты, эксперты — если состоят в родственных отношениях с другими участниками производства. При этих обстоятельствах названные лица подлежат отводу (самоотводу). Потерпевшему, свидетелю, эксперту, специалисту, переводчику возмещаются расходы, понесенные ими в связи с участием в производстве.

§ 3. Доказательства

Важное процессуальное значение имеют доказательства, т. е. любые фактические данные, на основе которых судья, орган (должностные лица) устанавливают наличие либо отсутствие административного правонарушения, виновность данного лица и иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

Предмет доказывания составляют обстоятельства, подлежащие обязательному выяснению. Это: наличие события административного правонарушения; лицо, совершившее противоправные действия (бездействие), наказуемые в административном порядке; виновность лица; обстоятельства, смягчающие или отягчающие административную ответственность; характер и размер причиненного ущерба; обстоятельства, исключающие производство; другие обстоятельства, имеющие значение для правильного решения дела, а также причины и условия совершения административного правонарушения.

Эти данные устанавливаются протоколом об административном правонарушении, объяснениями лиц, в отношении которых ведется производство, показаниями потерпевших, свидетелей, заключениями эксперта, иными документами, а также показаниями специальных

технических средств, вещественными доказательствами. Не допускается использование доказательств, полученных с нарушением закона.

Если при производстве возникает необходимость в использовании специальных познаний, назначается экспертиза. По этому поводу выносится определение, в котором указываются основания для ее назначения, эксперт или учреждение, проводящие экспертизу, поставленные перед экспертом вопросы. Лицо, в отношении которого ведется производство, вправе заявить отвод эксперту, просить о привлечении в качестве экспертов указанных им лиц, ставить дополнительные вопросы перед экспертом.

Эксперт дает письменное заключение, которое не является обязательным для органа (должностного лица), в производстве которого находится дело. Несогласие с заключением эксперта должно быть мотивировано.

Должностные лица, ведущие производство, вправе брать пробы, образцы почерка и образцы товаров, необходимые для проведения экспертизы.

Вещественными доказательствами по делу могут быть предметы, явившиеся орудием совершения или непосредственным объектом правонарушения либо сохранившие на себе его следы. В случае необходимости они фотографируются или фиксируются иным способом и приобщаются к делу. Сохранность вещественных доказательств гарантируется органом (должностным лицом), ведущим производство.

Документы признаются доказательствами, если сведения, изложенные или удостоверенные в них, имеют значение для производства. Эти сведения фиксируются как в письменной, так и в иной форме (материалы фото- и киносъемок, звуко- и видеозаписи, информационные базы и банки данных и другие носители информации).

Признаются доказательствами показания специальных технических средств, т. е. измерительных приборов, утвержденных в официальном порядке в качестве средств измерений, имеющих соответствующие сертификаты и прошедшие метрологическую проверку.

В интересах разрешения дела в качестве доказательств могут быть истребованы сведения. Они должны быть направлены в трехдневный срок со дня получения определения об их истребовании, а при совершении правонарушения, влекущего административный арест, — незамедлительно.

Оценка доказательств осуществляется судьей, органом (должностным лицом), ведущим административное производство, по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокуп-

ности. Никакие доказательства не могут иметь заранее установленной силы.

§ 4. Возбуждение дела об административном правонарушении, административное расследование

Возбуждение дела об административном правонарушении — начальная стадия производства. Применительно к производству по делам об административных правонарушениях данная стадия имеет специфическое процессуальное оформление. Суть его состоит в составлении особого процессуального документа, а именно — протокола об административном правонарушении.

Поскольку составление такого протокола отнесено к компетенции соответствующего полномочного должностного лица, постольку инициатором возбуждения дела является именно оно (в некоторых случаях — представитель общественного объединения). Данный момент заслуживает внимания, так как административное производство в иных случаях может возбуждаться по инициативе, например, граждан, общественных объединений, исполнительных органов и прокурора.

Возбуждение дела по своему юридическому значению можно квалифицировать в качестве процессуального действия, являющегося юридическим фактом; оно влечет за собой возникновение конкретного административно-процессуального отношения.

Поводами к возбуждению дела являются: непосредственное обнаружение уполномоченным должностным лицом факта совершения административного правонарушения; материалы, поступающие из правоохранительных органов, а также от других государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений; сообщения и заявления физических и юридических лиц; сообщения в средствах массовой информации.

Основанием для возбуждения дела является наличие достаточных данных, указывающих на признаки административного правонарушения (наличие события правонарушения).

Дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента составления протокола о его совершении либо первого протокола о применении мер процессуального обеспечения или вынесении прокурором постановления о возбуждении административного производства.

Протокол об административном правонарушении — процессуальный документ, свидетельствующий о совершении данного

противоправного деяния (конечно, предположительно). Его составляют уполномоченные должностные лица — представители тех органов, которые правомочны рассматривать дела об административных правонарушениях (например, должностные лица полиции, контрольно-надзорных органов и т. п.). Их перечень содержится в ст. 28.3 КоАП.

Протокол составляется сразу же после выявления факта совершения административного правонарушения. Если же требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела, в том числе данных о личности или сведений о юридическом лице, протокол составляется в течение двух суток с момента выявления правонарушения.

Затем протокол направляется судье, органу (должностному лицу), уполномоченному рассматривать дело, в течение суток с момента его составления. Если правонарушение влечет за собой административный арест, протокол передается судье немедленно после его составления.

Протокол об административном правонарушении составляется не во всех случаях. Так, при совершении правонарушения, влекущего назначение административного наказания в виде предупреждения или административного штрафа, не превышающего одного минимального размера оплаты труда, протокол не составляется. В таких случаях уполномоченным должностным лицом оформляется предупреждение либо налагается и взимается штраф на месте совершения правонарушения. Если лицо оспаривает наказание, налагаемое на месте, либо отказывается от уплаты штрафа, протокол составляется на общих основаниях. Протокол не составляется также в случаях, когда административное производство возбуждено постановлением прокурора.

При невозможности составить протокол на месте совершения административного правонарушения, хотя его составление обязательно, нарушитель может быть доставлен в полицию или в иной юрисдикционный орган.

В случаях когда после выявления административного правонарушения возникает потребность в осуществлении экспертизы или иных процессуальных действий, требующих значительных временных затрат, проводится административное расследование (например, правонарушения в области антимонопольного законодательства, налогов и сборов, таможенного дела, дорожного движения и т. п.), являющееся самостоятельной стадией производства. Оно проводится по месту совершения или выявления административного правонарушения. Его срок не может превышать один месяц с момента возбуждения дела.

В исключительных случаях вышестоящими должностными лицами этот срок может быть продлен на срок не более одного месяца, а по делам о нарушении таможенных правил — до шести месяцев.

По окончании расследования составляется протокол об административном правонарушении либо выносится постановление о прекращении дела.

В целях пресечения административных правонарушений, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела и исполнения принятого по нему постановления уполномоченные лица вправе применять предусмотренные Кодексом об административных правонарушениях меры процессуального обеспечения производства: доставление, административное задержание; личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице; досмотр транспортных средств; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов; изъятие вещей и документов и др. По своему юридическому характеру они представляют собой самостоятельный вид административного принуждения.

§ 5. Рассмотрение дела и вынесение постановления

Это — центральная стадия, в рамках которой проявляются важнейшие черты, свойственные юрисдикционной административно-процессуальной деятельности.

Прежде всего судья, орган (должностное лицо), уполномоченный рассматривать дела такого рода, осуществляет подготовку к рассмотрению. При этом должны быть решены вопросы важного юридического значения, а именно: относится ли данное дело к их компетенции; правильно ли составлены протокол и другие материалы, если таковые имеются; извещены ли лица, участвующие в рассмотрении дела, о месте и времени рассмотрения; имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения дела; достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу; имеются ли ходатайства и отводы.

При этом учитывается, что данное дело не может рассматриваться в случаях родственных связей между участниками производства либо наличия личной, прямой или косвенной заинтересованности в решении дела судьи или должностного лица, рассматривающего дело. При наличии этих обстоятельств они обязаны заявить само-

отвод, а другие участники производства вправе заявить отвод этим официальным лицам.

При подготовке к рассмотрению дела разрешается ряд вопросов, по которым в случае необходимости судьей, органом (должностным лицом) выносится определение. В таком порядке назначается время и место рассмотрения дела, определяются лица, которых необходимо вызвать, а также дополнительные материалы, которые необходимо истребовать; назначается экспертиза; отлагается рассмотрение дела; принимается решение о возвращении протокола об административном правонарушении в случае составления его неправомочными лицами или неправильного составления, а также о передаче протокола по подведомственности, если рассмотрение дела не относится к компетенции судьи, органа, должностного лица, к которым он поступил, либо вынесено определение об их отводе. При наличии соответствующих обстоятельств выносится постановление о прекращении производства по делу. При неявке без уважительной причины вызванных лиц, когда их отсутствие препятствует всестороннему, полному, объективному и своевременному разрешению дела, выносится определение о приводе указанных лиц.

Рассмотрение дела об административном правонарушении осуществляется по месту его совершения или по месту жительства нарушителя, а также по месту нахождения органа, проводившего административное расследование.

Установлены определенные сроки рассмотрения таких дел.

Дела об административных правонарушениях рассматриваются, как правило, в 15-дневный срок со дня получения судьей, органом (должностным лицом), правомочным рассматривать дело, необходимых материалов (в частности, протокола о нарушении). Некоторые дела рассматриваются в более сжатые сроки. Так, дела о правонарушениях, совершение которых влечет административный арест, рассматриваются в день получения протокола о правонарушении.

Судья, орган (должностное лицо) при рассмотрении дела обязан выяснить:

- 1) было ли совершено административное правонарушение;
- 2) виновно ли данное лицо в его совершении;
- 3) подлежит ли оно административной ответственности;
- 4) имеются ли обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность, причинен ли имущественный ущерб.

При наличии хотя бы одного из обстоятельств, исключающих производство по данному делу, при объявлении нарушителю устного замечания, при передаче дела на предмет привлечения виновного к дисциплинарной ответственности, а также при обнаружении в нарушении признаков преступления рассмотрение дела завершается прекращением производства.

Разрешение дела об административном правонарушении выражается в вынесении судьей, органом (должностным лицом) постановления по делу. Оно может быть либо о прекращении дела производством, либо о назначении административного наказания. В последнем случае постановление должно содержать все данные, свидетельствующие о том, что в ходе рассмотрения дела установлен факт административного правонарушения и лицо, его совершившее. Не допускается принятие постановлений, унижающих достоинство человека.

Установлено, что судья, рассматривающий дело об административном правонарушении, вправе при отсутствии спора одновременно с назначением административного наказания решить вопрос о возмещении имущественного ущерба. Возмещение имущественного ущерба по делам, рассматриваемым иными уполномоченными органами (должностными лицами), разрешается в исковом порядке, т. е. в рамках гражданского судопроизводства.

В постановлении по делу помимо определения меры административного наказания должны быть решены вопросы о вещественных доказательствах, изъятых предметах, документах и ценностях. Предметы, явившиеся орудием совершения административного правонарушения или непосредственным его объектом, принадлежащие физическому или юридическому лицу, конфискуются либо передаются в соответствующие учреждения или уничтожаются. В остальных случаях они возвращаются по принадлежности.

Постановление объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела. Копия постановления в течение трех дней вручается или высылается лицу, в отношении которого оно вынесено. Копия вручается под расписку.

По результатам рассмотрения дела при установлении причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений, судья, орган (должностное лицо), вынесший постановление по делу, вносит в соответствующие органы, организации и учреждения представление о принятии мер по их устранению. Установлена обязанность сообщения о принятых мерах в течение месяца со дня поступления такого представления.

§ 6. Пересмотр постановлений и решений

Постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано лицом, в отношении которого вынесено постановление, потерпевшим, законным представителем физического лица, законным представителем юридического лица, защитником и представителем.

Установлено, что жалоба подается: на постановление, вынесенное судьей — в вышестоящий суд; на вынесенное коллегиальным органом — в районный суд по месту нахождения такого органа; на вынесенное должностным лицом — вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела. Если жалоба поступила одновременно в суд и к вышестоящему должностному лицу, ее рассматривает суд.

Постановление по делу об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом или лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, обжалуется в арбитражный суд.

Получивший жалобу орган (должностное лицо) обязан в течение трех суток со дня ее получения направить материалы дела в вышестоящий суд, вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу.

Жалоба на постановление судьи о назначении наказания в виде административного ареста подлежит направлению в вышестоящий суд в день получения жалобы.

Жалоба может быть подана непосредственно в вышестоящий суд, вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу.

В случае если рассмотрение жалобы не относится к компетенции судьи, органа (должностного лица), к которым она поступила, последние в течение трех суток направляют ее по подведомственности.

Жалоба может быть подана в течение десяти дней со дня вручения или получения копии постановления по делу. Пропуск срока может быть восстановлен судьей, должностным лицом, правомочным рассматривать жалобу, по ходатайству ее автора. Срок рассмотрения жалоб — десятидневный со дня их поступления; сутки — с момента подачи жалобы на постановление об административном аресте, если лицо отбывает этот арест.

Жалобы рассматриваются судьями, должностными лицами единолично. При их рассмотрении проверяется законность и обоснованность вынесенного постановления. По результатам рассмотрения жалобы выносятся одно из следующих решений:

- 1) жалоба остается без удовлетворения и постановление остается без изменений;

- 2) постановление отменяется и дело направляется на новое рассмотрение;
- 3) постановление отменяется и дело прекращается;
- 4) изменяется мера административного наказания при условии, что оно не будет усилено.

При установлении некомпетентности органа (должностного лица), вынесшего постановление по делу, постановление отменяется и дело направляется на рассмотрение правомочного органа (должностного лица).

Решение по жалобе оглашается немедленно после его принятия. Копия решения в срок до трех суток после его вынесения вручается лицам, в отношении которых было вынесено постановление по делу, а также потерпевшему, законному представителю юридического лица.

Решение по жалобе может быть обжаловано в районный суд по месту рассмотрения жалобы, а затем в вышестоящий суд.

Не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении и последующие решения вышестоящих инстанций по жалобам на это постановление могут быть опротестованы прокурором. Протест прокурора рассматривается в том же порядке, что и рассмотрение жалоб.

Постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу после истечения срока, установленного для его обжалования, если оно не было обжаловано или опротестовано; немедленно после вынесения решения по жалобе, протесту, если оно не отменяет постановление.

Вступившее в законную силу постановление по делу, а также решение по жалобе, могут быть опротестованы прокурором. Право принесения протестов принадлежит прокурорам субъектов РФ и их заместителям, Генеральному прокурору РФ и его заместителям. Они могут быть также пересмотрены председателями верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов Москвы и Санкт-Петербурга, судов автономной области и автономных округов и их заместителями, Председателем Верховного Суда и его заместителями. В порядке надзора по подведомственности они могут быть пересмотрены Высшим Арбитражным Судом РФ.

§ 7. Исполнение постановлений

Постановление по делу об административном правонарушении подлежит исполнению с момента его вступления в законную силу.

Обращение постановления к исполнению — функция судьи, органа, должностного лица, вынесших постановление. Исполнение постановления — функция уполномоченных на то органов, должностных лиц в порядке, установленном Кодексом об административных правонарушениях.

Для обращения постановления к исполнению установлен срок — трое суток со дня его вступления в законную силу. При принесении протеста на вступившие в законную силу постановления его исполнение приостанавливается до рассмотрения протеста.

К компетенции судьи, органа (должностного лица), вынесших постановление, при наличии обстоятельств, вследствие которых исполнение постановления об административном аресте, лишении специального права или административном штрафе (кроме случаев взыскания штрафа на месте) невозможно в установленные сроки, введена отсрочка исполнения на срок до одного месяца. С учетом материального положения лица, привлеченного к административной ответственности, уплата штрафа может быть рассрочена на период до трех месяцев.

Давность исполнения постановлений определяется следующим образом: постановление не подлежит исполнению, если оно не было приведено в исполнение в течение года со дня вступления в законную силу.

Судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление о назначении административного наказания, приостанавливают исполнение постановления в случае его опротестования прокурором до рассмотрения протеста. Принесение протеста на постановление об административном аресте не приостанавливает исполнение этого постановления.

Установлен определенный порядок исполнения постановлений о назначении различных видов административного наказания. Так, постановление о назначении административного наказания в виде предупреждения приводится в исполнение вынесшим его органом (должностным лицом) путем объявления постановления после окончания рассмотрения дела.

Постановление о наложении административного штрафа на физическое лицо исполняется следующим образом. Штраф должен быть уплачен не позднее 30 дней со дня вступления постановления в законную силу путем внесения или перечисления в банк или иное уполномоченное кредитное учреждение. Возможно и принудительное исполнение: постановление о наложении штрафа направляется администрации организации, где работает или получает вознаграждение, пенсию или стипендию оштрафованный для удержания суммы штрафа из заработной платы или иных видов дохода. Все это должно

произойти в срок, не превышающий шести месяцев. Взыскание суммы штрафа с неработающего осуществляется судебным приставом путем обращения взыскания на имущество.

При отсутствии самостоятельного заработка у несовершеннолетнего штраф взыскивается с его родителей или с лиц, их замещающих.

В отношении юридического лица принудительное взыскание осуществляется банком или иным кредитным учреждением по постановлению о наложении штрафа путем взыскания из денежных средств или доходов юридического лица. Отсутствие денежных средств влечет за собой взыскание суммы штрафа судебным приставом с имущества юридического лица.

Если административный штраф взымается на месте совершения физическим лицом административного правонарушения, ему выдается постановление-квитанция.

Постановление о конфискации исполняется судебным приставом, а в отношении оружия — органами внутренних дел.

Постановление о лишении специальных прав исполняется уполномоченными должностными лицами органов внутренних дел, контрольно-надзорных органов путем изъятия, например, водительского удостоверения или охотничьего билета.

Постановление об административном аресте исполняется органами внутренних дел.

Постановление об административном выдворении исполняется органами пограничной службы ФСБ России и органами миграционной службы. Происходят передача иностранного гражданина представителю власти иностранного государства в принудительном порядке либо контролируемый самостоятельный выезд выдворяемого из Российской Федерации.

Исполнение постановления о дисквалификации производится путем прекращения договора (контракта) на осуществление деятельности по управлению юридическим лицом.

Исполнение постановления об административном приостановлении деятельности осуществляется соответствующими административными органами.

Исполнение постановления об обязательных работах осуществляется соответствующими административными органами.

Окончание производства по исполнению постановлений о назначении административных наказаний оформляется отметкой должностного лица, производившего исполнение, на постановлении, возвращаемом судьбе, органу, должностному лицу, вынесшим постановление.

Контрольные вопросы

1. Правовые основы производства по делам об административных правонарушениях.
2. Стадии производства.
3. Участники производства.
4. Доказательства.
5. Возбуждение дела об административном правонарушении, административное расследование.
6. Рассмотрение дела и вынесение постановления.
7. Пересмотр постановлений и решений.
8. Исполнение постановлений.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Дугенец А. С. Административно-юрисдикционный процесс. Монография М.: ВНИИ МВД России, 2003.

Панова И. В. Административно-процессуальное право России. М.: Норма, 2007.

Серков П. П. Рассмотрение дел об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции. М.: Норма, 2009.

Серков П. П. Судебная практика по делам об административных правонарушениях. М.: Норма, 2008.

Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право: научное издание. СПб., 2002.

Шергин А. П. Административная юрисдикция. М.: Юридическая литература, 1979.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1, 2).

Арбитражный процессуальный кодекс РФ (СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012).

Раздел VI

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Глава 22. ЗАКОННОСТЬ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ И СПОСОБЫ ЕЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ

План темы

1. Понятие законности в государственном управлении и способы ее обеспечения.
2. Государственный контроль и его виды.
3. Прокурорский надзор.
4. Административный надзор.
5. Обжалование действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц.

§ 1. Понятие законности в государственном управлении и способы ее обеспечения

Одним из важнейших принципов государственного управления является законность. Законность в государственном управлении можно определить как точное и единообразное понимание и исполнение Конституции Российской Федерации и законов всеми органами исполнительной власти и должностными лицами, а также лицами, к которым обращены требования субъектов управления. Законность выражается в обязанности каждого субъекта управления действовать строго в пределах своей компетенции, а также в соответствии законодательству любых актов управления.

С принципом законности тесно связан принцип дисциплины. Вместе с тем дисциплина и законность различаются. Сущность дисциплины как принципа государственного управления состоит в исполнении должностными лицами органов исполнительной вла-

сти возложенных на них обязанностей, а также в исполнении актов управления и законных требований должностных лиц теми, к кому они адресованы.

Принцип законности закреплен в ст. 15 Конституции Российской Федерации, согласно которой органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

К принципам законности относятся следующие: верховенство закона, реальность законности, единство законности, недопустимость противопоставления законности и целесообразности.

Верховенство закона выражается в том, что закон играет главенствующую роль. Государственное управление осуществляется на основе и во исполнение закона. Все подзаконные акты субъектов государственного управления должны соответствовать закону. В случае несоответствия акта управления закону применяется закон, а акт управления должен быть приведен в соответствие с законом либо отменен.

Принцип реальности законности означает достижение фактического исполнения норм законов в управленческой деятельности.

Принцип единства законности означает единое понимание и применение закона на всей территории, на которую он распространяет свое действие (например, федерального закона — на всей территории Российской Федерации).

Принцип недопустимости противопоставления законности и целесообразности состоит в том, что в рамках закона должны выбираться наиболее целесообразные и оптимальные решения в сфере управления. Однако закон в процессе управления нельзя корректировать в угоду целесообразности. Изменить закон можно только путем законотворческой процедуры.

Законность также тесно связана с правовой культурой населения.

В теории административного права выделяются следующие способы обеспечения законности: контроль, надзор и обжалование действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц.

Государственный контроль как способ обеспечения законности состоит в том, что уполномоченные государственные органы (должностные лица), используя определенные приемы и способы, выясняют, не допущены ли подконтрольными органами (должностными лицами)

в их деятельности нарушения законности и целесообразности. При наличии таких нарушений контрольные органы принимают меры к их устранению, восстановлению нарушенных прав, привлечению виновных должностных лиц к ответственности.

Принципами государственного контроля являются: законность, объективность, независимость, гласность, экономичность, сохранение государственной и иной охраняемой законом тайны.

Говоря о государственном контроле как способе обеспечения законности, важно отметить и то, что контрольные и подконтрольные органы, как правило, соподчинены. При этом контроль может быть внешним, когда он осуществляется органом, не входящим в систему проверяемого ведомства, и внутренним, когда контрольные органы входят в ведомственную систему.

Государственный контроль подразделяется на общий, когда охватывается вся деятельность проверяемого органа, и специальный, когда проверка осуществляется по определенным вопросам.

Надзор как способ обеспечения законности заключается в постоянном систематическом наблюдении специальных государственных органов за деятельностью государственных органов, должностных лиц и граждан с целью выявления нарушений законности.

При этом надзор отличается от контроля прежде всего тем, что органы надзора и поднадзорные органы не находятся в отношениях подчиненности (например, государственные инспекции, прокуратура). Кроме того, надзорные органы выявляют у поднадзорных только нарушения законности, но не целесообразности.

Надзор подразделяется на два вида: прокурорский и административный.

Обжалование действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц как способ обеспечения законности состоит в том, что каждый вправе обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы. Кроме того, в соответствии с Законом Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих нарушены его права и свободы.

§ 2. Государственный контроль и его виды

Сущность государственного контроля состоит в проверке соблюдения органами исполнительной власти и их должностными лицами законности, а также обеспечения целесообразности и эффективности в своей деятельности.

В государственном управлении осуществляются следующие виды государственного контроля:

- контроль, осуществляемый Президентом Российской Федерации (президентский контроль);
- контроль, осуществляемый органами представительной власти (парламентский контроль);
- контроль, осуществляемый органами исполнительной власти;
- судебный контроль.

Президентский контроль. Президентский контроль в государственном управлении состоит в том, что в соответствии с полномочиями, предоставленными Конституцией и федеральными законами, он осуществляет контрольные полномочия при формировании Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, Совета Безопасности Российской Федерации, Администрации Президента Российской Федерации, а также при назначении и освобождении высшего командования Вооруженных Сил Российской Федерации, назначении и отзыве дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях.

Контроль, осуществляемый органами представительной власти. Этот вид государственного контроля осуществляется палатами Федерального Собрания Российской Федерации (парламента Российской Федерации), являющегося представительным и законодательным органом Российской Федерации. Федеральное Собрание Российской Федерации состоит из двух палат: Совета Федерации и Государственной Думы.

Контроль, осуществляемый органами исполнительной власти. Данный вид государственного контроля осуществляют Правительство Российской Федерации, федеральные министерства, иные федеральные органы исполнительной власти, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии с Регламентом Совета Федерации, утвержденным постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 г. № 33-СФ и Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, принятым постановлением Государственной Думы Федерального

Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД формами контрольной деятельности палат Федерального Собрания Российской Федерации являются следующие:

- подготовка и принятие парламентского запроса;
- проведение парламентских слушаний;
- заслушивание на заседаниях палат членов Правительства Российской Федерации (парламентский час);
- рассмотрение вопросов, отнесенных к ведению палат, на заседаниях их комитетов и комиссий;
- приглашение на заседание комитета представителей органов исполнительной власти;
- запрос комиссией и комитетом необходимых документов и материалов;
- депутатский запрос.

Судебный контроль в государственном управлении осуществляется Конституционным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции, а также арбитражными судами.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации является судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства.

Сущность контрольной деятельности судов общей юрисдикции заключается в том, что они при рассмотрении конкретных дел оценивают законность актов и действий органов исполнительной власти и их должностных лиц. Суд, признав жалобу обоснованной, выносит решение об обязанности соответствующих государственного органа или должностного лица устранить в полном объеме допущенное нарушение прав и свобод гражданина. С момента вступления в законную силу решения суда о признании акта либо отдельной его части незаконными, этот акт или его отдельная часть считаются недействующими.

Кроме того, суд, обнаружив при рассмотрении дела нарушения законности должностными лицами, выносит частное определение и направляет его в соответствующие государственные органы, которые обязаны сообщить суду о принятых ими мерах. Это сообщение должно быть сделано в месячный срок со дня получения копии частного определения.

Контроль за деятельностью органов исполнительной власти осуществляется также судьями в процессе рассмотрения дел об админи-

стративных правонарушениях в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. При этом судья выясняет следующие вопросы: не превышены ли компетенции органа исполнительной власти, правильно ли составлены протокол об административном правонарушении и другие протоколы, а также правильно ли оформлены иные материалы дела, а также ряд иных вопросов, связанных с деятельностью органов исполнительной власти, осуществляющих административную юрисдикцию.

§ 3. Прокурорский надзор

Среди способов обеспечения законности в государственном управлении важное место занимает прокурорский надзор, который является одной из важных составных частей, относительно самостоятельной и специфической отраслью деятельности прокуратуры. Предмет надзора, полномочия прокуроров по его осуществлению, методы и формы реагирования прокурора на факты нарушения закона регламентированы Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации».

Прокуратура Российской Федерации является единой федеральной централизованной системой органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, и соответствием законодательству всех иных правовых актов.

Прокурорский надзор осуществляется в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. При этом для обеспечения законности в государственном управлении прокуратурой Российской Федерации осуществляются два вида надзора:

— надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

— надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами

военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

Прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе:

- по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов исполнительной власти, организаций, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;

- требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов и организаций представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;

- вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Прокурор или его заместитель в случае установления факта нарушения закона органами и должностными лицами:

- освобождает своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов;

- опротестовывает противоречащие закону правовые акты, обращается в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными;

- вносит представление об устранении нарушений закона.

§ 4. Административный надзор

Административный надзор как способ обеспечения законности представляет собой особый вид государственной деятельности специально уполномоченных органов исполнительной власти и их должностных лиц, направленный на строгое и точное исполнение органами исполнительной власти, коммерческими и некоммерческими организациями, а также гражданами общеобязательных правил, имеющих важное значение для общества и государства.

Административный надзор реализуется в различных организационных и правовых формах. С этой точки зрения выделяются три его разновидности:

а) административный надзор в отношении неопределенного (неперсонифицированного) круга физических и юридических лиц независимо от их ведомственной подчиненности и формы собственности, не находящихся в каком-либо подчинении органов надзора, за соблюдением ими определенных правил, например, правил пожарной безопасности;

б) административный надзор, осуществляемый в отношении определенного круга граждан, должностных лиц, юридических лиц и по конкретным вопросам, например, надзор за соблюдением гражданами правил приобретения, хранения и использования огнестрельного оружия, должностными лицами, ответственными за сохранность и использование радиоактивных материалов, средств цветного копирования;

в) административный надзор, осуществляемый органами внутренних дел в отношении некоторых граждан, освобожденных из мест лишения свободы.

Организационно-административный надзор представляет процесс последовательно осуществляемых этапов или стадий: предварительный — анализ информации о поднадзорном объекте, разработка и доведение до объекта надзора соответствующих норм, правил его функционирования; текущий — включающий систематическое и непосредственное наблюдение, инспектирование, проверки, в ходе которых выявляются нарушения, применяются меры пресечения, восстанавливается нарушенный порядок, решается вопрос о необходимости привлечения виновных к ответственности; заключительный — состоящий в анализе общего положения объекта надзора, выявлении тенденции, разработке предложений.

Правовые формы осуществления административного надзора также отличаются большой спецификой. В частности, он связан с оформлением и выдачей гражданам и юридическим лицам различных разрешений, лицензий, необходимых документов (например, пропуска в пограничную зону), позволяющих им реализовать свои субъективные права в той или иной сфере государственного управления.

Административный надзор, как правило, связан с применением административного принуждения, причем надзорные органы используют административно-предупредительные меры (например, карантин), меры административного пресечения (например, запрещение эксплуатации неисправного автотранспорта), меры административно-процессуального обеспечения (например, изъятие вещей, товаров и документов), административные наказания. Следовательно, органы административного надзора одновременно являются и органами административной юрисдикции.

Таким образом, можно отметить, что административный надзор как самостоятельный вид государственной деятельности по обеспечению законности и дисциплины в процессе реализации исполнительной власти обладает следующими признаками:

- отсутствием организационной подчиненности субъектов надзора и поднадзорных объектов;
- возможностью оценки деятельности поднадзорных объектов только с точки зрения законности и по достаточно узкому кругу специальных вопросов;
- невозможностью вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность объекта надзора;
- наличием специального объекта надзорной деятельности — норм, правил, требований, стандартов, содержащихся в нормативных актах, их исполнение физическими и юридическими лицами;
- возможностью самостоятельного применения мер административного принуждения в случаях обнаружения правонарушений или возникновения угроз безопасности различным объектам;
- строгое ограничение данных мер принуждения правовыми рамками; наличием юрисдикционных полномочий.

Таким образом, административный надзор — это особый вид государственной управленческой деятельности, осуществляемой специальными органами исполнительной власти в отношении организационно не подчиненных им органов, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц и граждан по поводу исполнения ими общеобязательных норм, правил, стандартов, требований с использованием комплекса мер административного принуждения с целью предупреждения, выявления и пресечения правонарушений, восстановления установленного порядка и привлечения виновных к административной ответственности.

§ 5. Обжалование действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц

Большую роль в обеспечении законности в управлении играет и такой способ ее обеспечения, как обжалование действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц. Согласно ст. 33 Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Вопросы, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации закрепленного за ним Конституцией Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, определяются Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

В соответствии с данным законом граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам. Право на обращение реализуется свободно и добровольно. Однако осуществление права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц. Рассмотрение обращений граждан осуществляется бесплатно.

Судебный порядок обжалования действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц определяется Законом Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», а также главой 25 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации «Производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих».

В соответствии с названным Законом каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих нарушены его права и свободы.

В соответствии с данным Законом суды рассматривают жалобы на любые действия (решения), нарушающие права и свободы граждан, кроме действий (решений), проверка которых отнесена законодательством к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, а также действий (решений), в отношении которых законодательством предусмотрен иной порядок судебного обжалования.

Контрольные вопросы

1. Законность и дисциплина, их соотношение.
2. Понятие и система обеспечения законности в Российской Федерации.
3. Соотношение контроля и надзора.

4. Президентский контроль.
5. Парламентский контроль.
6. Контрольные полномочия Правительства Российской Федерации. Общий, ведомственный и надведомственный контроль.
7. Судебный контроль.
8. Прокурорский надзор, административный надзор.
9. Субъекты осуществления специальных контрольно-надзорных функций и полномочий в сфере реализации исполнительной власти.
10. Роль обжалования в обеспечении законности в управлении.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Беляев В. П. Сущность контроля и надзора, их сходство и различия // Государство и право. 2006. № 7.

Величко А. Ю. Контрольно-надзорная деятельность государства: система и ее элементы // Государство и право. 2008. № 1.

Лунев А. Е. Обеспечение законности в советском государственном управлении. М.: Юридлит., 1963.

Марков К. В. Государственный контроль: опыт и проблемы. М., 2005.

Мартынов А. В. Административный надзор в России: теоретические основы построения / под. ред. Ю. Н. Старилова. М.: Закон и право, 2010.

Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления. М.: Юридлит., 1974.

Тарасов А. М. Государственный контроль в России: монография. М.: Континент, 2008.

Хаманева Н. Ю. Судебный контроль за реализацией прав граждан в сфере исполнительной власти. М.: Изд-во ИГиПРАН, 1999.

Федеральный Конституционный Закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712).

Федеральный Конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011).

Федеральный Конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447).

Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060).

Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате» (СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 167).

Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277).

Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» (СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4859).

Федеральный закон от 18 июля 1999 г. № 183-ФЗ «Об экспортном контроле» (СЗ РФ. 1999. № 30. Ст. 3774).

Закон Российской Федерации от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 366).

Положение о Контрольном управлении Президента Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 8 июня 2004 № 729 (СЗ РФ. 2004. № 24. Ст. 2395).

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ. ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ, СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ И АДМИНИСТРАТИВНО- ПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРАХ

Раздел VII ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Глава 23. СУЩНОСТЬ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

План темы

1. Понятие организации государственного управления.
2. Организация государственного управления в современных условиях.

§ 1. Понятие организации государственного управления

Государственное управление является одной из форм государственной деятельности, сущность которой состоит в осуществлении его субъектами (прежде всего органами исполнительной власти) нормативно определенных функций путем использования принадлежащих им государственно-властных полномочий.

Для государственного управления важной является его организация, которая предусматривает определение нормами права совокупности субъектов государственного управления (органов исполнительной власти) и характера функциональных связей между ними.

В соответствии с ч. 2 ст. 77 Конституции Российской Федерации единую систему исполнительной власти в России образуют органы исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов. Подобное ее построение обусловлено предназначением органов исполнительной власти, их нацеленностью на решение социально-экономических задач, требующих высокой оперативности, дисциплины и слаженности действий. Единство указанной системы представляет собой одно из проявлений единства системы государственной власти в Российской Федерации (ч. 3 ст. 5 Конституции Российской Федерации). Оно предполагает структурно-функциональную совместимость названных органов власти, повышенную степень организационно-правового взаимодействия и соподчиненности.

Единство системы исполнительной власти (государственного управления) в Российской Федерации определяется верховенством Конституции Российской Федерации и федеральных законов; обязательностью для исполнения на всей территории России указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации.

Федеральные суды, подчиняясь только Конституции Российской Федерации и федеральным законам, наделены полномочиями давать оценку решениям и действиям (или бездействию) исполнительных органов и должностных лиц.

Прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за исполнением законов федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации.

Особую роль в поддержании единства системы исполнительной власти (государственного управления) играет Президент Российской Федерации. Он обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов исполнительной власти, осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории России. Президент вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Важная роль в организации системы исполнительной власти принадлежит и Правительству Российской Федерации. Правительство РФ проводит единую финансовую, кредитную и денежную политику, единой государственную политику в различных сферах государственной жизни. Правительство Российской Федерации обеспечивает единство системы исполнительной власти в Российской Федерации, направляет и контролирует деятельность федеральных органов исполнительной власти.

Правительство координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляет контроль за ними, обеспечивает устранение разногласий между федеральными и региональными органами исполнительной власти, вносит предложения Президенту Российской Федерации о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае их противоречия Конституции, федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Организация государственного управления, исходя из функций органов исполнительной власти, предусматривает следующие основные управленческие сферы:

а) управление в экономической сфере, охватывающее отрасли и сферы деятельности экономического профиля (промышленность, энергетика, сельское хозяйство, строительство, коммуникации, охрана и использование природных ресурсов, охрана окружающей среды, торговля, финансы и кредит, внешнеэкономическая деятельность, таможенное дело);

б) управление в социально-культурной сфере, охватывающее отрасли социального развития, образования, науки, здравоохранения, культуры, массовой информации;

в) управление в административно-политической сфере, охватывающее оборону, безопасность, область внутренних дел, юстиции, иностранных дел.

Важным вопросом организации системы государственного управления в Российской Федерации является разграничение управленческих отношений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими региональное управление.

Система исполнительной власти основывается на целостности и взаимосвязи федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации. Это предполагает единство структур исполнительной власти на федеральном уровне

и уровне субъектов Российской Федерации; четкое определение пределов полномочий на каждом уровне исполнительной власти в сфере совместного ведения; реализацию в установленных случаях федеральными органами исполнительной власти функции нормативного регулирования с соблюдением механизма согласования проектов решений; соблюдение органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации нормативных предписаний органов федеральной исполнительной власти.

Вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляют свои полномочия самостоятельно.

§ 2. Организация государственного управления в современных условиях

Говоря об организации государственного управления, необходимо отметить, что в современных условиях проводится всесторонняя административная реформа, конечной целью которой является формирование эффективной системы государственного управления в Российской Федерации. Одним из важнейших направлений этой реформы стало изменение принципов организации государственного управления по сравнению с системой государственного управления, ранее существовавшей в СССР и Российской Федерации.

Согласно ранее действовавшего Указа Президента Российской Федерации от 14 августа 1996 г. № 1176 «О системе федеральных органов исполнительной власти» в эту систему входили министерства Российской Федерации и иные федеральные органы исполнительной власти: государственные комитеты, федеральные комиссии, федеральные службы, российские агентства, федеральные надзоры России и иные федеральные органы исполнительной власти. Эти федеральные органы исполнительной власти в определенных областях деятельности не были соподчинены друг другу, координация федеральными министерствами деятельности других федеральных органов исполнительной власти осуществлялась неэффективно. Все федеральные органы исполнительной власти имели полномочия по нормативно-правовому регулированию в соответствующих областях деятельности, а ряд их функций в значительной мере дублировался.

Реформирование государственного управления в современных условиях было начато указами Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов

исполнительной власти» и от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти». В этих указах были определены новая блоковая система и структура федеральных органов исполнительной власти: федеральное министерство, федеральная служба и федеральное агентство. Внутри каждого блока осуществляется разделение функций органов исполнительной власти в соответствии с их системой. Ведущая роль принадлежит федеральным министерствам, которые осуществляют координацию и контроль деятельности находящихся в их ведении федеральных служб и федеральных агентств.

Следует отметить, что в современных условиях приобрели новые черты ранее существовавшие принципы организации государственного управления: управление по отдельным отраслям (отраслевое управление) и управление по межотраслевым сферам (межотраслевое управление).

Сущность отраслевого принципа организации управления состоит в том, что государственное управление организовано по отраслям (промышленность, сельское хозяйство, здравоохранение и др.). Под отраслью государственного управления понимается система органов управления, связанная общностью объекта управления и возглавляемая соответствующим министерством.

В рамках отраслевого управления федеральным министерством Российской Федерации разрабатывается и проводится государственная политика и осуществляется нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности, а также координация деятельности подведомственных федеральных органов исполнительной власти. Министерство возглавляет входящий в состав Правительства Российской Федерации министр Российской Федерации (федеральный министр).

Межотраслевое государственное управление — такой принцип организации государственного управления, когда управление осуществляется органами исполнительной власти, наделенными полномочиями надведомственного характера по отношению к предприятиям, организациям и другим объектам управления, которые ему организационно не подчинены. Содержанием межотраслевого управления является осуществление данными органами исполнительной власти межотраслевой координации функционального регулирования по вопросам, отнесенным к их компетенции (например, Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба по тарифам).

Созданная в настоящее время система государственного управления в Российской Федерации строится на следующих принципах:

— в систему федеральных органов исполнительной власти входят только федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства;

— предусматривается четкое и строгое разделение функций указанных федеральных органов исполнительной власти;

— каждый федеральный орган исполнительной власти осуществляет строго определенные функции, установленные актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации (разработка и реализация государственной политики, нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности, функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом и оказание государственных услуг);

— федеральное министерство осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств. Вместе с тем в ряде областей, определенных Президентом Российской Федерации, указанные органы исполнительной власти осуществляют государственное управление самостоятельно и не подведомственны федеральным министерствам (например, Федеральная служба безопасности, Федеральное агентство по рыболовству).

Весьма важно отметить и то, что действующей структурой федеральных органов исполнительной власти предусматриваются две группы федеральных органов исполнительной власти:

— объединенных подведомственностью соответствующим федеральным министерством и осуществляющих государственное управление в установленной сфере деятельности (например, Министерство финансов Российской Федерации и подведомственные ему Федеральная налоговая служба, Федеральная служба страхового надзора, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора и Федеральное казначейство);

— самостоятельных и не подведомственных федеральным министерствам (например, Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации, Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба по тарифам и ряд других).

Контрольные вопросы

1. Система и структура государственного управления.
2. Отраслевое управление.
3. Организационные формы межотраслевого управления.

4. Экономическая, социально-культурная и административно-политическая сферы управления.

5. Соотношение компетенции Российской Федерации и ее субъектов в области организации управления.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / отв. ред. И. Л. Бачило. М.: Юрист, 1998.

Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития / под ред. Н. Ю. Хаманевой. М.: Новая правовая культура, 2004.

Курашвили Б. Н. Очерк теории государственного управления. М., Юрид. лит, 1987.

Конституция Российской Федерации.

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712).

Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2754).

Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» (СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313).

Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2005 г. № 725 «О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» (СЗ РФ. 2005. № 50. Ст. 5311).

Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» (СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 305).

Глава 24. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФУНКЦИЙ И ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

План темы

1. Правовое регулирование исполнения государственной функции.
2. Организация предоставления государственных услуг.

§ 1. Правовое регулирование исполнения государственной функции

Порядок разработки и утверждению административных регламентов исполнения государственных функций определен постановлением Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373¹.

Регламентом исполнения государственных функций является нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти, устанавливающий сроки и последовательность административных процедур (действий) федерального органа исполнительной власти.

Регламент также устанавливает порядок взаимодействия между структурными подразделениями федерального органа исполнительной власти, их должностными лицами, взаимодействия федерального органа исполнительной власти с физическими и юридическими лицами, иными органами государственной власти и органами местного самоуправления, учреждениями и организациями при исполнении государственной функции.

Регламенты разрабатываются федеральными органами исполнительной власти, к сфере деятельности которых относится исполнение государственной функции, в соответствии с федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и с учетом решений правительственных координационных органов, устанавливающих критерии, сроки и последовательность выполнения административных процедур (действий) и (или) принятия решений, а также иных требований к порядку исполнения государственных функций.

¹ СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3169.

При разработке регламентов федеральный орган исполнительной власти предусматривают оптимизацию (повышение качества) исполнения государственных функций, в том числе:

- а) упорядочение административных процедур (действий);
- б) устранение избыточных административных процедур (действий);
- в) сокращение срока исполнения государственной функции, а также срока выполнения отдельных административных процедур (действий) в рамках исполнения государственной функции. Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий подготовку регламента, могут установить в регламенте сокращенные сроки исполнения государственной функции, а также сроки выполнения административных процедур (действий) в рамках исполнения государственной функции по отношению к соответствующим срокам, установленным законодательством Российской Федерации;
- г) ответственность должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, исполняющих государственные функции, за несоблюдение ими требований регламентов при выполнении административных процедур (действий);
- д) осуществление отдельных административных процедур (действий) в электронной форме.

Проекты регламентов подлежат независимой экспертизе и экспертизе, проводимой Министерством экономического развития Российской Федерации.

Регламенты, разработанные федеральными органами исполнительной власти, находящимися в ведении федерального министерства, утверждаются приказами федерального министра по представлению руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти. Регламенты, разработанные федеральными органами исполнительной власти, находящимися в ведении федерального министерства, самостоятельно осуществляющими нормативное правовое регулирование в установленной сфере, утверждаются приказами руководителей указанных федеральных органов исполнительной власти. Регламенты, разработанные федеральными органами исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство Российской Федерации, утверждаются приказами руководителей указанных федеральных органов исполнительной власти.

Если в исполнении государственной функции участвуют несколько федеральных органов исполнительной власти и органов государственных внебюджетных фондов, регламент утверждается совместным

приказом федеральных министерств и (или) иных федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство Российской Федерации.

Регламенты представляются федеральными органами исполнительной власти на государственную регистрацию в Министерство юстиции Российской Федерации с заключением Министерства экономического развития Российской Федерации, заключениями независимой экспертизы.

Наименование регламента определяется федеральным органом исполнительной власти, ответственным за его утверждение, с учетом формулировки, соответствующей редакции положения нормативного правового акта, которым предусмотрена государственная функция.

В регламент включаются следующие разделы:

- а) общие положения;
- б) требования к порядку исполнения государственной функции;
- в) состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур (действий), требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур (действий) в электронной форме;
- г) порядок и формы контроля за исполнением государственной функции;
- д) досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа, исполняющего государственную функцию, а также их должностных лиц.

Регламент включает в себя следующие положения:

- а) наименование государственной функции;
- б) наименование федерального органа исполнительной власти, исполняющего государственную функцию. Если в исполнении государственной функции участвуют также иные федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, а также организации в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, то указываются все органы исполнительной власти, органы местного самоуправления и организации, участие которых необходимо при исполнении государственной функции;
- в) перечень нормативных правовых актов, регулирующих исполнение государственной функции, с указанием их реквизитов и источников официального опубликования;
- г) предмет государственного контроля (надзора);

- д) права и обязанности должностных лиц при осуществлении государственного контроля (надзора);
- е) права и обязанности лиц, в отношении которых осуществляются мероприятия по контролю (надзору);
- ж) описание результата исполнения государственной функции.

§ 2. Организация предоставления государственных услуг

В настоящее время особую актуальность приобрела деятельность органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по предоставлению государственных услуг. Правовой основой этой деятельности является Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹.

Под *государственной услугой* понимается осуществляемая по запросам заявителей деятельность федеральных органов исполнительной власти, органов государственных внебюджетных фондов, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (органов местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий) по реализации своих функций в соответствующих сферах. Государственные услуги могут также оказываться многофункциональными центрами предоставления государственных и услуг — российской организацией, уполномоченной на организацию предоставления государственных услуг, в том числе в электронной форме, по принципу «одного окна». Получение государственных услуг в многофункциональном центре осуществляется в соответствии с соглашениями, заключенными между многофункциональным центром и органами, предоставляющими государственные услуги с момента вступления в силу соответствующего соглашения о взаимодействии.

Предоставление государственных услуг может осуществляться в электронной форме с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, в том числе с использованием портала государственных и муниципальных услуг, универсальной электронной карты и других средств, включая осуществление в рамках такого предоставления электронного взаимодействия между государственными органами и заявителями.

Основными принципами предоставления государственных и муниципальных услуг являются:

¹ СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

- 1) заявительный порядок обращения за предоставлением государственных услуг;
- 2) взимание с заявителей государственной пошлины за предоставление государственных услуг, платы за предоставление государственных услуг;
- 3) открытость деятельности органов, предоставляющих государственные услуги;
- 4) доступность обращения за предоставлением государственных услуг, в том числе для лиц с ограниченными возможностями здоровья;
- 5) возможность получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по выбору заявителя.

При получении государственных услуг заявители имеют право на получение государственной или муниципальной услуги своевременно и в соответствии со стандартом предоставления государственной или муниципальной услуги; получение полной, актуальной и достоверной информации о порядке предоставления государственных и муниципальных услуг. Заявитель имеет право и на досудебное (внесудебное) рассмотрение жалоб (претензий) в процессе получения государственных и муниципальных услуг.

Органы, предоставляющие государственные услуги обязаны предоставлять государственные услуги в соответствии с административными регламентами, а также обеспечивать возможность получения заявителем государственной услуги в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по выбору заявителя.

Государственные и муниципальные услуги подлежат включению соответственно в реестры государственных услуг.

Федеральный реестр государственных услуг содержит сведения о государственных услугах, предоставляемых федеральными органами исполнительной власти, а также органами государственных внебюджетных фондов, об услугах, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти, а также органами государственных внебюджетных фондов государственных услуг, об услугах, оказываемых федеральными государственными учреждениями и иными организациями, в которых размещается государственное задание (заказ), выполняемое (выполняемый) за счет средств федерального бюджета, а также иные сведения в соответствии с перечнем, установленным Правительством Российской Федерации.

Реестр государственных услуг субъекта Российской Федерации содержит сведения о государственных услугах, предоставляемых исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации и государственными учреждениями субъекта Российской Федерации и иными организациями, в которых размещается государственное задание (заказ), выполняемое (выполняемый) за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, а также иные сведения, состав которых устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Контрольные вопросы

1. Понятие государственной функции и государственной услуги.
2. Организация исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг.
3. Регламенты исполнения государственных функций и оказания государственных услуг и порядок их разработки.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / отв. ред. И. Л. Бачило. М.: Юристъ, 1998.

Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития / под ред. Н. Ю. Хаманевой. М.: Новая правовая культура, 2004.

Публичные услуги и право: научно-практическое пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова. М.: Норма, 2007.

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712).

Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)», с посл. изм. и доп. от 4 мая 2008 г. (СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4933).

Раздел VIII УПРАВЛЕНИЕ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕРЕ

Глава 25. УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

План темы

1. Содержание управления в области экономического развития.
2. Правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области экономического развития.

§ 1. Содержание управления в области экономического развития

Конституция РФ устанавливает ряд гарантий свободы экономической деятельности: в Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (ч. 1 ст. 8). Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34). Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ч. 2 ст. 34).

Основной целью государственного управления в области экономического развития является придание рыночным отношениям установленной правом упорядоченности и цивилизованности, поддержание баланса индивидуальных и общественных интересов при осуществлении экономической деятельности, а также предупреждение и пресечение злоупотреблений со стороны ее участников.

Вопросы экономического развития определяют Гражданский кодекс Российской Федерации, федеральные законы от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»; от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»; от 24 июля 2007 г.

№ 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» и ряд других.

Так, гражданское законодательство определяет правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав, прав на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальных прав), регулирует договорные и иные обязательства, а также другие имущественные и личные неимущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности участников.

Гражданское законодательство регулирует отношения между лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, или с их участием, исходя из того, что предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке.

Предмет государственного управления в области экономического развития включает отношения, связанные с защитой конкуренции и антимонопольной деятельностью, которые основываются на Конституции Российской Федерации, Гражданском кодексе Российской Федерации и Федеральном законе «О защите конкуренции». Целями такой деятельности являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

Согласно закону «О защите конкуренции» конкуренция — это соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке. Недобросовестная конкуренция — это любые действия хозяйствующих субъектов (группы лиц), которые направлены на получение преимуществ при осуществлении предпринимательской деятельности, противоречат законодательству Российской Федерации, обычаям делового оборота, требованиям добропорядочности, разумности и справедливости и причинили или могут причинить убытки другим хозяйствующим субъектам-конку-

рентам либо нанесли или могут нанести вред их деловой репутации. Под монополистической деятельностью понимается злоупотребление хозяйствующим субъектом, группой лиц своим доминирующим положением, соглашения или согласованные действия, запрещенные антимонопольным законодательством, а также иные действия, признанные в соответствии с федеральными законами монополистической деятельностью.

Предметом управления в области экономического развития являются отношения, связанные с развитием предпринимательства. Так, закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» регулирует отношения, возникающие между юридическими лицами, физическими лицами, органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в сфере развития малого и среднего предпринимательства, определяет понятия субъектов малого и среднего предпринимательства, инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, виды и формы такой поддержки.

§ 2. Правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области экономического развития

Государственное управление в области экономического развития осуществляют *Министерство экономического развития Российской Федерации и находящиеся в его ведении Федеральная служба по аккредитации, Федеральная служба государственной статистики, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральная служба по интеллектуальной собственности, Федеральное агентство по государственным резервам и Федеральное агентство по управлению государственным имуществом*. Министерство экономического развития Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральной службы и федеральных агентств.

Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим следующие 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 Российской Федерации, создания и функционирования особых экономических зон на территории Российской Федерации, управления государственным материальным резервом, размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

Министерство осуществляет мониторинг и анализ социально-экономических процессов, разработку сводного финансового баланса Российской Федерации, годовых, ежеквартальных и ежемесячных докладов о состоянии экономики, мониторинг и прогнозирование конъюнктуры мировых рынков, социально-экономических процессов, мер экономической и торговой политики в иностранных государствах, их влияния на социально-экономическое развитие Российской Федерации.

В функции Министерства входит разработка государственных прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также отраслей и секторов экономики на краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный периоды, прогнозных расчетов общеэкономических показателей системы национальных счетов.

Министерство руководит деятельностью торговых представительств Российской Федерации в иностранных государствах, осуществляет координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти по привлечению в экономику Российской Федерации прямых иностранных инвестиций, по взаимодействию с международными организациями и региональными объединениями иностранных государств по вопросам экономической политики, по обеспечению благоприятных условий для субъектов предпринима-

тельской деятельности за рубежом, в том числе среднего и малого бизнеса, а также осуществляет ряд иных функций в сфере экономики¹.

Федеральная служба по аккредитации была образована Указом Президента РФ от 24 января 2011 г. № 86 «О единой национальной системе аккредитации» и на нее были возложены функции по формированию единой национальной системы аккредитации и осуществлению контроля деятельности аккредитованных лиц. Данным указом также были определены принципы национальной системы аккредитации: а) осуществление полномочий по аккредитации единым национальным органом Российской Федерации по аккредитации; б) компетентность и независимость единого национального органа Российской Федерации по аккредитации; в) добровольность; г) открытость и доступность правил аккредитации; д) недопустимость совмещения полномочий единого национального органа Российской Федерации по аккредитации и полномочий учредителя; е) недопустимость совмещения единым национальным органом Российской Федерации по аккредитации полномочий по аккредитации и полномочий по оценке соответствия; ж) единство правил аккредитации и обеспечение равных условий лицам, претендующим на получение аккредитации; з) обеспечение конфиденциальности сведений, полученных в процессе осуществления деятельности по аккредитации, составляющих государственную, коммерческую и другую охраняемую законом тайну, и использование таких сведений только в целях, для которых они предоставлены; и) недопустимость ограничения конкуренции и создания препятствий для пользования услугами аккредитованных лиц; к) создание условий для взаимного признания результатов оценки соответствия государствами — членами Таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества, а также государствами — основными торговыми партнерами Российской Федерации.

Федеральная служба государственной статистики (Росстат) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по формированию официальной статистической информации о социальных, экономических, демографических, экологических и других общественных процессах в Российской Федерации, а также в порядке и случаях, установленных законодательством Российской Федерации, функции по контролю в сфере государственной статистической деятельности. Федеральная служба государственной статисти-

¹ См.: Положение о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437.

стики находится в ведении Министерства экономического развития Российской Федерации.

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, по оказанию государственных услуг в сфере ведения государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества, кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки, землеустройства, государственного мониторинга земель, геодезии и картографии, навигационного обеспечения транспортного комплекса (кроме вопросов аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации), а также функции по осуществлению государственного геодезического надзора, государственного земельного контроля, надзора за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков, контроля (надзора) за деятельностью арбитражных управляющих и саморегулируемых организаций арбитражных управляющих.

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии осуществляет функции по организации единой системы государственного кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации¹.

Федеральное агентство по государственным резервам (Росрезерв) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере управления государственным материальным резервом.

Федеральное агентство организует формирование, размещение, хранение и обслуживание запасов материальных ценностей государственного материального резерва и их ведомственную охрану, обеспечивает контроль за наличием материальных ценностей государственного материального резерва, их движением и состоянием, осуществляет управление системой государственного материального резерва, своевременное освежение в установленном порядке материальных ценностей государственного материального резерва, обеспечивает возврат в установленные сроки материальных ценностей,

¹ См.: Положение о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденное постановлением Правительства РФ от 1 июня 2009 г. № 457.

заимствованных из государственного материального резерва, а также восполнению самовольно израсходованных материальных ценностей государственного материального резерва, определяет условия хранения в государственном материальном резерве материальных ценностей с учетом требований государственных стандартов и технических условий, а также осуществляет ряд иных функций.

Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению федеральным имуществом, функции по организации продажи приватизируемого федерального имущества, реализации имущества, арестованного во исполнение судебных решений или актов органов, которым предоставлено право принимать решения об обращении взыскания на имущество, функции по реализации конфискованного, движимого бесхозяйного, изъятого и иного имущества, обращенного в собственность государства в соответствии с законодательством Российской Федерации, функции по оказанию государственных услуг и правоприменительные функции в сфере имущественных и земельных отношений¹.

Государственное управление в области экономического развития осуществляют также *Федеральная антимонопольная служба, Федеральная таможенная служба, Федеральная служба государственной статистики, Федеральная служба по тарифам и Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка*, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации.

Федеральная антимонопольная служба является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства в сфере деятельности субъектов естественных монополий (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа), рекламы, а также по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд (за исключением полномочий по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг по государственному оборонному заказу)².

¹ См.: Положение о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом, утвержденное постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 432.

² См.: Положение о Федеральной антимонопольной службе, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331.

Федеральная таможенная служба является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации 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 правонарушениями¹.

Федеральная служба по тарифам является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять правовое регулирование в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги) в соответствии с законодательством Российской Федерации и контроль за их применением, за исключением регулирования цен и тарифов, относящегося к полномочиям других федеральных органов исполнительной власти, а также федеральным органам исполнительной власти по регулированию естественных монополий, осуществляющим функции по определению (установлению) цен (тарифов) и осуществлению контроля по вопросам, связанным с определением (установлением) и применением цен (тарифов) в сферах деятельности субъектов естественных монополий.

Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка (Росалкогольрегулирование) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также функции по контролю за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, по надзору и оказанию услуг в этой сфере².

Федеральная служба осуществляет лицензирование в соответствии с законодательством Российской Федерации деятельности в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, выдачу федеральных специальных марок для маркировки алкогольной продукции, производимой на территории Российской Федерации, формирование и ведение государственного реестра выданных лицензий на производство и оборот (за исключением лицензий на розничную продажу алкогольной

¹ См.: Положение о Федеральной таможенной службе, утв. постановлением Правительства РФ от 26 июля 2006 г. № 459.

² См.: Положение о Федеральной службе по регулированию алкогольного рынка, утвержденное постановлением Правительства РФ от 24 февраля 2009 г. № 154.

продукции) этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, лицензий, действие которых приостановлено, и аннулированных лицензий, государственный контроль за процессом денатурации (введения денатурирующих веществ) этилового спирта и спиртосодержащей непищевой продукции и содержанием в них денатурирующих веществ, а также осуществляет ряд других функций в данной области.

Федеральная служба государственной статистики (Росстат) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по формированию официальной статистической информации о социальных, экономических, демографических, экологических и других общественных процессах в Российской Федерации, а также в порядке и случаях, установленных законодательством Российской Федерации, функции по контролю в сфере государственной статистической деятельности¹.

Контрольные вопросы

1. Организационно-правовая система управления в сфере экономического развития.
2. Содержание управления в области экономического развития
3. Система и компетенция органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области экономического развития

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Филатова А. В. Организационно-правовые основы регламентации административных процедур контрольно-надзорной деятельности в области экономики. Саратов, 2010.

Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», с посл. изм. и доп. от 23 июля 2008 г. (СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. I). Ст. 5140).

Федеральный закон от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий» (СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3753).

Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588).

Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190).

¹ См.: Положение о Федеральной службе государственной статистики, утвержденное постановлением Правительства РФ от 2 июня 2008 г. № 420.

Постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» (СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2867).

Постановление Правительства РФ от 26 июля 2006 г. № 459 «О Федеральной таможенной службе» (СЗ РФ. 2006. № 32. Ст. 3569).

Глава 26. УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ ФИНАНСОВ И КРЕДИТА

План темы

1. Содержание управления в области финансов
2. Правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области финансов
3. Управление в области кредитного дела.

§ 1. Содержание управления в области финансов

Финансовая область охватывает отношения, складывающиеся в процессе аккумуляции, распределения и использования государством денежных средств. Эта сфера является одной из наиболее централизованных, в ней обеспечивается единство всех компонентов финансовой системы (кредитной, налоговой систем и иных сегментов государственных финансов и финансового рынка).

Для финансовой сферы характерно проявление принципа верховенства федерального закона, жесткое закрепление требований государства в виде императивных норм, связанных с распорядительной, контрольной и стимулирующей функциями в процессе финансовой деятельности государства.

В соответствии со статьей 71 Конституции Российской Федерации в ведении Российской Федерации находятся финансовое, валютное и кредитное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки, а также федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития.

Бюджетным кодексом Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ, а также иными нормативными правовыми актами Российской Федерации регулируются различные группы финансовых отношений, касающихся исполнения бюджета, кредитования, государственных долговых обязательств, заимствований, инвестиций и т. д. Финансовые институты и отношения, вытекающие из договоров отдельных субъектов права, устанавливаются и регулируются гражданским правом.

Согласно Федеральному Конституционному закону «О Правительстве Российской Федерации» Правительство Российской Фе-

дерации обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики; разрабатывает федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; разрабатывает и реализует налоговую политику; обеспечивает совершенствование бюджетной системы; принимает меры по регулированию рынка ценных бумаг; осуществляет управление государственным внутренним и внешним долгом Российской Федерации; осуществляет валютное регулирование и валютный контроль; разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой политики цен.

В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации согласно статье 72 находится установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации.

§ 2. Правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области финансов

Управление в области финансов осуществляют *Министерство финансов Российской Федерации и находящиеся в его ведении Федеральная налоговая служба, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора и Федеральное казначейство.*

Министерство финансов Российской Федерации (Минфин России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, государственного долга, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности, производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней, таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров, инвестирования средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии, организации и проведения лотерей, азартных игр, производства и оборота защищенной полиграфической продукции, финансового обеспечения государственной службы¹.

Министерство финансов Российской Федерации осуществляет контроль за исполнением таможенными органами нормативных правовых актов по вопросам исчисления и взимания таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров.

¹ См.: Положение о Министерстве финансов Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329 с изменениями от 1 декабря 2004 г., 27 мая, 21 декабря 2005 г., 26 июля, 11 ноября 2006 г., 30 мая, 27 октября 2007 г., 30 января 2008 г.

Минфин России принимает такие нормативные правовые акты как порядок применения бюджетной классификации Российской Федерации; формы налоговых деклараций, расчетов по налогам и порядок заполнения налоговых деклараций; форма таможенного приходного ордера, на основании которого производится уплата таможенных пошлин, налогов физическими лицами при перемещении товаров для личных, семейных, домашних и иных не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности нужд при декларировании товаров; форма требования об уплате таможенных платежей, а также ряд других нормативных правовых актов в пределах своей компетенции.

Минфин России осуществляет составление проекта федерального бюджета; методическое руководство в области бюджетного планирования, направленного на повышение результативности бюджетных расходов; методологическое обеспечение кассового обслуживания органами федерального казначейства бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов; управление государственным долгом Российской Федерации; выполнение функций эмитента государственных ценных бумаг, а также государственную регистрацию условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных ценных бумаг.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, а также функции органа валютного контроля¹.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора осуществляет контроль и надзор:

за использованием средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности;

за соблюдением резидентами и нерезидентами валютного законодательства Российской Федерации, требований актов органов валютного регулирования и валютного контроля, а также за соответствием проводимых валютных операций условиям лицензий и разрешений;

за соблюдением требований бюджетного законодательства Российской Федерации получателями финансовой помощи из федерального бюджета, гарантий Правительства Российской Федерации, бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и бюджетных инвестиций;

¹ См.: Положение о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора, утвержденное постановлением Правительства РФ от 15 июня 2004 г. № 278.

за исполнением органами финансового контроля федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления законодательства Российской Федерации о финансово-бюджетном контроле и надзоре.

Федеральное казначейство (Казначейство России) является федеральным органом исполнительной власти (федеральной службой), осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета¹.

Федеральное казначейство осуществляет кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; обеспечивает проведение кассовых выплат из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации от имени и по поручению соответствующих органов, осуществляющих сбор доходов бюджетов, или получателей средств указанных бюджетов, лицевые счета которых в установленном порядке открыты в Федеральном казначействе, а также осуществляет предварительный и текущий контроль за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета; осуществляет подтверждение денежных обязательств федерального бюджета и совершает разрешительную надпись на право осуществления расходов федерального бюджета в рамках выделенных лимитов бюджетных обязательств.

Управление в области финансов осуществляют также *Федеральная служба по финансовому мониторингу*, руководство деятельностью которой осуществляет Президент Российской Федерации и *Федеральная служба по финансовым рынкам*, руководство деятельностью которой осуществляет Правительство Российской Федерации.

Федеральная служба по финансовому мониторингу является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулиро-

¹ См.: Положение о Федеральном казначействе, утвержденное постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703, с изменениями от 11 ноября 2006 г.

ванию и координации деятельности в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти¹.

Федеральная служба по финансовому мониторингу осуществляет контроль и надзор за выполнением юридическими и физическими лицами требований законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, привлечение к ответственности лиц, допустивших нарушение этого законодательства.

Федеральная служба по финансовым рынкам (ФСФР России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору в сфере финансовых рынков (за исключением страховой, банковской и аудиторской деятельности)².

Федеральная служба регистрирует выпуски эмиссионных ценных бумаг и отчеты об итогах выпуска ценных бумаг, а также проспекты ценных бумаг (за исключением государственных и муниципальных ценных бумаг); правила доверительного управления паевыми инвестиционными фондами, правила доверительного управления ипотечным покрытием, а также изменения в них; правила негосударственных пенсионных фондов, а также изменения в них, а также документы профессиональных участников рынка ценных бумаг, управляющих компаний, их саморегулируемых организаций, а также специализированных депозитариев, которые подлежат регистрации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Федеральная служба осуществляет лицензирование профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, лицензирование других видов деятельности, отнесенных к компетенции Службы, контролирует порядок проведения операций с денежными средствами или иным имуществом, совершаемых профессиональными участниками рынка ценных бумаг, в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, приостанавливает эмиссию ценных бумаг, а также проводит контрольно-ревизионные мероприятия в отношении бюро кредитных историй.

Федеральная налоговая служба (ФНС России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции

¹ См.: Положение о Федеральной службе по финансовому мониторингу, утвержденное постановлением Правительства РФ от 23 июня 2004 г. № 307, с изменениями от 27 октября 2007 г.

² См.: Положение о Федеральной службе по финансовым рынкам, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 317, с изменениями от 10 августа 2005 г., 20 марта 2006 г., 10 марта 2007 г., 6 мая 2008 г.

по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов, в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет иных обязательных платежей, за производством и оборотом этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции, а также функции агента валютного контроля в пределах компетенции налоговых органов¹.

Служба и ее территориальные органы — управления Службы по субъектам Российской Федерации, межрегиональные инспекции Службы, инспекции Службы по районам, районам в городах, городам без районного деления, инспекции Службы межрайонного уровня составляют единую централизованную *систему налоговых органов*².

§ 3. Управление в области кредитного дела

Организация и деятельность кредитных учреждений осуществляется на основе Конституции Российской Федерации, Федерального закона «О банках и банковской деятельности»³, Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», других федеральных законов, а также нормативных актов Банка России.

Кредитная организация — это юридическое лицо, которое для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности на основании специального разрешения (лицензии) Центрального банка Российской Федерации (Банка России) имеет право осуществлять банковские операции, предусмотренные настоящим Федеральным законом. Кредитная организация образуется на основе любой формы собственности как хозяйственное общество.

Банк — кредитная организация, которая имеет исключительное право осуществлять в совокупности следующие банковские операции: привлечение во вклады денежных средств физических и юридических лиц, размещение указанных средств от своего имени и за свой счет на условиях возвратности, платности, срочности, открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц.

¹ См.: Положение о Федеральной налоговой службе, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506, с изменениями от 11 февраля, 27 мая, 23 ноября 2005 г., 27 мая, 3 июня, 10 августа, 14 декабря 2006 г., 31 марта, 6 июня 2007 г., 22 февраля 2008 г.

² См.: приказ Минфина РФ от 9 августа 2005 г. № 101н об утверждении Положений о территориальных органах Федеральной налоговой службы.

³ СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

Небанковская кредитная организация — кредитная организация, имеющая право осуществлять отдельные банковские операции, допустимые сочетания банковских операций для небанковских кредитных организаций устанавливаются Банком России.

Банковская система Российской Федерации включает в себя Банк России, кредитные организации, а также филиалы и представительства иностранных банков.

Банк России является главным кредитным учреждением. Он осуществляет свою деятельность на основе Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Целями деятельности Банка России являются: защита и обеспечение устойчивости рубля; развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации; обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы. При этом получение прибыли не является целью деятельности Банка России.

Банк России выполняет следующие функции: во взаимодействии с Правительством Российской Федерации разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику; монопольно осуществляет эмиссию наличных денег и организует наличное денежное обращение; является кредитором последней инстанции для кредитных организаций, организует систему их рефинансирования; устанавливает правила осуществления расчетов в Российской Федерации; устанавливает правила проведения банковских операций; осуществляет обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, если иное не установлено федеральными законами, посредством проведения расчетов по поручению уполномоченных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов, на которые возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов.

Банк России осуществляет эффективное управление золотовалютными резервами Банка России; принимает решение о государственной регистрации кредитных организаций, выдает кредитным организациям лицензии на осуществление банковских операций, приостанавливает их действие и отзывает их; осуществляет надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп (банковский надзор); регистрирует эмиссию ценных бумаг кредитными организациями в соответствии с федеральными законами; организует и осуществляет валютное регулирование и валютный контроль в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также осуществляет иные функции в соответствии с федеральными законами.

Контрольные вопросы

1. Организационно-правовая система управления в области финансов.
2. Министерство финансов РФ и иные органы исполнительной власти, осуществляющие управление в области финансов.
3. Организация кредитного дела. Центральный банк РФ.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Грачева Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М.: Юриспруденция, 2000.

Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм / под ред. Н. И. Химичевой. М.: Норма, 2001.

Тосунян Г. А. Государственное управление в области финансов и кредита в России. М.: Дело, 1997.

Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ, с посл. изм. от 24 июля 2008 г. (СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823).

Налоговый кодекс Российской Федерации (ч. 1) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ и (часть 2) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824; СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340).

Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» (СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4859).

Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790).

Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3418).

Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» (СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3814).

Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (ВСНД и ВС РФ. 1990. № 27. Ст. 357).

Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» (СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3258).

Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» (СЗ РФ. 2004. № 40. Ст. 3961).

Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 330 «Об утверждении Положения о Федеральной службе страхового надзора» (СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2904).

Постановление Правительства РФ от 15 июня 2004 г. № 278 «Об утверждении Положения о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора» (СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2561).

Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе», с посл. изм. и доп. от 24 апреля 2008 г. (СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4908).

Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 332 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по тарифам» (СЗ РФ. 2004. № 29. Ст. 3049).

Постановление Правительства РФ от 23 июня 2004 г. № 307 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по финансовому мониторингу» (СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2676).

Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 317 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по финансовым рынкам» (СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2780).

Глава 27. УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ ПРОМЫШЛЕННОСТИ И ТОРГОВЛИ

План темы

1. Содержание управления в области промышленности и торговли.
2. Система и правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области промышленности и торговли.

§ 1. Содержание управления в области промышленности и торговли

В развитии промышленности и торговли в Российской Федерации и организации ее функционирования, наряду с деятельностью хозяйствующих субъектов, большую роль играет государственное управление.

Под промышленностью понимается отрасль экономики, которая охватывает переработку сырья, разработку недр, производство промышленных товаров, производство энергии и энергоносителей, ремонтно-восстановительные работы, а также деятельность по переработке (утилизации) или уничтожению твердых, жидких и газообразных отходов, возникающих в ходе производственных процессов.

Отношения в области промышленности и торговли регулируются Гражданским кодексом Российской Федерации.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации к ведению Российской Федерации в данной сфере относится управление федеральной государственной собственностью, установление основ федеральной политики и федеральных программ экономического развития, установление правовых основ единого рынка.

К совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации относится разграничение государственной собственности, в том числе и в промышленной сфере.

Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Основной целью государственного управления в области промышленности и торговли является формирование высокоэффективного промышленного комплекса, способного адаптироваться к требованиям внутреннего и внешнего рынков и обеспечивать выпуск конкурентоспособной продукции. Для реализации данной цели государственное управление в данной области призвано решить такие задачи как: стабилизация промышленного производства с последующим увеличением объемов выпускаемой продукции; развитие научно-технического и промышленного потенциала; оптимизация структуры промышленности, стимулирование производства высококачественной и конкурентоспособной продукции; формирование условий для расширения масштабов производства с использованием наукоемких и ресурсосберегающих технологий; создание новой импортозамещающей и экспортоориентированной высокотехнологичной продукции; увеличение доходов бюджета; обеспечение занятости и роста благосостояния населения; развитие предприятий малого и среднего бизнеса, в том числе на базе реструктуризированных промышленных предприятий.

Промышленность включает в себя обширный перечень видов деятельности, связанных с производством продукции. Отрасли промышленности зафиксировал Общероссийский классификатор видов экономической деятельности ОК 029–2001 (КДЕС Ред. 1)¹. В промышленности выделяют добывающие и обрабатывающие отрасли. К добывающим отраслям относятся угольная и нефтегазовая промышленность, а также добыча урановой и ториевой руд, добыча черных и цветных металлов, разработка каменных карьеров, добыча гравия, песка и глины, добыча и производство соли, добыча драгоценных и полудрагоценных камней и прочих полезных ископаемых. К обрабатывающей промышленности относятся пищевая, текстильная, обувная, деревообрабатывающая, целлюлозно-бумажная, химическая, металлургическая, машиностроительная и некоторые другие отрасли промышленности.

К сферам деятельности в области промышленности также относятся *техническое регулирование, стандартизация и обеспечение промышленной безопасности*.

В соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» техническое регулирование — это правовое регулирование отношений в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продук-

¹ Введен в действие постановлением Госстандарта РФ от 6 ноября 2001 г. № 454-ст.

ции или к связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также в области установления и применения на добровольной основе требований к продукции, процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг и правовое регулирование отношений в области оценки соответствия.

Стандартизация — это деятельность по установлению правил и характеристик в целях их добровольного многократного использования, направленная на достижение упорядоченности в сферах производства и обращения продукции и повышение конкурентоспособности продукции, работ или услуг. Стандарт — документ, в котором в целях добровольного многократного использования устанавливаются характеристики продукции, правила осуществления и характеристики процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг, а также могут содержаться правила и методы исследований (испытаний) и измерений, правила отбора образцов, требования к терминологии, символике, упаковке, маркировке или этикеткам и правилам их нанесения.

В соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» *промышленная безопасность опасных производственных объектов* — это состояние защищенности жизненно важных интересов личности и общества от аварий на опасных производственных объектах и последствий указанных аварий.

Требования промышленной безопасности — условия, запреты, ограничения и другие обязательные требования, содержащиеся в нормативных правовых актах Российской Федерации, а также в нормативных технических документах, которые принимаются в установленном порядке и соблюдение которых обеспечивает промышленную безопасность.

К категории *опасных производственных объектов* относятся объекты, на которых получаются, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются воспламеняющиеся, окисляющие, горючие, взрывчатые, токсичные и высокотоксичные вещества, а также вещества, представляющие опасность для окружающей природной среды; используется оборудование, ра-

ботающее под давлением более 0,07 мегапаскаля или при температуре нагрева воды более 115 градусов Цельсия; используются стационарно установленные грузоподъемные механизмы, эскалаторы, канатные дороги, фуникулеры; получают расплавы черных и цветных металлов и сплавы на основе этих расплавов; ведутся горные работы, работы по обогащению полезных ископаемых, а также работы в подземных условиях.

Опасные производственные объекты подлежат регистрации в государственном реестре опасных производственных объектов. Регистрацию объектов осуществляет Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, а также федеральные органы исполнительной власти, которым в установленном порядке предоставлено право проводить регистрацию подведомственных объектов.

Регулирование цен и тарифов на продукцию и услуги, производимые или потребляемые субъектами промышленной деятельности, осуществляется органами исполнительной власти в соответствии с действующим законодательством. Обязательным требованием, учитываемым при регулировании цен и тарифов, является обоснование необходимости их изменения. Указанное обоснование производится посредством проведения экспертизы ценообразования субъектов хозяйственной деятельности, производящих товары и оказывающих услуги по регулируемым ценам (тарифам).

Торговля — это отрасль экономики и вид экономической деятельности, которые обеспечивают обращение товаров, обмен ими, их куплю-продажу, а также обслуживание покупателей в процессе продажи товаров и их доставку, хранение и подготовку товаров к продаже.

Различаются следующие виды торговли: оптовая, розничная и развозная, разносная, посылочная и комиссионная торговля. *Оптовая торговля* — это торговля товарами с последующей их перепродажей или профессиональным использованием. *Розничная торговля* — торговля товарами и оказание услуг покупателям для личного, семейного, домашнего использования, не связанного с предпринимательской деятельностью. *Развозная торговля* — розничная торговля, осуществляемая вне стационарной розничной сети с использованием специализированных или специально оборудованных для торговли транспортных средств, а также мобильного оборудования, применяемого только в комплекте с транспортным средством. *Разносная торговля* — розничная торговля, осуществляемая вне стационарной розничной сети путем непосредственного контакта продавца с покупателем на

дому, в учреждениях, организациях, предприятиях, транспорте или на улице. *Посылочная торговля* — розничная торговля, осуществляемая по заказам, выполняемым путем почтовых отправок. *Комиссионная торговля* — розничная торговля, предполагающая продажу комиссионерами товаров, переданных им для реализации третьими лицами-комитентами, по договорам комиссии.

В соответствии с Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» *внешнеторговая деятельность* — это деятельность по осуществлению сделок в области внешней торговли товарами, услугами, информацией и интеллектуальной собственностью.

Государственное управление в данной области реализуется с использованием *следующих организационно-правовых форм*:

- принятие и реализация на основе законов нормативных правовых актов в области обеспечения промышленного производства;
- налоговое регулирование;
- создание государственных унитарных предприятий;
- участие в управлении субъектами промышленной деятельности;
- регулирование цен и тарифов;
- предоставление государственно-правовых гарантий субъектами промышленной деятельности;
- формирование заказов для государственных нужд;
- государственная поддержка реформирования предприятий промышленности;
- обеспечение качества и безопасности продукции субъектов промышленной деятельности.

Так, в частности, в собственности государства могут находиться доли (вклады) в уставном капитале хозяйственных товариществ и обществ — субъектов промышленной деятельности. При этом интересы государства в органах управления хозяйственных товариществ и обществ — субъектов промышленной деятельности, доли (вклады) в уставном капитале которых находятся в собственности государства, представляют лица, назначаемые в порядке, установленном соответственно законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Права и обязанности указанных лиц определяются договором, заключаемым со специально уполномоченным органом по управлению собственностью.

§ 2. Система и правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области промышленности и торговли

Государственное управление в данной области осуществляют *Министерство промышленности и торговли Российской Федерации и находящееся в его ведении Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии.*

Управление в данной области осуществляет также *Федеральное космическое агентство*, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство Российской Федерации.

Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (Минпромторг России) 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, обеспечения 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;

- федерального органа по техническому регулированию.

Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению

государственным имуществом в сфере технического регулирования и метрологии¹.

Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии выполняет функции компетентного административного органа Российской Федерации в соответствии с Соглашением о принятии единообразных технических предписаний для колесных транспортных средств, предметов оборудования и частей, которые могут быть установлены или использованы на колесных транспортных средствах, и об условиях взаимного признания официальных утверждений, выдаваемых на основе этих предписаний, заключенным в г. Женеве 20 марта 1958 г. Федеральное агентство также осуществляет функции национального органа по стандартизации.

Федеральное агентство руководит деятельностью Государственной метрологической службы, Государственной службы времени, частоты и определения параметров вращения Земли, Государственной службы стандартных справочных данных о физических константах и свойствах веществ и материалов, Государственной службы стандартных образцов состава и свойств веществ и материалов.

В данной области государственное управление осуществляется также *Федеральным космическим агентством*, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство Российской Федерации.

Федеральное космическое агентство является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по обеспечению реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере космической деятельности, международного сотрудничества при реализации совместных проектов и программ в области космической деятельности, проведения организациями ракетно-космической промышленности работ в области ракетно-космической техники военного назначения и боевой ракетной техники стратегического назначения, координации работ в части поддержания, развития и использования глобальной навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС в интересах гражданских, в том числе коммерческих, потребителей и международного сотрудничества в области спутниковых навигационных

¹ См.: Положение о Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии, утвержденное постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 294, с изменениями от 5 сентября 2006 г., 5 июня 2008 г.

систем, а также функции по общей координации работ, проводимых на космодроме Байконур, и руководству этими работами¹.

Федеральное агентство организует использование (эксплуатацию) космической техники в целях реализации Федеральной космической программы, федеральной целевой программы «Глобальная навигационная система» и других федеральных целевых программ в области космической деятельности; системные исследования по обоснованию основных направлений развития космической техники научного и социально-экономического назначения, а также совместно с Министерством обороны Российской Федерации — космической техники двойного назначения; сертификацию космической техники научного и социально-экономического назначения; организует и координирует работы по коммерческим космическим проектам и содействует их осуществлению, а также организует и обеспечивает совместно с Министерством обороны Российской Федерации запуски космических аппаратов социально-экономического и научного назначения и управление ими в полете.

Федеральное агентство обеспечивает совместно с Министерством обороны Российской Федерации запуски космических аппаратов военного назначения; совместно с другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по созданию космической техники научного и социально-экономического назначения, закупку серийной космической техники и совместно с Министерством обороны Российской Федерации ее использование (эксплуатацию); отбор и подготовку космонавтов, проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по тематике пилотируемых космических полетов, экспертизу проектов создания космической техники, проведение испытаний и исследований для обеспечения развития космической техники, а также осуществление ряда других мер в области космической деятельности.

Контрольные вопросы

1. Содержание управления в области промышленности и торговли.
2. Система органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области промышленности и торговли.

¹ См.: Положение о Федеральном космическом агентстве, утвержденное постановлением Правительства РФ от 26 июня 2004 г. № 314, с изменениями от 7 апреля 2008 г.

3. Компетенция органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области промышленности и торговли.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Аганов А. Б. Административное право: учебник. М., 2006.

Глушко Е. К. Организационно-правовые основы управления в сфере внешней торговли // Реформы и право. 2008. № 4.

Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», с посл. изм. и доп. от 2 февраля 2006 г. (СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4850).

Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 117-ФЗ «Об экспорте газа» (СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3293).

Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», с посл. изм. и доп. от 23 июля 2008 г. (СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. I). Ст. 5140).

Федеральный закон от 18 июля 1999 г. № 183-ФЗ «Об экспортном контроле», с посл. изм. и доп. от 1 декабря 2007 г. (СЗ РФ. 1999. № 30. Ст. 3774).

Постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 438 «О Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации» (СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2868).

Постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 294 «О Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии», с посл. изм. и доп. от 5 июня 2008 г. (СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2575).

Глава 28. УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ ТРАНСПОРТА

План темы

1. Содержание государственного управления в области транспорта.
2. Система и компетенция органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области транспорта.

§ 1. Содержание государственного управления в области транспорта

Транспорт является важнейшей составной частью производственной инфраструктуры России. Его устойчивое и эффективное функционирование является необходимым условием стабилизации, подъема и структурной перестройки экономики, обеспечения целостности страны, обеспечения обороны и безопасности, повышения уровня жизни населения.

В соответствии со статьей 71 Конституции Российской Федерации к ведению Российской Федерации относятся: федеральный транспорт, а также пути сообщения. К ведению субъектов Российской Федерации относятся транспортное обслуживание населения, развитие региональной сети автомобильных дорог, а также другие вопросы регионального характера в сфере транспорта. В связи с этим управление в области транспорта осуществляется как на федеральном уровне, так и на региональном уровне органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В настоящее время существуют следующие виды транспорта: железнодорожный, водный (морской и внутренний водный), автомобильный, гражданская авиация, а также специальные виды транспорта.

Законодательной базой функционирования транспорта в Российской Федерации являются:

- *железнодорожного транспорта*: федеральные законы от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации», от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации», от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта»;

- *водного транспорта*: Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ, Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ, Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации»,
- *автомобильного транспорта*: Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»,
- *гражданской авиации*: Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ.

В области функционирования транспорта действует также ряд других законодательных актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и других органов исполнительной власти.

Анализ данных законодательных и иных нормативных правовых актов позволяет дать характеристику каждого из указанных видов транспорта.

Железнодорожный транспорт в Российской Федерации является составной частью единой транспортной системы Российской Федерации. Железнодорожный транспорт в Российской Федерации во взаимодействии с организациями других видов транспорта призван своевременно и качественно обеспечивать потребности физических лиц, юридических лиц и государства в перевозках железнодорожным транспортом, способствовать созданию условий для развития экономики и обеспечения единства экономического пространства на территории Российской Федерации.

Железнодорожный транспорт состоит из железнодорожного транспорта общего пользования, железнодорожного транспорта необщего пользования, а также технологического железнодорожного транспорта организаций, предназначенного для перемещения товаров на территориях указанных организаций и выполнения начально-конечных операций с железнодорожным подвижным составом для собственных нужд указанных организаций.

Железнодорожный транспорт общего пользования — это производственно-технологический комплекс, включающий в себя инфраструктуру железнодорожного транспорта, железнодорожный подвижной состав, другое имущество и предназначенный для обеспечения потребностей физических лиц, юридических лиц и государства в перевозках железнодорожным транспортом на условиях публичного договора, а также в выполнении иных работ (услуг), связанных с такими

перевозками. Инфраструктура железнодорожного транспорта общего пользования представляет собой технологический комплекс, включающий в себя железнодорожные пути общего пользования и другие сооружения, железнодорожные станции, устройства электроснабжения, сети связи, системы сигнализации, централизации и блокировки, информационные комплексы и систему управления движением и иные обеспечивающие функционирование этого комплекса здания, строения, сооружения, устройства и оборудование;

Железнодорожный транспорт необщего пользования — представляет собой совокупность производственно-технологических комплексов, включающих в себя железнодорожные пути необщего пользования, здания, строения, сооружения, в отдельных случаях железнодорожный подвижной состав, а также другое имущество и предназначенных для обеспечения потребностей физических и юридических лиц в работах (услугах) в местах необщего пользования на основе договоров или для собственных нужд.

Водный транспорт включает в себя внутренний водный транспорт и морской транспорт. *Внутренний водный транспорт* представляет собой производственно-технологический комплекс с входящими в него организациями, осуществляющими судоходство и иную связанную с судоходством деятельность на внутренних водных путях Российской Федерации (естественных или искусственно созданных федеральных путей сообщения, обозначенные навигационными знаками или иным способом и используемые в целях судоходства). *Морской транспорт* — это производственно-технологический комплекс с входящими в него организациями, осуществляющими судоходство и иную связанную с судоходством деятельность на морских путях (между морскими портами Российской Федерации).

Автомобильный транспорт представляет собой производственно-технологический комплекс с входящими в него автотранспортными предприятиями и организациями, осуществляющими автомобильные перевозки. Автомобильные перевозки подразделяются на городские, пригородные, междугородные и международные. К городским перевозкам относятся перевозки, осуществляемые в пределах черты города (другого населенного пункта), к пригородным — перевозки, осуществляемые за пределы черты города (другого населенного пункта) на расстояние до 50 километров включительно, к междугородным — перевозки, осуществляемые за пределы черты города (другого населенного пункта) на расстояние более 50 километров и к международным — перевозки, осуществляемые за пределы или из-за пределов территории Российской Федерации.

Для осуществления перевозок грузов, пассажиров, багажа и почты автотранспортные предприятия и организации должны иметь подвижной состав: грузовые автомобили и автомобильные прицепы различной грузоподъемности (бортовые, самосвалы, фургоны, в том числе изотермические, цистерны и другие), автомобили повышенной проходимости, автомобили-тягачи с полуприцепами, автобусы различных типов, а также легковые автомобили, включая таксомоторы¹.

Гражданская авиация — это авиация, используемая в целях обеспечения потребностей граждан и экономики. Гражданская авиация, используемая для воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов, почты и авиационных работ, которые осуществляются за плату, относится к коммерческой гражданской авиации. Гражданская авиация, используемая на безвозмездной основе, относится к авиации общего назначения.

Гражданская авиация включает в себя организации и принадлежащее им имущество — воздушные суда, аэродромы, аэропорты, технические средства и другие предназначенные для обеспечения полетов воздушных судов средства.

§ 2. Система и компетенция органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области транспорта

Государственное управление в области транспорта осуществляют *Министерство транспорта Российской Федерации и подведомственные ему Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, Федеральное агентство воздушного транспорта, Федеральное дорожное агентство, Федеральное агентство железнодорожного транспорта, Федеральное агентство морского и речного транспорта.*

Министерство транспорта Российской Федерации (Минтранс России) является федеральным органом исполнительной власти в области транспорта, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, авиационно-космического поиска и спасания, морского (включая морские порты, кроме портов рыбопромысловых колхозов), внутреннего водного, железнодорожного,

¹ См.: «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в РФ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» // Российская газета. 14 ноября 2007 г.

автомобильного, городского электрического (включая метрополитен) и промышленного транспорта, а также дорожного хозяйства¹.

Министерство транспорта Российской Федерации при реализации обязательств, вытекающих из международных договоров Российской Федерации, осуществляет функции компетентного органа в области гражданской авиации, морского, внутреннего водного, железнодорожного, автомобильного транспорта и дорожного хозяйства, в том числе как «авиационные власти», «железнодорожная администрация», «администрация» и «назначенный орган», а также Уполномоченный Российской Федерации по осуществлению условий Договора между Союзом Советских Социалистических Республик и Финляндской Республикой о передаче в аренду Финляндской Республике советской части Сайменского канала и острова Малый Высоцкий от 27 сентября 1962 г.

Одним из важнейших полномочий Минтранса России является принятие нормативных актов в сфере ведения. Министерство принимает такие нормативные правовые акты как уставы, положения, правила, формы, условия, инструкции и ряд других. Минтранс России устанавливает требования, предъявляемые к авиационному персоналу; устанавливает порядок подготовки документации по планировке территории, предназначенной для размещения автомобильных дорог общего пользования федерального значения; определяет особенности режима рабочего времени и времени отдыха, условий труда авиационного персонала; перечень профессий (должностей) и работ, непосредственно связанных с движением транспортных средств; перечень объектов Единой системы организации воздушного движения.

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю (надзору) в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства Российской Федерации, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, авиационно-космического поиска и спасания, морского (включая морские порты), внутреннего водного, железнодорожного транспорта, автомобильного и городского наземного электрического транспорта (кроме вопросов безопасности дорожного движения), промышленного транспорта и до-

¹ См.: Положение о Министерстве транспорта Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 395, с изменениями от 30 марта, 14 декабря 2006 г., 16 февраля, 11 марта, 21, 30 апреля, 28 мая 2008 г.

рожного хозяйства, а также обеспечения транспортной безопасности¹. Федеральная служба выполняет функции органа, осуществляющего функции по контролю и надзору, вытекающие из международных договоров Российской Федерации в сфере транспорта.

Федеральное агентство воздушного транспорта является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере воздушного транспорта (гражданской авиации), кроме вопросов использования воздушного пространства Российской Федерации, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации и авиационно-космического поиска и спасания. Федеральное агентство осуществляет полномочия авиационных властей в области гражданской авиации².

Федеральное агентство проводит обязательную сертификацию юридических и физических лиц, осуществляющих или обеспечивающих коммерческие воздушные перевозки, выполнение авиационных работ; аэродромов (кроме международных и категорированных), используемых в целях гражданской авиации, аэропортов; наземного авиационного оборудования, в том числе устанавливаемого на гражданских аэродромах, аэродромах совместного базирования и аэродромах совместного использования (за исключением оборудования международных и категорированных аэродромов и оборудования, предназначенного для аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации), а также иной деятельности и объектов в сфере воздушного транспорта.

Федеральное дорожное агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства, в том числе в области учета автомобильных дорог³. Федеральное агентство осуществляет полномочия компетентного органа в области автомобильного транспорта и дорожного хозяйства по реализации обязательств, вытекающих из международных договоров Российской Федерации,

¹ См.: Положение о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 398, с изменениями от 30 марта, 3 октября, 14 декабря 2006 г., 23 июня 2008 г.

² См.: Положение о Федеральном агентстве воздушного транспорта, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 396, с изменениями от 30 марта 2006 г., 21 апреля, 23 июня 2008 г.

³ См.: Положение о Федеральном дорожном агентстве, утвержденное постановлением Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 374, с изменениями от 11 апреля, 4 сентября 2006 г., 16 февраля, 21 апреля 2008 г.

в части выполнения функций по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом.

Федеральное агентство железнодорожного транспорта является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере железнодорожного транспорта¹. Федеральное агентство железнодорожного транспорта осуществляет полномочия железнодорожной администрации Российской Федерации по выполнению обязательств, вытекающих из международных договоров Российской Федерации.

Федеральное агентство осуществляет такие полномочия как принятие решений об открытии железнодорожных станций для выполнения всех или некоторых операций на основании предложений владельцев инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, об открытии для постоянной эксплуатации железнодорожных путей общего пользования на основании предложений владельцев инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, которым принадлежат указанные железнодорожные пути; пономерной учет железнодорожного подвижного состава и контейнеров; организует выполнение работ по стандартизации и обеспечению единства измерений на железнодорожном транспорте, а также осуществляет иные полномочия.

Федеральное агентство морского и речного транспорта (Росморречфлот) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере морского (включая морские торговые, рыбные, кроме рыбопромысловых колхозов, и специализированные порты) и речного транспорта². Федеральное агентство морского и речного транспорта осуществляет полномочия компетентного органа в области морского и внутреннего водного транспорта по выполнению обязательств, вытекающих из международных договоров Российской Федерации.

Контрольные вопросы

1. Организационно-правовая система управления в области транспорта.

¹ См.: Положение о Федеральном агентстве железнодорожного транспорта, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 397.

² См.: Положение о Федеральном агентстве морского и речного транспорта, утвержденное постановлением Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 371, с изменениями от 3 октября, 16 декабря 2006 г., 29 января 2007 г., 16 апреля 2008 г.

2. Управление в области железнодорожного транспорта.
3. Управление в области автомобильного транспорта.
4. Управление в области воздушного транспорта.
5. Управление в области в области речного и морского транспорта.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Административное право России: учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. М.: Проспект, 2010.

Кодекс внутреннего водного транспорта РФ от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ (СЗ РФ. 2001. № 11. Ст. 1001).

Кодекс торгового мореплавания от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ (СЗ РФ. 1999. № 10. Ст. 337).

Воздушный кодекс РФ от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ (СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383).

Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» (СЗ РФ. 2007. № 46. Ст. 5555).

Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (СЗ РФ. 2007. № 46. Ст. 5553).

Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» (СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 837).

Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» (СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 170).

Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» (СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 169).

Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 395 «Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации» (СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3342).

Постановление Правительства РФ от 30 марта 2006 г. № 173 «О Федеральной авионавигационной службе» (СЗ РФ. 2006. № 15. Ст. 1612).

Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 398 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта» (СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3345).

Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 396 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве воздушного транспорта» (СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3343).

Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 397 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве железнодорожного транспорта» (СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3344).

Постановление Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 371 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве морского и речного транспорта» (СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3261).

Постановление Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 374 «Об утверждении Положения о Федеральном дорожном агентстве» (СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3264).

Глава 29. УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ ЭНЕРГЕТИКИ

План темы

1. Содержание управления в области энергетики.
2. Правовое положение Министерства энергетики Российской Федерации.
3. Правовое положение Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

§ 1. Содержание управления в области энергетики

Под энергетикой понимается отрасль экономики, охватывающая выработку, преобразование, передачу и использование различных видов энергии (электрической, атомной, тепловой и других).

В соответствии с Федеральным законом от 26 марта 2003 г. «Об электроэнергетике» *электроэнергетика* представляет собой отрасль экономики Российской Федерации, включающая в себя комплекс экономических отношений, возникающих в процессе производства (в том числе производства в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии), передачи электрической энергии, оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике, сбыта и потребления электрической энергии с использованием производственных и иных имущественных объектов (в том числе входящих в Единую энергетическую систему России), принадлежащих на праве собственности или на ином предусмотренном федеральными законами основании субъектам электроэнергетики или иным лицам.

Основными принципами государственного регулирования и контроля в электроэнергетике являются:

- обеспечение единства технологического управления Единой энергетической системой России, надежного и безопасного функционирования Единой энергетической системы России и технологически изолированных территориальных электроэнергетических систем;
- эффективное управление государственной собственностью в электроэнергетике;
- достижение баланса экономических интересов поставщиков и потребителей электрической энергии;
- обеспечение доступности электрической и тепловой энергии для потребителей и защита их прав;

- обеспечение социальной защиты граждан Российской Федерации от необоснованного повышения цен (тарифов) на электрическую и тепловую энергию;
- создание необходимых условий для привлечения инвестиций в целях развития и функционирования российской электроэнергетической системы;
- развитие конкурентного рынка электрической энергии и ограничение монополистической деятельности отдельных субъектов электроэнергетики;
- обеспечение доступа к услугам субъектов естественных монополий в электроэнергетике и услугам администратора торговой системы оптового рынка;
- сохранение элементов государственного регулирования в сферах электроэнергетики, в которых отсутствуют или ограничены условия для конкуренции;
- обеспечение доступа потребителей электрической энергии к информации о функционировании оптового и розничных рынков, а также о деятельности субъектов электроэнергетики.

В электроэнергетике применяются следующие методы государственного регулирования и контроля:

- государственное регулирование и контроль в отнесенных законодательством Российской Федерации к сферам деятельности субъектов естественных монополий сферах электроэнергетики, осуществляемые в соответствии с законодательством о естественных монополиях, в том числе регулирование инвестиционной деятельности субъектов естественных монополий в электроэнергетике;
- государственное регулирование цен (тарифов) на отдельные виды продукции (услуг), перечень которых определяется федеральными законами;
- государственное антимонопольное регулирование и контроль, в том числе установление единых на территории Российской Федерации правил доступа к электрическим сетям и услугам по передаче электрической энергии;
- управление государственной собственностью в электроэнергетике;
- лицензирование отдельных видов деятельности в сфере электроэнергетики, предусмотренных законодательством Российской Федерации;
- техническое регулирование в электроэнергетике;
- государственный контроль (надзор) за соблюдением субъектами электроэнергетики требований нормативных правовых актов,

регулирующих отношения в сфере электроэнергетики, в том числе технических регламентов, устанавливающих требования к безопасной эксплуатации объектов по производству электрической и тепловой энергии.

В соответствии с Федеральным законом от 21 ноября 1995 г. «Об использовании атомной энергии» *деятельность в области использования атомной энергии* включает:

- размещение, проектирование, сооружение, эксплуатацию и вывод из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения;
- разработку, производство, испытание, транспортирование, хранение, утилизацию, использование ядерных зарядов в мирных целях и обращение с ними;
- обращение с ядерными материалами и радиоактивными веществами, в том числе при разведке и добыче полезных ископаемых, содержащих эти материалы и вещества, при производстве, использовании, переработке, транспортировании и хранении ядерных материалов и радиоактивных веществ;
- обеспечение безопасности при использовании атомной энергии;
- контроль за обеспечением ядерной, радиационной, технической и пожарной безопасности ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, за обеспечением санитарно-эпидемиологического благополучия граждан при использовании атомной энергии;
- проведение научных исследований во всех областях использования атомной энергии;
- физическую защиту ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ;
- учет и контроль ядерных материалов и радиоактивных веществ;
- экспорт и импорт ядерных установок, оборудования, технологий, ядерных материалов, радиоактивных веществ, специальных неядерных материалов и услуг в области использования атомной энергии;
- государственный контроль за радиационной обстановкой на территории Российской Федерации;
- подготовку специалистов в области использования ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ;
- выполнение иных видов деятельности в области использования атомной энергии.

В соответствии с Федеральным законом от 31 марта 1999 г. «О газоснабжении в Российской Федерации» *газоснабжение* — это деятельность по обеспечению потребителей газом, в том числе деятельность по формированию фонда разведанных месторождений газа, добыче, транспортировке, хранению и поставкам газа.

В целях обеспечения единого подхода к решению вопросов, касающихся газоснабжения в Российской Федерации, со стороны органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, а также организаций, осуществляющих газоснабжение в Российской Федерации, устанавливаются следующие принципы государственной политики в указанной области:

- государственная поддержка развития газоснабжения в целях улучшения социально-экономических условий жизни населения, обеспечения технического прогресса и создания условий для развития экономики Российской Федерации с учетом промышленной и экологической безопасности;
- государственное регулирование рационального использования запасов газа, особенно запасов газа, имеющих стратегическое значение;
- повышение уровня газификации жилищно-коммунального хозяйства, промышленных и иных организаций, расположенных на территориях субъектов РФ, на основе формирования и реализации соответствующих федеральной, межрегиональных и региональных программ газификации;
- определение основ ценовой политики в отношении газа;
- создание условий для широкого использования газа в качестве моторного топлива и сырья для химической промышленности Российской Федерации;
- обеспечение надежной сырьевой базы добычи газа;
- обеспечение энергетической безопасности Российской Федерации.

§ 2. Правовое положение Министерства энергетики Российской Федерации

Государственное управление в области энергетики осуществляет *Министерство энергетики Российской Федерации (Минэнерго России)*, которое является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере топлив-

но-энергетического комплекса, в том числе по вопросам электроэнергетики, нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей, газовой, угольной, сланцевой и торфяной промышленности, магистральных трубопроводов нефти, газа и продуктов их переработки, возобновляемых источников энергии, освоения месторождений углеводородов на основе соглашений о разделе продукции, и в сфере нефтехимической промышленности, а также функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере производства и использования топливно-энергетических ресурсов¹.

Министерство энергетики Российской Федерации принимает такие нормативные правовые акты как нормативы удельного расхода топлива; нормативы создания запасов и резервов топлива; нормативы технологических потерь электрической и тепловой энергии; нормативы технологических потерь углеводородного сырья; правила учета газа, а также ряд других нормативных правовых актов в сфере ведения.

В сфере деятельности Министерство осуществляет ряд полномочий по контролю. К ним относится контроль за соблюдением субъектами оптового и розничных рынков электрической энергии и мощности требований законодательства Российской Федерации в пределах своей компетенции; за деятельностью организаций коммерческой инфраструктуры оптового рынка электрической энергии и мощности в пределах своей компетенции; за системой оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике, а также за другими видами деятельности в сфере энергетики.

Министерство также осуществляет:

- разработку и реализацию государственной политики в области газоснабжения;
- разработку и реализацию федеральной программы газификации в Российской Федерации;
- утверждает годовые и квартальные балансы по основным видам топлива, нефтепродуктов и сжиженных углеводородных газов;
- разработку программ перспективного развития электроэнергетики с учетом требований по обеспечению безопасности Российской Федерации 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, в том числе разработку прогноза топливно-энергетического

¹ См.: Положение о Министерстве энергетики Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 28 мая 2008 г. № 400.

баланса и системы мер, направленных на обеспечение потребностей экономики в электрической и тепловой энергии;

- 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, а также ряд других полномочий в сфере энергетики.

§ 3. Правовое положение Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»

Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» устанавливает правовое положение, принципы организации, цели создания и деятельности, порядок управления деятельностью, порядок реорганизации и ликвидации Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

Создание Росатома было обусловлено необходимостью выработки механизма выполнения долгосрочных стратегических программ развития атомной отрасли, временной интервал реализации которых значительно превосходит периоды бюджетного процесса, а также потребностью в комплексном управлении ресурсами, включая финансирование за счет средств федерального бюджета.

Целями деятельности Росатома являются проведение государственной политики и обеспечение единства управления в сфере использования атомной энергии, обеспечение стабильного функционирования организаций атомного энергопромышленного и ядерного оружейного комплексов, обеспечение ядерной и радиационной безопасности, нормативно-правовое регулирование в указанной сфере, создание условий для стабильного функционирования организаций оборонного сектора отрасли, реализация долгосрочной программы развития атомной отрасли, выполнение международных обязательств в области мирного использования атомной энергии и режима нераспространения ядерных материалов.

Деятельность Росатома направлена на создание условий и механизмов обеспечения безопасности при использовании атомной энергии, единства управления организациями атомного энергопромышленного и ядерного оружейного комплексов Российской Федерации, организациями, функционирующими в сферах обеспечения ядерной и радиационной безопасности, атомной науки и техники, подготовки кадров.

Росатом обеспечивает проведение государственной политики в области развития атомной отрасли, выполнение заданий государственной программы вооружения и государственного оборонного заказа.

Росатом совместно с Министерством обороны Российской Федерации и воинскими частями ядерного обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации обеспечивает поддержание и развитие боезапаса Вооруженных Сил Российской Федерации в качественном и количественном отношении на уровне, гарантирующем реализацию политики Российской Федерации в области ядерного сдерживания. Росатом и Министерство обороны Российской Федерации ежегодно представляют Президенту Российской Федерации доклад о состоянии ядерного оружейного комплекса Российской Федерации.

Контрольные вопросы

1. Правовые основы управления в области энергетики.
2. Компетенция Министерства энергетики Российской Федерации и организация его деятельности.
3. Правовое положение Росатома.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Вершинин А. П. Энергетическое право: учебно-практический курс. СПб., 2007.

Губин Е. П. Государственное регулирование отношений в сфере нефтегазового комплекса России: правовые вопросы // Энергетическое право. 2006. № 2.

Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 117-ФЗ «Об экспорте газа» (СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3293).

Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» (СЗ РФ. 2003. № 13. Ст. 1177).

Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», с посл. изм. и доп. от 23 июля 2008 г. (СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4552).

Федеральный закон от 14 апреля 1995 г. № 41-ФЗ «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию

в Российской Федерации», с посл. изм. и доп. от 4 ноября 2007 г. (СЗ РФ. 1995. № 16. Ст. 1316).

Постановление Правительства РФ от 28 мая 2008 г. № 400 «О Министерстве энергетики Российской Федерации» (СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2577).

Глава 30. УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА И РЫБОЛОВСТВА

План темы

1. Управление в области сельского хозяйства.
2. Управление в области рыболовства.

§ 1. Управление в области сельского хозяйства

Государственное управление в области сельского и рыбного хозяйства — это управление в области производства, переработки и реализации сельскохозяйственной продукции, сырья, обеспечение населения продовольствием, в том числе рыбой и морепродуктами, а также производственно-технического обслуживания и материально-технического снабжения агропромышленного производства.

Задачами государственного управления в области сельского и рыбного хозяйства являются стабилизация и развитие агропромышленного производства, обеспечение продовольственной безопасности Российской Федерации, улучшение продовольственного обеспечения населения, поддержание экономического паритета между сельским хозяйством и другими отраслями экономики, сближение уровней дохода работников сельского хозяйства и промышленности, защита отечественных товаропроизводителей в сфере агропромышленного производства.

Государственное управление в области сельского и рыбного хозяйства осуществляется по следующим основным направлениям:

- формирование и функционирование рынка сельскохозяйственной и рыбной продукции, сырья и продовольствия;
- финансирование, кредитование, страхование;
- защита интересов отечественных товаропроизводителей при осуществлении внешнеэкономической деятельности;
- развитие науки и осуществление научной деятельности в сфере агропромышленного производства;
- развитие социальной сферы села¹.

¹ См.: Федеральные законы от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», от 9 июля 2002 г. № 83-ФЗ «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей», от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ

Государство *осуществляет финансирование* агропромышленного производства за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников. Средства федерального бюджета, направляемые на поддержку и развитие агропромышленного производства, используются на следующие цели:

- поддержку инвестиционной деятельности, включая приобретение новой техники и оборудования, сортовых семян и племенных животных, в соответствии с федеральными целевыми программами;
- повышение плодородия почв, проведение мелиоративных мероприятий, содержание государственных мелиоративных систем, осуществление работ по борьбе с вредителями и болезнями сельскохозяйственных культур, предупреждение и ликвидацию карантинных и особо опасных инфекционных заболеваний животных, а также проведение научных исследований и мероприятий по охране окружающей среды;
- кредитование и страхование в сфере агропромышленного производства;
- компенсацию части затрат на приобретение материальных ресурсов и энергоносителей, дотации на поддержку племенного животноводства, элитного семеноводства и производства гибридных семян сельскохозяйственных культур;
- развитие и поддержку рынка сельскохозяйственных продукции, сырья и продовольствия;
- организацию профессиональной подготовки, повышения квалификации и переквалификации кадров в области агропромышленного производства.

Товаропроизводителям в сфере агропромышленного производства гарантируется возможность свободной реализации сельскохозяйственных продукции, сырья и продовольствия. Органы государственной власти стимулируют формирование рыночной системы сбыта и реализации сельскохозяйственных продукции, сырья и продовольствия в соответствии с действующим законодательством.

Государственное управление в области сельского хозяйства осуществляют *Министерство сельского хозяйства Российской Федерации и подведомственная ему Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору*.

«Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», от 3 августа 1995 г. № 123-ФЗ «О племенном животноводстве», от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и другие.

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции:

- по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, включая животноводство, ветеринарию, растениеводство, карантин растений, мелиорацию земель, плодородие почв, регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, пищевую и перерабатывающую промышленность, производство и оборот этилового спирта из пищевого и непищевого сырья, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции, устойчивое развитие сельских территорий, в сфере промышленного рыболовства (аквакультуры), охраны, изучения, сохранения, воспроизводства и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, за исключением обитающих на особо охраняемых природных территориях или занесенных в Красную книгу Российской Федерации, и среды их обитания, а также в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях);
- по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), по государственному мониторингу таких земель;
- по оказанию государственных услуг в сфере агропромышленного комплекса, включая устойчивое развитие сельских территорий;
- по управлению государственным имуществом на подведомственных предприятиях и учреждениях¹.

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере ветеринарии, карантина и защиты растений, безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, обеспечения плодородия почв, обеспечения качества и безопасности зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, побочных продуктов переработки зерна, земельных отношений, лесных отношений, охраны, воспроизводства, использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и среды их обитания, функции по защите населения от болезней, общих для человека и животных².

¹ См.: Положение о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 450.

² См.: Положение о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г.

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору осуществляет надзор за безопасным обращением с пестицидами и агрохимикатами, а также за безопасностью лекарственных средств для животных, кормов и кормовых добавок, изготовленных из генно-инженерно-модифицированных организмов, на всех стадиях производства и обращения. Она выдает разрешения (включая введение и отмену ограничений) на ввоз в Российскую Федерацию и вывоз из Российской Федерации, а также на транзит по ее территории животных, продукции животного происхождения, лекарственных средств, кормов и кормовых добавок для животных, подкарантинной продукции; удостоверения на право охоты.

Федеральная служба также осуществляет государственный контроль: за качеством и безопасностью зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, а также побочных продуктов переработки зерна при осуществлении их закупок для государственных нужд, при поставке (закладке) зерна в государственный резерв, при его хранении в составе государственного резерва и транспортировке; за качеством и безопасностью зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства; государственный лесной контроль и надзор на землях лесного фонда в отношении лесничеств и лесопарков.

§ 2. Управление в области рыболовства

Рыбное хозяйство в Российской Федерации является комплексным сектором экономики, включающим широкий спектр видов деятельности — от прогнозирования сырьевой базы отрасли до организации торговли рыбной продукцией в стране и за рубежом. Со многими государствами заключены межправительственные соглашения об организации использования водных биологических ресурсов в их исключительных экономических зонах, в районах действия международных конвенций по рыболовству и в исключительной экономической зоне Российской Федерации. В рыбном хозяйстве работают более 4 тыс. предприятий различных форм собственности.

Распоряжением Правительства Российской Федерации № 1265-р от 2 сентября 2003 г. была одобрена *Концепция развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 года*¹. В концепции отмечалось, что в экономике страны рыбное хозяйство играет важную роль в качестве поставщика пищевой, кормовой и технической про-

№ 327, с изменениями от 4 августа 2005 г., 23 мая, 19 июня, 20 ноября, 14 декабря 2006 г., 1 ноября 2007 г., 25 января, 11 июня 2008 г.

¹ СЗ РФ. 2003. № 36. Ст. 3557.

дукции (рыбной муки и жира, кормовой рыбы для пушного звероводства, агар-агара, различных биологически активных веществ и др.). В общем балансе потребления животных белков доля рыбных белков составляет около 10%, а в мясорыбном балансе — около 25%. Предприятия рыбного хозяйства являются градообразующими во многих приморских регионах страны, обеспечивают занятость населения. Особое значение это имеет для районов Дальнего Востока и Крайнего Севера, где рыбный промысел является основным источником обеспечения жизнедеятельности населения, в том числе коренных малочисленных народов.

Государственное управление в области рыбного хозяйства осуществляет *Федеральное агентство по рыболовству*, подведомственное Министерству сельского хозяйства Российской Федерации.

Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции:

- по контролю и надзору за водными биологическими ресурсами и средой их обитания во внутренних водах Российской Федерации, за исключением внутренних морских вод Российской Федерации, а также Каспийского и Азовского морей до определения их правового статуса;
- по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере рыбохозяйственной деятельности, охраны, рационального использования, изучения, сохранения, воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания, а также рыбоводства (за исключением промышленного рыбоводства), рыбопереработки, обеспечения безопасности мореплавания и аварийно-спасательных работ в районах промысла, производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота и в морских портах в части, касающейся обслуживания судов рыбопромыслового флота¹.

Федеральное агентство осуществляет государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, за исключением водных биологических ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения и занесенных в Красную книгу Российской Федерации, а также приостановление рыболовства в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

¹ Положение о Федеральном агентстве по рыболовству, утвержденное постановлением Правительства РФ от 11 июня 2008 г. № 444.

Федеральное агентство вправе принять решения о принудительном прекращении права на добычу (вылов) водных биологических ресурсов, отнесенных к объектам рыболовства, а также о сокращении квоты добычи (вылова) водных биологических ресурсов в случае превышения объема добычи (вылова) водных биологических ресурсов.

Контрольные вопросы

1. Организационно-правовая система управления в области сельского хозяйства.
2. Правовые основы государственного управления в области рыболовства.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Аграрное право / под ред. С. А. Боголюбова, Е. Л. Мининой. М.: Эксмо, 2007.

Галиновская Е. А. Основные правовые проблемы государственного регулирования агропромышленного комплекса России // Журнал российского права. 2006. № 4.

Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ (СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4148).

Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» (СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. I). Ст. 27).

Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. I). Ст. 5270).

Федеральный закон от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» (СЗ РФ. 2003. № 24. Ст. 2249).

Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018).

Федеральный закон от 9 июля 2002 г. № 83-ФЗ «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей» (СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2787).

Постановление Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 450 «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» (СЗ РФ. 2008. № 25. Ст. 2983).

Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 327 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору» (СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2903).

Постановление Правительства РФ от 11 июня 2008 г. № 444 «О Федеральном агентстве по рыболовству» (СЗ РФ. 2008. № 25. Ст. 2979).

Глава 31. УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ СВЯЗИ И МАССОВЫХ КОММУНИКАЦИЙ

План темы

1. Организационно-правовые основы управления в области связи и массовых коммуникаций.
2. Правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области связи и массовых коммуникаций.

§ 1. Организационно-правовые основы управления в области связи и массовых коммуникаций

Правовые основы деятельности *в области связи* устанавливаются Федеральным законом от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи»¹. В соответствии с данным Федеральным законом на территории Российской Федерации организации связи создаются и осуществляют свою деятельность на основе единства экономического пространства, в условиях конкуренции и многообразия форм собственности. Государство обеспечивает организациям связи независимо от форм собственности равные условия конкуренции. Сети связи и средства связи могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности, а также в собственности граждан и юридических лиц.

Согласно данному закону отношения в области связи включают в себя отношения, связанные с созданием и эксплуатацией всех сетей связи и сооружений связи, использованием радиочастотного спектра, оказанием услуг электросвязи и почтовой связи на территории Российской Федерации и на находящихся под юрисдикцией Российской Федерации территориях.

Таким образом, законом предусматривается *два основных вида связи* — электросвязь и почтовая связь. Согласно данному закону электросвязь — это любые излучения, передача или прием знаков, сигналов, голосовой информации, письменного текста, изображений, звуков или сообщений любого рода по радиосистеме, проводной, оптической и другим электромагнитным системам. Почтовая связь — вид связи, представляющий собой единый производственно-технологический

¹ СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2895.

комплекс технических и транспортных средств, обеспечивающий прием, обработку, перевозку, доставку (вручение) почтовых отправлений, а также осуществление почтовых переводов денежных средств.

В свою очередь электросвязь включает в себя — телефонную, телеграфную, подвижную (сотовую), подвижную радиотелефонную связь, подвижную спутниковую радиосвязь и радиосвязь через технические средства, предназначенные для передачи и (или) приема радиоволн, состоящие из одного или нескольких передающих и (или) приемных устройств либо комбинации таких устройств и включающие в себя вспомогательное оборудование. Кроме того, в соответствии с законодательством выделяются два вида специальной связи — президентская и фельдъегерская связь.

Отношения в области *почтовой связи* регулируются международными договорами Российской Федерации, указанным законом, федеральным законом Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ «О почтовой связи», другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Деятельность в области почтовой связи в Российской Федерации осуществляется на основе принципов: соблюдения законности; доступности для всех граждан и юридических лиц услуг почтовой связи как одного из средств получения информации и обмена ею; соблюдения прав пользователей услуг почтовой связи; свободы транзита почтовых отправлений на всей территории Российской Федерации; равенства прав граждан и юридических лиц на участие в деятельности в области почтовой связи общего пользования и на использование результатов этой деятельности; обеспечения права каждого на тайну связи; обеспечения устойчивости сети почтовой связи и управляемости ею; единства правил, стандартов, требований и норм в области почтовой связи.

Правовой основой функционирования в Российской Федерации *печати и массовых коммуникаций* является Конституция Российской Федерации, Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации», другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в данной области.

Государственное управление в области печати и массовых коммуникаций включает в себя нормотворческую, правоприменительную деятельность, а также оказание государственных услуг в сфере создания и функционирования средств массовой информации и массовых коммуникаций, телерадиовещания, использования радиочастотного

спектра и орбитальных позиций спутников связи для целей телерадиовещания, развития средств массовых коммуникаций и распространения средств массовой информации, в сфере информационного обмена, вещания дополнительной информации, компьютерных сетей общего пользования в области электронных средств массовой информации, печати, издательской и полиграфической деятельности.

Предметом государственного управления в данной сфере также являются отношения, связанные с осуществлением права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации; применении информационных технологий, а также обеспечением защиты информации определяемые Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹.

Согласно данному Федеральному закону *информация* — это сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления. *Документированная информация* — зафиксированная на материальном носителе путем документирования информация с реквизитами, позволяющими определить такую информацию или в установленных законодательством Российской Федерации случаях ее материальный носитель. *Электронное сообщение* — это информация, переданная или полученная пользователем информационно-телекоммуникационной сети.

Информация в зависимости от категории доступа к ней подразделяется на общедоступную информацию, а также на информацию, доступ к которой ограничен федеральными законами (информация ограниченного доступа). Под *доступом к информации* понимается возможность получения информации и ее использования. *Конфиденциальность информации* — обязательное для выполнения лицом, получившим доступ к определенной информации, требование не передавать такую информацию третьим лицам без согласия ее обладателя.

Информация в зависимости от порядка ее предоставления или распространения подразделяется на:

- информацию, свободно распространяемую;
- информацию, предоставляемую по соглашению лиц, участвующих в соответствующих отношениях;
- информацию, которая в соответствии с федеральными законами подлежит предоставлению или распространению. Предоставление информации — действия, направленные на получение информации определенным кругом лиц или передачу информации определенному

¹ СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3448.

кругу лиц. Распространение информации — действия, направленные на получение информации неопределенным кругом лиц или передачу информации неопределенному кругу лиц;

- информацию, распространение которой в Российской Федерации ограничивается или запрещается.

Защита информации в соответствии с законом «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» представляет собой принятие правовых, организационных и технических мер, направленных на: 1) обеспечение защиты информации от неправомерного доступа, уничтожения, модифицирования, блокирования, копирования, предоставления, распространения, а также от иных неправомерных действий в отношении такой информации; 2) соблюдение конфиденциальности информации ограниченного доступа; 3) реализацию права на доступ к информации.

В целях защиты информации обладатель информации, а также оператор информационной системы обязаны обеспечить: 1) предотвращение несанкционированного доступа к информации и (или) передачи ее лицам, не имеющим права на доступ к информации; 2) своевременное обнаружение фактов несанкционированного доступа к информации; 3) предупреждение возможности неблагоприятных последствий нарушения порядка доступа к информации; 4) недопущение воздействия на технические средства обработки информации, в результате которого нарушается их функционирование; 5) возможность незамедлительного восстановления информации, модифицированной или уничтоженной вследствие несанкционированного доступа к ней; 6) постоянный контроль за обеспечением уровня защищенности информации.

§ 2. Правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области связи и массовых коммуникаций

Федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области связи и массовых коммуникаций являются *Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации и находящиеся в его ведении, Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям и Федеральное агентство связи.*

Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минкомсвязь России) является федеральным органом ис-

полнительной 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 сети Интернет, систем телевизионного (в том числе цифрового) вещания и радиовещания и новых технологий в этих областях), печати, издательской и полиграфической деятельности, обработки персональных данных¹.

Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) 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 Российской Федерации в области персональных данных, а также функции по организации деятельности радиочастотной службы.

Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по защите прав субъектов персональных данных².

Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям (Роспечать) 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 деятельности³.

¹ См.: Положение о Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 2 июня 2008 г. № 418.

² См.: Положение о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, утвержденное постановлением Правительства РФ от 16 марта 2009 г. № 228.

³ См.: Положение о Федеральном агентстве по печати и массовым коммуникациям, утвержденное постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 292, с изменениями от 5 февраля, 6 июня 2007 г., 2 июня 2008 г.

Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям организует проведение измерений аудитории электронных средств массовой информации и анализ тиражей печатных средств массовой информации; осуществляет комплектование фонда обязательных бесплатных экземпляров печатных изданий, оказание на конкурсной основе государственной поддержки производства и распространения и тиражирования социально значимой продукции средств массовой информации, создания и поддержания в сети Интернет сайтов, имеющих социальное или образовательное значение; осуществляет формирование и использование федеральных информационных ресурсов, а также осуществляет ряд других полномочий в сфере деятельности.

Федеральное агентство связи (Россвязь) 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 радиовещания¹.

Федеральное агентство организует:

- выполнение мероприятий по управлению и восстановлению единой сети электросвязи Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях;
- издание и распространение государственных знаков почтовой оплаты; проведение расчетов с почтовыми администрациями иностранных государств за международный почтовый обмен в соответствии с актами Всемирного почтового союза;
- изготовление и использование именных вещей для организаций федеральной почтовой связи;
- систему сертификации в области связи, включающую в себя органы по сертификации, испытательные лаборатории (центры) независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности;
- обеспечение проведения международной процедуры координации использования радиочастотных присвоений, в том числе орбитально-частотных позиций для космических аппаратов;
- формирование Государственной коллекции знаков почтовой оплаты;
- присвоение почтовых индексов объектам федеральной почтовой связи на территории Российской Федерации, а также осуществляет ряд и иных мер по организации деятельности в сфере связи.

¹ См.: Положение о Федеральном агентстве связи, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 320 с изменениями от 23 апреля 2005 г., 6 июня, 2 октября 2007 г., 2 июня 2008 г.

Контрольные вопросы

1. Правовые основы управления в области в области связи и массовых коммуникаций.
2. Система и компетенция органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области связи и массовых коммуникаций.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Фатьянов А. А. Тайна и право (основные системы ограничений на доступ к информации в российском праве). М.: Изд-во МИФИ, 1998.

Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3448).

Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» (СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3451).

Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» (СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2895).

Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи» (СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 127).

Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ «О почтовой связи» (СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3697).

Федеральный закон от 17 декабря 1994 г. № 67-ФЗ «О федеральной фельдъегерской связи» (СЗ РФ. 1994. № 34. Ст. 3547).

Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» (ВСНД и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300).

Постановление Правительства РФ от 2 июня 2008 г. № 418 «О Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации» (СЗ РФ. 2008. № 23. Ст. 2708).

Постановление Правительства РФ от 2 июня 2008 г. № 419 «О Федеральной службе по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций» (СЗ РФ. 2008. № 23. Ст. 2709).

Постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 292 «О Федеральном агентстве по печати и массовым коммуникациям» (СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2574).

Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 320 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве связи» (СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2783).

Глава 32. УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ И ЭКОЛОГИИ

План темы

1. Содержание управления в области природных ресурсов и экологии.
2. Правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области природных ресурсов и экологии.

§ 1. Содержание управления в области природных ресурсов и экологии

В соответствии с Конституцией Российской Федерации каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, которые являются основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации.

Отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду в пределах территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации определяются Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Водным кодексом Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ, Федеральным законом от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» и другими законодательными актами Российской Федерации.

В соответствии с законом «Об охране окружающей среды» *под окружающей средой* понимается совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов. Компонентами природной среды являются земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле. Природные объекты — это естественная

экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства.

Основными целями охраны природной среды является создание благоприятной окружающей среды, т. е. окружающей среды, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов, а также устранение негативного воздействия на окружающую среду, т. е. воздействия хозяйственной и иной деятельности, последствия которой приводят к негативным изменениям качества окружающей среды.

Основными способами охраны природной среды являются:

- *оценка воздействия на окружающую среду* — вид деятельности по выявлению, анализу и учету прямых, косвенных и иных последствий воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в целях принятия решения о возможности или невозможности ее осуществления;

- *мониторинг окружающей среды* (экологический мониторинг) — комплексная система наблюдений за состоянием окружающей среды, оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов;

- *государственный мониторинг окружающей среды* (государственный экологический мониторинг) — мониторинг окружающей среды, осуществляемый органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

- *контроль в области охраны окружающей среды* (экологический контроль) — система мер, направленная на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды;

- *установление требований в области охраны окружающей среды* (природоохранные требования) — предъявляемые к хозяйственной и иной деятельности обязательные условия, ограничения или их совокупность, установленные законами, иными нормативными правовыми актами, природоохранными нормативами, государственными стандартами и иными нормативными документами в области охраны окружающей среды;

- *экологический аудит* — независимая, комплексная, документированная оценка соблюдения субъектом хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных

документов, в области охраны окружающей среды, требований международных стандартов и подготовка рекомендаций по улучшению такой деятельности;

- *наилучшая существующая технология* — технология, основанная на последних достижениях науки и техники, направленная на снижение негативного воздействия на окружающую среду и имеющая установленный срок практического применения с учетом экономических и социальных факторов.

К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, относятся такие полномочия, как обеспечение проведения федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации; разработка и издание федеральных законов и иных нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды и контроль за их применением; разработка, утверждение и обеспечение реализации федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации; координация и реализация мероприятий по охране окружающей среды в зонах экологического бедствия; установление порядка осуществления государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга), формирование государственной системы наблюдений за состоянием окружающей среды и обеспечение функционирования такой системы, а также ряд других.

Полномочия в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, имеют и органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Это такие полномочия, как определение основных направлений охраны окружающей среды на территориях субъектов Российской Федерации с учетом географических, природных, социально-экономических и иных особенностей субъектов Российской Федерации; разработка и издание законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды с учетом географических, природных, социально-экономических и иных особенностей субъектов Российской Федерации, контроль за их исполнением; разработка и утверждение нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды, содержащих соответствующие требования, нормы и правила не ниже установленных на федеральном уровне; осуществление природоохранных и иных мер по улучшению состояния окружающей среды в зонах экологического бедствия на территориях субъектов Российской Федерации и другие.

Согласно Водному кодексу РФ *водные ресурсы* — это поверхностные и подземные воды, которые находятся в водных объектах и используются или могут быть использованы.

Водное законодательство основывается на таких принципах как значимость водных объектов в качестве основы жизни и деятельности человека; приоритет охраны водных объектов перед их использованием; сохранение особо охраняемых водных объектов, ограничение или запрет использования которых устанавливается федеральными законами; целевое использование водных объектов; приоритет использования водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения перед иными целями их использования и ряде других.

Государственный мониторинг водных объектов представляет собой систему наблюдений, оценки и прогноза изменений состояния водных объектов, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, собственности муниципальных образований, собственности физических лиц, юридических лиц. Этот мониторинг является частью государственного мониторинга окружающей среды и осуществляется в целях: своевременного выявления и прогнозирования развития негативных процессов, влияющих на качество воды в водных объектах и их состояние, разработки и реализации мер по предотвращению негативных последствий этих процессов; оценки эффективности осуществляемых мероприятий по охране водных объектов; информационного обеспечения управления в области использования и охраны водных объектов, в том числе для государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов.

Государственный мониторинг водных объектов включает в себя: регулярные наблюдения за состоянием водных объектов, количественными и качественными показателями состояния водных ресурсов, а также за режимом использования водоохраных зон; сбор, обработку и хранение сведений, полученных в результате наблюдений; внесение сведений, полученных в результате наблюдений, в государственный водный реестр; оценку и прогнозирование изменений состояния водных объектов, количественных и качественных показателей состояния водных ресурсов.

От ношения в области *охраны и использования животного мира* и среды его обитания определены законом «О животном мире». Животный мир — это совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию Российской Федерации и находящихся в состоянии естественной свободы,

а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации.

Основными принципами в области охраны и использования животного мира, сохранения и восстановления среды его обитания являются: обеспечение устойчивого существования и устойчивого использования животного мира; поддержка деятельности, направленной на охрану животного мира и среды его обитания; осуществление пользования животным миром способами, не допускающими жестокого обращения с животными, в соответствии с общими принципами гуманности; недопустимость совмещения деятельности по осуществлению государственного контроля за использованием и охраной животного мира и среды его обитания с деятельностью по использованию объектов животного мира; привлечение граждан и общественных объединений к решению задач в области охраны, воспроизводства и устойчивого использования объектов животного мира; отделение права пользования животным миром от права пользования землей и другими природными ресурсами; платность пользования животным миром, а также приоритет международного права в области использования и охраны животного мира, охраны и восстановления среды его обитания.

Пользование животным миром осуществляется юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями на основании лицензии в течение срока, указанного в лицензии по соглашению сторон и зависящего от вида пользования животным миром в границах определенной территории и акватории. Пользование животным миром осуществляется гражданами на основании именных разовых лицензий на добычу определенного количества объектов животного мира в определенном месте или на конкретный срок.

Юридическими лицами и гражданами могут осуществляться следующие виды пользования животным миром: охота; рыболовство, включая добычу водных беспозвоночных и морских млекопитающих; добыча объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты и рыболовства; использование полезных свойств жизнедеятельности объектов животного мира — почвообразователей, естественных санитаров окружающей среды, опылителей растений, биофильтраторов и других; изучение, исследование и иное использование животного мира в научных, культурно-просветительных, воспитательных, рекреационных, эстетических целях без изъятия их из среды обитания; извлечение полезных свойств жизнедеятельности объектов животного мира — почвообразователей, естественных санитаров окружающей среды, опылителей растений, биофильтраторов и других; получение продуктов жизнедеятельности объектов животного мира.

Обязательной мерой охраны животного мира является государственная экологическая экспертиза, осуществляемая в соответствии с законодательством Российской Федерации и предшествующая принятию органами исполнительной власти Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов РФ хозяйственного решения, способного повлиять на объекты животного мира и среду их обитания. Обязательной государственной экологической экспертизе подлежат удобрения, пестициды и биостимуляторы роста растений, а также материалы, обосновывающие объемы (лимиты, квоты) изъятия объектов животного мира и проведения работ по акклиматизации и гибридизации этих объектов.

Редкие и находящиеся под угрозой исчезновения объекты животного мира заносятся в Красную книгу РФ и (или) красные книги субъектов РФ.

В целях сохранения и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания осуществление отдельных видов пользования животным миром, а также пользование определенными объектами животного мира могут быть ограничены, приостановлены или полностью запрещены на определенных территориях и акваториях или на определенные сроки решением органа исполнительной власти Российской Федерации или органа исполнительной власти субъекта РФ в пределах их компетенции по представлению соответствующего специально уполномоченного государственного органа по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания.

§ 2. Правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области природных ресурсов и экологии

Государственное управление в области природопользования и охраны окружающей среды осуществляют *Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации* и находящиеся в его ведении *Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральное агентство водных ресурсов, Федеральное агентство по недропользованию и Федеральное агентство лесного хозяйства.*

Управление в данной сфере осуществляет также *Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору*, руководство деятельностью которой осуществляет Правительство Российской Федерации.

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сферах:

- изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса, расположенные на землях особо охраняемых природных территорий, объекты животного мира (за исключением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты) и среду их обитания;
- эксплуатации и обеспечения безопасности водохранилищ, водохозяйственных систем комплексного назначения и гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений);
- безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения), безопасности электрических и тепловых установок и сетей (кроме бытовых установок и сетей), безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения, в сфере гидрометеорологии и смежных с ней областях;
- мониторинга окружающей природной среды, ее загрязнения;
- охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы¹.

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей природной среды, ее загрязнения, государственному надзору за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы².

¹ См.: Положение о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. № 404.

² См.: Положение о Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, утвержденное постановлением Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 372 с изменениями от 14 декабря 2006 г., 29 мая 2008 г.

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды обеспечивает выполнение обязательств Российской Федерации по международным договорам Российской Федерации в сфере гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, в том числе по Конвенции Всемирной метеорологической организации, рамочной Конвенции ООН об изменении климата и Протоколу по охране окружающей среды к Договору об Антарктике, подписанному в г. Мадриде 4 октября 1991 г.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере природопользования¹. Федеральная служба выполняет функции административного органа по Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 г. в Российской Федерации в отношении видов дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения, кроме осетровых видов рыб, а также федерального органа исполнительной власти, специально уполномоченного на осуществление государственного регулирования в области охраны озера Байкал.

Федеральная служба выдает лицензии (разрешения) на: оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации; ввоз (вывоз) в Российскую Федерацию зоологических коллекций; ввоз (вывоз) в Российскую Федерацию диких животных, их частей и полученной из них продукции (кроме объектов охоты и рыболовства); ввоз (вывоз) в Российскую Федерацию видов дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения, кроме осетровых рыб; экспорт диких животных, дикорастущих растений, костей ископаемых животных, слоновой кости, рогов, копыт, кораллов и аналогичных материалов; экспорт лекарственного сырья растительного и животного происхождения; экспорт рыбы, ракообразных, моллюсков и прочих водных беспозвоночных, развивающейся икры, молоки (спермы) осетровых, лососевых и частиковых рыб, а также разрешения на ряд других видов деятельности в сфере природопользования.

Федеральное агентство водных ресурсов является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по

¹ См.: Положение о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400, с изменениями от 20 октября, 20 декабря 2006 г., 24 мая 2007 г., 16 апреля 2008 г., 29 мая 2008 г.

оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов¹.

Федеральное агентство по недропользованию является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования².

Федеральное агентство организует: государственное геологическое изучение недр; экспертизу проектов геологического изучения недр; проведение геолого-экономической и стоимостной оценки месторождений полезных ископаемых и участков недр; проведение конкурсов и аукционов на право пользования недрами, а также проведение государственной экспертизы информации о разведанных запасах полезных ископаемых, геологической, экономической информации о предоставляемых в пользование участках недр.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере:

- безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности;
- безопасности при использовании атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения);
- безопасности электрических и тепловых установок и сетей (кроме бытовых установок и сетей), безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений, а также гидротехнических сооружений, полномочия по осуществлению надзора за которыми переданы органам местного самоуправления);
- безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения.

Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции: по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области лесных отноше-

¹ См.: Положение о Федеральном агентстве водных ресурсов, утвержденное постановлением Правительства РФ от 16 июня 2004 г. № 282, с изменениями от 30 июля 2004 г., 20 декабря 2006 г., 29 мая 2008 г.

² См.: Положение о Федеральном агентстве по недропользованию, утвержденное постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 293, с изменениями от 9 июня 2006 г., 29 мая 2008 г.

ний (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях); по контролю и надзору в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях); по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений¹.

Федеральное агентство лесного хозяйства принимает правовые акты по вопросам использования лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр и для разработки месторождений полезных ископаемых, организации и осуществления лесопатологического мониторинга, использования районированных семян лесных растений основных лесных древесных пород, заготовки древесины, лесовосстановления, лесоразведения, ухода за лесами, пожарной безопасности в лесах, санитарной безопасности в лесах, а также ряду других вопросов в области лесопользования.

Контрольные вопросы

1. Организационно-правовая система управления в области природных ресурсов и экологии.
2. Система и компетенция органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области природных ресурсов и экологии.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Дубовик О. Л. Экологическое право: учебник. М.: Проспект, 2005.

Игнатьева И. А. Экологическое законодательство России и проблемы его развития. М.: Изд-во МГУ, 2001.

Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», с посл. изм. и доп. от 23 июля 2008 г. (СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133).

Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278).

Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381).

Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147).

Постановление Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации» (СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2581).

¹ См.: Положение о Федеральном агентстве лесного хозяйства, утвержденное постановлением Правительства РФ от 23 сентября 2010 г. № 736.

Постановление Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 372 «О Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды» (СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3262).

Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» (СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3347).

Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» (СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3348).

Постановление Правительства РФ от 16 июня 2004 г. № 282 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов» (СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2564).

Постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 293 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию» (СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2669).

Постановление Правительства РФ от 16 июня 2004 г. № 283 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве лесного хозяйства» (СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2565).

Глава 33. УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

План темы

1. Содержание управления в области регионального развития Российской Федерации.
2. Правовое положение Министерства регионального развития Российской Федерации.

§ 1. Содержание управления в области регионального развития Российской Федерации и жилищно-коммунального хозяйства

Региональное развитие Российской Федерации как область государственного управления включает в себя следующие сферы:

- социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- строительство, архитектура, градостроительство и жилищно-коммунальное хозяйство;
- административно-территориальное устройство Российской Федерации,
- разграничение полномочий по предметам совместного ведения между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;
- осуществление приграничного и межрегионального сотрудничества;
- государственная национальная политика и межнациональные отношения в Российской Федерации;
- защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов Российской Федерации.

Одной из важнейших сфер в данной области государственного управления является *строительство* — сфера экономической деятельности, которая обеспечивает сооружение новых и реконструкцию действующих производственных объектов, строительство жилых домов, культурно-бытовых и административных зданий и сооружений.

В рамках строительства выделяют *градостроительную деятельность (градостроительство)*, под которой понимается деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц в области градостроительного планирования развития территорий и поселений, определения видов использования земельных участков, проектирования, строительства и реконструкции объектов недвижимости с учетом интересов граждан, общественных и государственных интересов, а также национальных, историко-культурных, экологических, природных особенностей указанных территорий и поселений¹.

Законодательство о градостроительной деятельности регулирует отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, отношения по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции. Кроме того, к градостроительным отношениям применяется земельное, лесное, водное законодательство, законодательство об особо охраняемых природных территориях, об охране окружающей среды, об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, иное законодательство Российской Федерации.

Архитектурная деятельность — профессиональная деятельность граждан (архитекторов), имеющая целью создание архитектурного объекта и включающая в себя творческий процесс создания архитектурного проекта, координацию разработки всех разделов проектной документации для строительства или для реконструкции, авторский надзор за строительством архитектурного объекта, а также деятельность юридических лиц по организации профессиональной деятельности архитекторов².

Под *жилищно-коммунальным хозяйством* понимается комплекс объектов инженерной инфраструктуры, зданий и сооружений различного назначения, а также система предприятий и учреждений, обеспечивающих гарантированный уровень предоставления жилищно-коммунальных услуг. Жилищно-коммунальное хозяйство может включать в свой состав предприятия и учреждения, осуществляющие следующие виды деятельности: водоснабжение, водоотведение, включая ливневую канализацию, теплоснабжение, электроснабжение,

¹ См.: Градостроительный кодекс Российской Федерации от 7 мая 1998 г. № 73-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 19. Ст. 2069.

² См.: Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4473.

газоснабжение (включая сжиженный и природный газ); очистку сточных вод, включая утилизацию осадков сточных вод, сбор, вывоз, утилизацию и захоронение бытовых отходов, сезонную уборку улиц, дорог, площадей, обеспечивающих санитарно-экологическую безопасность территории населенных пунктов, содержание отопительных печей, газоходов и дымоходов (в домах с печным и газовым отоплением, с газовыми колонками), вентиляции; строительство, эксплуатацию и ремонт объектов благоустройства и дорожно-мостового хозяйства населенных пунктов; содержание и ремонт жилых домов, включая лифтовое хозяйство, уборку и благоустройство придомовых территорий; предоставление услуг бань, прачечных, гостиниц, ритуальных услуг, учет недвижимости.

§ 2. Правовое положение Министерства регионального развития Российской Федерации

Государственное управление в области регионального развития и жилищно-коммунального хозяйства осуществляет *Министерство регионального развития Российской Федерации (Минрегион России)*, которое является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, разграничения полномочий по предметам совместного ведения между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, осуществления приграничного и межрегионального сотрудничества, строительства, архитектуры, градостроительства и жилищно-коммунального хозяйства, государственной национальной политики и межнациональных отношений в Российской Федерации, защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов Российской Федерации.

Минрегион России осуществляет следующие функции:

- по предоставлению государственной поддержки бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета;
- по согласованию федеральных целевых программ и ведомственных целевых программ в части, касающейся комплексного территориального развития;
- по осуществлению прав государственного заказчика (государственного заказчика-координатора) федеральных целевых программ,

связанных с экономическим развитием субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

- по разработке и согласованию методик выделения средств государственной поддержки субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям;
- по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере градостроительства, строительства, промышленности строительных материалов и жилищно-коммунального хозяйства;
- по координации деятельности государственной корпорации — Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства¹.

К важнейшему полномочию Министерства регионального развития Российской Федерации является принятием нормативных правовых актов в соответствующей сфере деятельности. Министерством принимаются *нормативные правовые акты* по таким вопросам как:

- перечень поселений, в которых проживают коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, занимающиеся традиционными видами хозяйственной деятельности;
- федеральные градостроительные нормативы и правила в области градостроительства, проектирования и инженерных изысканий в области градостроительства;
- порядок разработки, согласования, экспертизы и утверждения градостроительной документации;
- определение стоимости 1 кв. метра жилья, используемой при расчете средств федерального бюджета, направляемых на приобретение жилья для удовлетворения государственных нужд;
- методика расчета цен на услуги по содержанию и ремонту жилья, за наем жилых помещений, а также тарифов на коммунальные услуги, а также ряд других.

Министерство осуществляет: мониторинг и анализ реализации государственной национальной политики, государственной политики в отношении казачества, а также реализации этнокультурных потребностей граждан, принадлежащих к различным этническим общностям России; реализацию государственной политики в области развития регионов с учетом социально-экономических, географи-

¹ См.: Положение о Министерстве регионального развития Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 26 января 2005 г. № 40, с изменениями от 14, 19 марта 2005 г., 1 февраля, 21 апреля 2006 г., 25 октября 2007 г., 29 мая 2008 г.

ческих и других особенностей, в области местного самоуправления, приграничных и межрегиональных связей субъектов Российской Федерации и муниципальных образований; анализ эффективности использования средств государственной поддержки субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями; функции по предоставлению государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации, а также ряд иных функций в установленной сфере деятельности.

Минрегион России осуществляет государственный контроль за соблюдением органами государственной власти субъектов Российской Федерации законодательства Российской Федерации о градостроительной деятельности и, в частности, за соответствием нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации законодательству Российской Федерации о градостроительной деятельности; за соблюдением установленных федеральными законами сроков приведения нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствие с требованиями Градостроительного кодекса Российской Федерации; за соблюдением процедур, установленных законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности для подготовки и утверждения схем территориального планирования субъектов Российской Федерации и документации по планировке территории на основании схем территориального планирования субъекта Российской Федерации, а также в ряде других сфер.

Управление в данной сфере также осуществляет подведомственное Минрегиону России Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, являющееся федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере строительства, градостроительства, промышленности строительных материалов и жилищно-коммунального хозяйства, а также государственному контролю за соблюдением законодательства Российской Федерации о градостроительной деятельности.

Контрольные вопросы

1. Правовые основы управления в области регионального развития Российской Федерации и жилищно-коммунального хозяйства.
2. Компетенция Министерства регионального развития Российской Федерации и организация его деятельности.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Кузнецова С. А. Административно-правовое регулирование в сфере строительства: дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук. М., 2003.

Жилищный кодекс от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 14).

Градостроительный кодекс от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16).

Федеральный закон от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» (СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. II). Ст. 3617).

Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» (СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4473).

Постановление Правительства РФ от 26 января 2005 г. № 40 «Об утверждении Положения о Министерстве регионального развития Российской Федерации и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (СЗ РФ. 2005. № 5. Ст. 390).

Постановление Правительства РФ от 5 марта 2007 г. № 145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий» (СЗ РФ. 2007. № 11. Ст. 1336).

Раздел IX УПРАВЛЕНИЕ В СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ СФЕРЕ

Глава 34. УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ

План темы

1. Содержание управления в области образования и науки.
2. Система и правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области образования и науки.
3. Организация государственной аттестации научных и научно-педагогических работников.

§ 1. Содержание управления в области образования и науки

Образование и наука являются двумя взаимосвязанными сферами общественной деятельности и взаимосвязанные области государственного управления.

Правовой основой управления в области образования является Конституция Российской Федерации, Закон Российской Федерации «Об образовании», Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в области образования.

Образование — это целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных стандартов). Под получением гражданином образования понимается достижение и подтверждение им определенного образовательного ценза, которое удостоверяется соответствующим документом. Право

на образование является одним из основных и неотъемлемых конституционных прав граждан Российской Федерации.

Система образования в Российской Федерации представляет собой совокупность следующих элементов: 1) образовательных программ и государственных образовательных стандартов различного уровня и направленности; 2) сети реализующих их образовательных учреждений независимо от их организационно-правовых форм, типов и видов; 3) органов управления в области образования и подведомственных им учреждений и организаций.

В Российской Федерации установлены несколько уровней высшего профессионального образования — высшее профессиональное образование с присвоением квалификации специалист, а также — высшее профессиональное образование с присвоением квалификации — бакалавра и магистра¹.

Предметом государственного управления в Российской Федерации является *научная (научно-исследовательская) деятельность*, т. е. деятельность, направленная на получение и применение новых знаний. Она включает в себя следующие виды деятельности:

- фундаментальные научные исследования — экспериментальная или теоретическая деятельность, направленная на получение новых знаний об основных закономерностях строения, функционирования и развития человека, общества, окружающей природной среды;
- прикладные научные исследования — исследования, направленные преимущественно на применение новых знаний для достижения практических целей и решения конкретных задач.

К предмету государственного управления относится *научно-техническая деятельность*, т. е. деятельность, направленная на получение, применение новых знаний для решения технологических, инженерных, экономических, социальных, гуманитарных и иных проблем, обеспечения функционирования науки, техники и производства как единой системы.

Правой основой научной и научно-технической деятельности в Российской Федерации является Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»², другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации,

¹ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части установления уровней высшего профессионального образования» // Российская газета. 24 октября 2007 г.

² СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.

а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в области науки.

Основными целями государственной научно-технической политики являются развитие, рациональное размещение и эффективное использование научно-технического потенциала, увеличение вклада науки и техники в развитие экономики государства, реализацию важнейших социальных задач, обеспечение прогрессивных структурных преобразований в области материального производства, повышение его эффективности и конкурентоспособности продукции, улучшение экологической обстановки и защиты информационных ресурсов государства, укрепление обороноспособности государства и безопасности личности, общества и государства, упрочение взаимосвязи науки и образования.

Субъектами научной и научно-технической деятельности являются научные работники, специалисты научной организации и работники сферы научного обслуживания; научные организации, а также академии наук, имеющие государственный статус.

Содержание государственного управления в данной сфере заключается в том, что федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации определяют соответствующие приоритетные направления развития образования и науки, обеспечивают формирование системы педагогических и научных организаций, осуществление межотраслевой координации образовательной, научной и научно-технической деятельности, разработку и реализацию образовательных, научных и научно-технических программ и проектов, развитие форм интеграции образования и науки, реализацию достижений науки и техники.

Общие вопросы управления в области образования и разграничения компетенции в данной области определяются главой III «Управление системой образования» Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании».

В соответствии с этим Законом к ведению федеральных органов государственной власти, в том числе и органов исполнительной власти, в области образования подлежат следующие вопросы:

- формирование и осуществление федеральной политики в области образования;
- правовое регулирование отношений в области образования в пределах своей компетенции;
- обеспечение государственных гарантий прав граждан в области образования;

- разработка и реализация федеральных целевых и международных программ в области образования;
- формирование федеральных государственных органов управления образованием, а также ведомственных органов управления образованием и руководство ими, назначение руководителей этих органов;
- согласование назначений руководителей образовательных учреждений федерального подчинения, если иное не предусмотрено законом и типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов;
- установление порядка создания, реорганизации и ликвидации федеральных государственных образовательных учреждений;
- установление перечней профессий и специальностей, по которым ведутся профессиональная подготовка и профессиональное образование;
- разработка и утверждение типовых положений об образовательных учреждениях;
- установление порядка аттестации педагогических работников государственных и муниципальных образовательных учреждений и работников органов управления образованием;
- установление порядка лицензирования и государственной аккредитации образовательных учреждений, а также осуществляют ряд других функций в данной сфере.

§ 2. Система и правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области образования и науки

Государственное управление в области науки и образования осуществляют *Министерство образования и науки Российской Федерации* и находящиеся в его ведении *Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки* и *Федеральное агентство по делам молодежи*.

В субъектах Российской Федерации создаются органы управления образованием.

Министерство образования и науки Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, научной, научно-технической и инновационной деятельности, развития федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров и наукоградов, интеллектуальной собственности, а также в сфере воспитания, опеки и попечительства над детьми, социальной

поддержки и социальной защиты обучающихся и воспитанников образовательных учреждений¹.

К основным функциям Министерства образования и науки Российской Федерации относится принятие нормативных правовых актов в области образования и науки. Министерства образования и науки Российской Федерации утверждает, в частности:

- перечень профессий (специальностей), по которым осуществляются профессиональное образование и профессиональная подготовка в образовательных учреждениях;
- положение и порядок создания филиалов федеральных государственных учреждений высшего и среднего профессионального образования;
- формы документов государственного образца об уровне образования и квалификации, порядок их выдачи, включая подтверждение, признание и установление эквивалентности этих документов за рубежом в соответствии с международными договорами Российской Федерации;
- федеральный перечень учебников, рекомендованных (допущенных) к использованию при осуществлении образовательного процесса в образовательных учреждениях;
- положение о порядке замещения должностей работников государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования;
- положение об аспирантуре и докторантуре в высших учебных заведениях и научных организациях независимо от ведомственной принадлежности;
- федеральные компоненты государственных образовательных стандартов, федеральные требования к содержанию образования, общеобразовательным и профессиональным образовательным программам, учебным планам;
- положение об итоговой аттестации выпускников образовательных учреждений;
- положение о формах получения выпускниками образовательных учреждений золотой и серебряной медалей;
- номенклатуру должностей научных работников;
- порядок аттестации руководящих и педагогических работников государственных и муниципальных образовательных учреждений,

¹ См.: Положение о Министерстве образования и науки Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 15 июня 2004 г. № 280, с изменениями от 6 апреля 2005 г., 25 апреля 2006 г., 27 октября 2007 г., 8 июня 2008 г.

а также установления образовательных цензов для педагогических работников;

- порядок приема всех категорий обучающихся, порядок перевода обучающегося из одного учебного заведения в другое;
- порядок развития многоуровневой непрерывной системы профессиональной подготовки и повышения квалификации кадров;
- порядок формирования федеральной системы подготовки и переподготовки педагогических кадров образовательных учреждений и работников органов управления образованием, а также ряд других нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности.

Министерство также учреждает знаки отличия в сфере образования и науки и награждает ими работников в указанных областях.

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области образования и науки¹.

Основными функциями *Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки* является осуществление надзора и контроля за исполнением законодательства Российской Федерации в области образования, науки, научно-технической деятельности, аттестации научных и научно-педагогических кадров. *Федеральная служба* осуществляет надзор за качеством образования в образовательных учреждениях и подготовки выпускников образовательных учреждений по завершении каждого уровня образования; за деятельностью советов по защите докторских и кандидатских диссертаций (диссертационных советов), а также ученых (научно-технических) советов образовательных учреждений, научных учреждений и организаций по вопросам присвоения ученых званий.

Федеральная служба осуществляет лицензирование и государственную аккредитацию образовательных учреждений и их филиалов, а также научных организаций (в сфере послевузовского и дополнительного профессионального образования). Она также осуществляет проверку деятельности образовательных учреждений и научных организаций.

К функциям *Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки* относится *организация государственной аттестации научных работников*, т. е. оценки квалификации научных работников, присвоения им ученых степеней и ученых званий. Во исполнение этой функции *Федеральная служба* осуществляет организационное и техническое обеспечение работы *Высшей аттестационной комиссии*,

¹ См.: Положение о *Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки*, утвержденное постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 300, с изменениями от 7 октября 2006 г.

а также рассматривает вопросы присвоения ученых званий профессора по специальности и профессора по кафедре, доцента по специальности и доцента по кафедре, присуждения ученых степеней доктора и кандидата наук и выдает соответствующие аттестаты и дипломы установленного образца, а также рассматривает вопросы лишения (восстановления) указанных ученых званий и степеней. Федеральная служба также выдает разрешения на создание советов по защите докторских и кандидатских диссертаций (диссертационных советов), устанавливает их компетенцию и определяет перечни научных специальностей, по которым им предоставляется право приема к защите диссертаций.

Федеральная служба подтверждает, признает и устанавливает эквивалентность документов об образовании, ученых степенях и званиях, полученных за рубежом и в Российской Федерации, и выдает соответствующие документы.

Федеральное агентство по делам молодежи (Росмолодежь) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере государственной молодежной политики, реализации во взаимодействии с общественными организациями и движениями, представляющими интересы молодежи, мероприятий, направленных на обеспечение здорового образа жизни молодежи, нравственного и патриотического воспитания и на реализацию молодежью своих профессиональных возможностей¹.

Контрольные вопросы

1. Правовые основы государственного управления в области образования и науки.
2. Система и компетенция положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области образования и науки.
3. Организация государственной аттестации научных и научно-педагогических работников.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Барбанова С. В. Административно-правовое обеспечение конституционного права граждан на высшее профессиональное образование в Российской Федерации. М., 2009.

¹ См.: Положение о Федеральном агентстве по делам молодежи, утвержденное постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 409.

Кирилловых А. А. Развитие механизмов автономии в современном административно-правовом регулировании учреждений высшей школы // Административное и муниципальное право. 2009. № 5.

Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» (ВСНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1797).

Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135).

Постановление Правительства РФ от 14 июля 2008 г. № 522 «Об утверждении Положения о государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций» (СЗ РФ. 2008. № 29 (ч. II). Ст. 3520).

Постановление Правительства РФ от 29 марта 2002 г. № 194 «Об утверждении Положения о порядке присвоения ученых званий» (СЗ РФ. 2002. № 14. Ст. 1302).

Постановление Правительства РФ от 15 июня 2004 г. № 280 «Об утверждении Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации» (СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2562).

Постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 300 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки» (СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2670).

Постановление Правительства РФ от 16 июня 2004 г. № 299 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам» (СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2668).

Глава 35. УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ, ТРУДА И СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

План темы

1. Содержание управления в области здравоохранения, труда и социальной защиты.
2. Система и правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области здравоохранения, труда и социальной защиты.

§ 1. Содержание управления в области здравоохранения, труда и социальной защиты

Статьей 41 Конституции Российской Федерации определено, что в Российской Федерации каждый имеет *право на охрану здоровья и медицинскую помощь*. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений. В Российской Федерации финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию.

Под охраной здоровья понимается 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.

Медицинская помощь включает профилактическую, лечебно-диагностическую, реабилитационную, протезно-ортопедическую и зубопротезную помощь, а также меры социального характера по

уходу за больными. Обе эти стороны указанного права взаимосвязаны и взаимообусловлены.

Таким образом, *здравоохранение* является одной из важнейших государственных задач, направленных на сохранение и укрепление физического и психического здоровья каждого человека, поддержание его долголетней активной жизни, предоставление ему медицинской помощи в случае утраты здоровья.

Правовой основой управления в области здравоохранения являются Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», Закон Российской Федерации «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации», федеральные законы от 22 июня 1998 г. № 86-ФЗ «О лекарственных средствах», от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности», другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в области здравоохранения.

Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» определяет правовые, экономические и организационные основы охраны здоровья граждан, их права и обязанности в данной сфере, гарантии их реализации. Закон также закрепляет полномочия и ответственность властей, права и обязанности медорганизаций, фармацевтических и медработников.

Среди основных принципов охраны здоровья — доступность и качество медпомощи; недопустимость отказа в ней; приоритет интересов пациента при ее оказании, а также охраны здоровья детей и профилактики. Закон впервые закрепляет обязанность граждан заботиться о сохранении своего здоровья.

Региональным органам исполнительной власти с 1 января 2012 г. передаются полномочия муниципалитетов по организации оказания первичной медико-санитарной и скорой медпомощи. На них также с 2014 г. возлагаются федеральные полномочия по обеспечению лекарствами лиц, страдающих орфанными заболеваниями. Для их закупки регионам из федерального бюджета выделяют субвенции.

Предусмотрено утверждение порядков оказания и стандартов медпомощи. Причем первые с 2013 г. будут обязательны для исполнения всеми медорганизациями страны. Четко разграничены бесплатные виды медпомощи и платные услуги. Вводится понятие паллиативной медпомощи — избавление от боли и облегчение других тяжелых проявлений заболевания для улучшения качества жизни неизлечимо

больных граждан. Сохраняется ранее действовавший порядок изъятия органов и тканей для трансплантации (презумпция согласия).

Управление в области здравоохранения осуществляется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В данной области осуществляют полномочия также органы местного самоуправления.

Социальное развитие как область государственного управления включает в себя три взаимосвязанные группы общественных отношений — отношения в области труда и отношения, связанные с социальной защитой граждан и отношения, возникающие в процессе реализации демографической политики.

Основными задачами деятельности государства в сфере защиты трудовых прав граждан являются создание необходимых условий для достижения оптимального согласования интересов сторон трудовых отношений, интересов государства. В сферу этой деятельности входят трудовые отношения, а также иные непосредственно связанные с ними отношения по организации труда и управлению трудом; трудоустройству; профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации работников; социальному партнерству, ведению коллективных переговоров, заключению коллективных договоров и соглашений; участию работников и профессиональных союзов в установлении условий труда и применении трудового законодательства в предусмотренных законом случаях; ответственности работодателей и работников в сфере труда; надзору и контролю (в том числе профсоюзному контролю) за соблюдением трудового законодательства (включая законодательство об охране труда); разрешению трудовых споров.

Социальная защита граждан является функцией государства и предусматривает: реализацию права граждан на социальное обеспечение органами государственной власти и органами местного самоуправления; совершенствование механизмов и институтов социальной защиты граждан; охрану их жизни и здоровья, а также иные меры, направленные на создание условий жизни и деятельности, соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации и нормам международного права.

Важным слагаемым социальной защиты является *социальное обслуживание*, которое представляет собой деятельность социальных служб по социальной поддержке, оказанию социально-бытовых, социально-медицинских, психолого-педагогических, социально-правовых услуг и материальной помощи, проведению социальной

адаптации и реабилитации граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Таким образом, *реализация социальной защиты граждан как область государственной деятельности* включает в себя такие вопросы, как пенсионное обеспечение, обеспечение по государственному социальному страхованию, страхование от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний, выплату пособий, установление инвалидности, деятельность учреждений социального обслуживания и государственной службы медико-социальной экспертизы, а также ряд других, связанных с социальным обеспечением населения.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации вопросы социального обеспечения в Российской Федерации определяются Трудовым кодексом Российской Федерации от 30 декабря 2001 г.; федеральными законами от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»; от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»; от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»; от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»; от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в данной области.

В соответствии с законодательством Российской Федерации к полномочиям федеральных органов исполнительной власти в области *реализации социальной защиты граждан* относится координация деятельности и методическое обеспечение социальных служб; лицензирование деятельности по социальному обеспечению; разработка и принятие государственных стандартов социального обслуживания и государственный контроль и надзор за их соблюдением; установление единой федеральной системы статистического учета и отчетности в области социального обслуживания; создание, управление и обеспечение деятельности учреждений социального обслуживания, находящихся в федеральной собственности; организация и координация научных исследований в области социального обслуживания, а также развитие международного сотрудничества в области социального обслуживания.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляют полномочия в области социальной защиты населения вне полномочий федеральных органов исполнительной власти в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

§ 2. Система и правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области здравоохранения, труда и социальной защиты

Государственное управление в сфере здравоохранения осуществляет *Министерство здравоохранения Российской Федерации и находящиеся в его ведении Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и Федеральное медико-биологическое агентство.*

Министерство здравоохранения Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, обращения лекарственных средств, обеспечения их качества и безопасности, медицинской помощи и медицинской реабилитации, фармацевтической деятельности, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, 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, а также по управлению государственным имуществом в сфере здравоохранения, оказанию государственных услуг, включая оказание высокотехнологичной медицинской помощи, проведение судебно-медицинских и судебно-психиатрических экспертиз.

Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере здравоохранения.

В функции Федеральной службы входит осуществление надзора за фармацевтической деятельностью; соблюдением государственных стандартов, технических условий на продукцию медицинского назначения.

Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения проводит аттестацию и сертификацию специалистов, занятых в сфере обращения лекарственных средств, а также осуществляет проверку деятельности организаций здравоохранения, аптечных учреждений, организаций оптовой торговли лекарственными средствами, других

организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в сфере здравоохранения.

Федеральное медико-биологическое агентство (ФМБА России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим:

функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере здравоохранения и социального развития, включая оказание медицинской помощи, организацию медико-социальной экспертизы и организацию деятельности службы крови, функции по контролю и надзору в сфере донорства крови и ее компонентов, по организации предоставления социальных гарантий, установленных законодательством Российской Федерации для социально незащищенных категорий граждан;

функции по контролю и надзору в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия работников организаций отдельных отраслей промышленности с особо опасными условиями труда (в том числе при подготовке и выполнении космических полетов по пилотируемым программам, проведении водолазных и кессонных работ) и населения отдельных территорий¹.

Федеральное медико-биологическое агентство осуществляет следующие полномочия:

- государственный санитарно-эпидемиологический надзор;
- государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии;
- контроль и надзор в сфере донорства крови и ее компонентов;
- устанавливает медико-санитарные требования в отношении продукции (работ, услуг), ее характеристик, процессов ее производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, сведения о которых составляют государственную тайну или относятся к охраняемой в соответствии с законодательством Российской Федерации информации ограниченного доступа.

Управление в данной сфере осуществляет также Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, руководство деятельностью которой осуществляет Правительство Российской Федерации. Данная Федеральная служба является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере

¹ См.: Положение о Федеральном медико-биологическом агентстве, утвержденное постановлением Правительства РФ от 11 апреля 2005 г. № 206, с изменениями от 28 ноября 2006 г., 2 июня 2008 г.

обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и потребительского рынка¹.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека осуществляет *надзор и контроль* за исполнением обязательных требований законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и в области потребительского рынка.

В *функции Федеральной службы* входит установление причин и выявление условий возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений); информирование органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и населения о санитарно-эпидемиологической обстановке и о принимаемых мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения; подготовка предложений о введении и об отмене на территории Российской Федерации, субъектов Российской Федерации ограничительных мероприятий (карантина), а также организация и ведение социально-гигиенического мониторинга.

К полномочиям Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека также относится *осуществление проверки* деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законодательства Российской Федерации в области защиты прав потребителей, правил продажи отдельных видов товаров.

Государственное управление в сфере труда и социальной защиты осуществляет *Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации и находящаяся в его ведении Федеральная служба по труду и занятости*.

Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере демографии, труда, уровня жизни и доходов, оплаты труда, пенсионного обеспечения, включая негосударственное, социального страхования, условий и охраны труда, социального партнерства и трудовых отноше-

¹ См.: Положение о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322, с изменениями от 23 мая, 14 декабря 2006 г.

ний, занятости и безработицы, трудовой миграции, альтернативной гражданской службы, государственной гражданской службы (кроме вопросов оплаты труда), социальной защиты и социального обслуживания населения, в том числе социальной защиты семьи, женщин и детей, опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан, а также оказания протезно-ортопедической помощи, реабилитации инвалидов, проведения медико-социальной экспертизы.

Основными функциями Федеральной службы по труду и занятости являются:

- контроль и надзор за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, законодательства о занятости населения, об альтернативной гражданской службе;
- надзор в сфере социальной защиты населения;
- деятельность по предупреждению, обнаружению и пресечению нарушений законодательства Российской Федерации в закрепленных сферах деятельности до внесения соответствующих изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;
- организация альтернативной гражданской службы;
- организация и оказание государственных услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы, трудовой миграции и урегулирования коллективных трудовых споров, в том числе содействие гражданам в поиске подходящей работы и подбор работодателям необходимых работников;
- бесплатная консультация, бесплатное предоставление информации и услуг, которые связаны с профессиональной ориентацией в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, возможности профессионального обучения;
- профессиональная подготовка, повышение квалификации и переподготовка безработных граждан, психологическая поддержка;
- обеспечение социальной поддержки;
- направление граждан на общественные работы, а также их временное трудоустройство;
- осуществление социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными;
- выдача заключений о целесообразности привлечения и использования иностранной рабочей силы.

Государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих

нормы трудового права, осуществляет входящая в состав Службы *Федеральная инспекция труда*.

Контрольные вопросы

1. Правовые основы государственного управления в области здравоохранения, труда и социальной защиты.
2. Система и компетенция органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области здравоохранения, труда и социальной защиты.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Вялков А. И. Управление в здравоохранении Российской Федерации. М., 2003.

Ерохина Т. В. Структура административно-правового статуса медицинских учреждений // Административное право. 2010. № 1.

Шилюк Т. О. Государственный контроль и надзор в области здравоохранения // Административное право и процесс. 2009. № 3.

Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724).

Закон РФ от 28 июня 1991 г. № 4741-1 «О медицинском страховании граждан РФ» (ВСНД и ВС РФ. 1991. № 27. Ст. 920).

Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650).

Федеральный закон от 17 сентября 1998 г. № 157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней» (СЗ РФ. 1998. № 38. Ст. 4736).

Федеральный закон от 22 июня 1998 г. № 86-ФЗ «О лекарственных средствах» (СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3006).

Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3699).

Федеральный закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» (СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3686).

Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 321 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации» (СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2898).

Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» (СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2899).

Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 323 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения и социального развития» (СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2900).

Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 324 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по труду и занятости» (СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2901).

Постановление Правительства РФ от 11 апреля 2005 г. № 206 «О Федеральном медико-биологическом агентстве» (СЗ РФ. 2005. № 16. Ст. 1456).

Глава 36. УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ КУЛЬТУРЫ

План темы

1. Содержание управления в области культуры.
2. Система и правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области культуры.

§ 1. Содержание управления в области культуры

Культурная деятельность — это деятельность по сохранению, созданию, распространению и освоению культурных ценностей. Под *культурными ценностями* понимаются нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, языки, диалекты и говоры, национальные традиции и обычаи, исторические топонимы, фольклор, художественные промыслы и ремесла, произведения культуры и искусства, результаты и методы научных исследований культурной деятельности, имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, предметы и технологии, уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты.

Правой основой культурной деятельности в Российской Федерации являются Конституция Российской Федерации, Закон Российской Федерации от 9 октября 1992 г. № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре», Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации», другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в области культуры.

В соответствии с законодательством Российской Федерации к *культурной деятельности* в Российской Федерации относятся следующие виды деятельности: выявление, изучение, охрана, реставрация и использование памятников истории и культуры; художественная литература, кинематография, сценическое, пластическое, музыкальное искусство, архитектура и дизайн, фотоискусство, другие виды и жанры искусства; художественные народные промыслы и ремесла, народная культура в таких ее проявлениях, как языки, диалекты и говоры, фольклор, обычаи и обряды, исторические топонимы; самодеятельное (любительское) художественное творчество; музейное дело

и коллекционирование; книгоиздание и библиотечное дело, а также иная деятельность, в результате которой сохраняются, создаются, распространяются и осваиваются культурные ценности.

В соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации общие вопросы культуры находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Законодательством Российской Федерации о культуре предусматривается *разграничение компетенции* федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в этой области.

К полномочиям федеральных органов исполнительной власти в области культуры относятся:

- реализация федеральной культурной политики, исполнение федерального законодательства в области культуры и осуществление федеральных государственных программ сохранения и развития культуры;
- формирование федерального бюджета в части расходов на культуру;
- реализация внешней политики в области культурного сотрудничества;
- регулирование вывоза и ввоза культурных ценностей;
- реализация государственной политики в области подготовки кадров, занятости, оплаты труда, установление минимального размера ставок авторского вознаграждения по федеральным учреждениям культуры на основании перечня, утверждаемого Правительством Российской Федерации;
- создание единой государственной системы информационного обеспечения культурной деятельности в Российской Федерации;
- официальный статистический учет в области культуры;
- контроль за исполнением законодательства Российской Федерации о культуре;
- сохранение, использование, популяризация и государственная охрана объектов культурного наследия федерального значения;
- охрана и сохранение особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

К полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области культуры относятся:

- охрана и сохранение объектов культурного наследия регионального значения;

- организация библиотечного обслуживания населения библиотеками субъектов Российской Федерации;
- создание и поддержка государственных музеев, относящихся к ведению субъектов Российской Федерации;
- организация и поддержка учреждений культуры и искусства, относящихся к ведению субъектов Российской Федерации;
- поддержка народных художественных промыслов, относящихся к ведению субъектов Российской Федерации;
- поддержка региональных и местных национально-культурных автономий, поддержка изучения в образовательных учреждениях национальных языков и иных предметов этнокультурной направленности.

К полномочиям органов местного самоуправления:

- организация библиотечного обслуживания населения;
- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры;
- охрана и сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных в границах соответствующего муниципального образования.

Распределение полномочий в области культуры между городским округом, муниципальным районом и поселением определяется Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В субъектах Российской Федерации — городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге полномочия органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в области культуры устанавливаются законами субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

§ 2. Система и правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области культуры

Государственное управление в области культуры осуществляют Министерство культуры Российской Федерации и подведомственные ему Федеральное архивное агентство и Федеральное агентство по туризму.

Министерство культуры Российской Федерации (Минкультуры России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной поли-

тики 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 кинематографии¹.

Министерство организует: сохранение и реставрацию музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда Российской Федерации, находящихся в федеральной собственности библиотечных фондов и фильмофонда; хранение исходных материалов национальных фильмов, а также создание кооперированных библиотечных систем и информационно-библиотечных сетей, сводного каталога библиотек Российской Федерации, современных систем безопасности государственных музеев и библиотек.

Минкультуры России принимает нормативные правовые акты по вопросам: обеспечения контроля и надзора в области охраны культурного наследия; установления формы отчета о деятельности аккредитованных государством организаций, осуществляющих коллективное управление авторскими и смежными правами; утверждения границ зон охраны объекта культурного наследия федерального значения, признанного особо ценным объектом культурного наследия народов Российской Федерации или включенного в Список всемирного наследия; характера использования территории достопримечательного места, представляющего собой объект культурного наследия федерального значения, ограничений на использование данной территории и требований к хозяйственной деятельности, проектированию и строительству на территории указанного достопримечательного места, а также ряд других.

Минкультуры России издает обязательные для исполнения методические указания и инструкции по осуществлению органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия федерального значения.

¹ См.: Положение о Министерстве культуры Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 406.

Федеральное архивное агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению федеральным имуществом в сфере архивного дела¹.

Федеральное архивное агентство организует:

- исполнение запросов российских и иностранных граждан, а также лиц без гражданства, связанных с реализацией их законных прав и свобод, оформление в установленном порядке архивных справок, направляемых в иностранные государства;
- работу по подготовке документальных публикаций, а также документальных экспозиций и справочников о составе и содержании документов Архивного фонда Российской Федерации;
- экспертизу архивных документов, заявленных к вывозу за пределы Российской Федерации, для выдачи в установленном порядке юридическим и физическим лицам заключений о возможности их вывоза, а также осуществление иной деятельности в области архивного дела.

Федеральное агентство ведет государственный учет документов Архивного фонда Российской Федерации и Государственный реестр уникальных документов Архивного фонда Российской Федерации.

Федеральное агентство по туризму (Ростуризм) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, а также правоприменительные функции в сфере туризма².

Контрольные вопросы

1. Правовые основы государственного управления в области культуры.
2. Система и компетенция органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области культуры.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Носов С. И., Степанова И. В. Гарантии реализации прав граждан в области культуры // Культура: управление, экономика, право. 2009. № 1.

¹ См.: Положение о Федеральном архивном агентстве, утвержденное постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 290 с изменениями от 29 мая 2008 г.

² См.: Положение о Федеральном агентстве по туризму, утвержденное постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. № 901 с изменениями от 29 мая 2008 г.

Писаревский Е. Л. Актуальные вопросы развития туризма в Российской Федерации // Туризм: право и экономика. 2009. № 3.

Ярочкин А. И. Основные направления деятельности Ростуризма по реализации государственных услуг и правоприменительных функций в сфере туризма // Туризм: право и экономика. 2009. № 4.

Закон РФ от 9 октября 1992 г. № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (ВСНД РФ и ВС РФ. 1992. № 46. Ст. 2615).

Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле» (СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 2).

Федеральный закон от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» (СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519).

Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов РФ» (СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519).

Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5491).

Постановление Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 406 «О Министерстве культуры Российской Федерации» (СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2583).

Постановление Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 407 «О Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия» (СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2584).

Постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 290 «О Федеральном архивном агентстве» (СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2572).

Глава 37. УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ СПОРТА

План темы

1. Содержание управления в области спорта, туризма и молодежной политики.
2. Система и правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области спорта, туризма и молодежной политики.

§ 1. Содержание управления в области спорта

В соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации общие вопросы спорта находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Правовые, организационные, экономические и социальные основы деятельности в области спорта в Российской Федерации определяются Федеральным законом от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»¹.

В соответствии с данным законом *спорт* — это сфера социально-культурной деятельности как совокупность видов спорта, сложившаяся в форме соревнований и специальной практики подготовки человека к ним. *Физическая культура* — часть культуры, представляющая собой совокупность ценностей, норм и знаний, создаваемых и используемых обществом в целях физического и интеллектуального развития способностей человека, совершенствования его двигательной активности и формирования здорового образа жизни, социальной адаптации путем физического воспитания, физической подготовки и физического развития.

К субъектам физической культуры и спорта в Российской Федерации относятся:

- физкультурно-спортивные организации, в том числе физкультурно-спортивные общества, спортивно-технические общества, спортивные клубы, центры спортивной подготовки, спортивные федерации, а также общественно-государственные организации, организующие соревнования по военно-прикладным и служебно-прикладным видам спорта;

¹ СЗ РФ. 2007. № 50. Ст. 6242.

- образовательные учреждения, осуществляющие деятельность в области физической культуры и спорта;
- оборонные спортивно-технические организации;
- научные организации, осуществляющие исследования в области физической культуры и спорта;
- Олимпийский комитет России;
- Паралимпийский комитет России;
- Сурдлимпийский комитет России;
- Специальная олимпиада России;
- федеральный орган исполнительной власти в области физической культуры и спорта, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, подведомственные этим органам организации;
- федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие руководство развитием военно-прикладных и служебно-прикладных видов спорта;
- профессиональные союзы в области физической культуры и спорта;
- граждане, занимающиеся физической культурой, спортсмены и их коллективы (спортивные команды), спортивные судьи, тренеры и иные специалисты в области физической культуры и спорта в соответствии с перечнем таких специалистов, утвержденным федеральным органом исполнительной власти в области физической культуры и спорта.

К полномочиям *Российской Федерации* в области физической культуры и спорта относятся:

- разработка и реализация государственной политики в области физической культуры и спорта, принятие и реализация программ развития физической культуры и спорта в Российской Федерации;
- участие в организации мероприятий по подготовке спортивных сборных команд Российской Федерации к Олимпийским играм и другим международным спортивным соревнованиям и по участию в таких соревнованиях;
- организация и проведение межрегиональных и всероссийских официальных физкультурных мероприятий;
- участие в организации межрегиональных и всероссийских официальных спортивных мероприятий;
- участие в организации на территории Российской Федерации Олимпийских игр, чемпионатов и кубков мира, чемпионатов и кубков Европы, иных международных спортивных соревнований с учетом

требований, установленных соответствующими международными спортивными организациями;

- организация и проведение всероссийских спортивных соревнований инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья, международных спортивных соревнований указанных лиц, включая Паралимпийские игры и Сурдлимпийские игры, Всемирные специальные олимпийские игры, а также подготовка к таким спортивным соревнованиям;

- аккредитация общероссийских спортивных федераций;

- организация профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов в области физической культуры и спорта;

- разработка технических регламентов о спортивном инвентаре и оборудовании;

- материально-техническое обеспечение, в том числе обеспечение спортивной экипировкой, финансовое, научно-методическое, медико-биологическое, медицинское и антидопинговое обеспечение спортивных сборных команд Российской Федерации;

- организация проведения всероссийских смотров физической подготовки граждан допризывного и призывного возрастов к военной службе, разработка программ и методических рекомендаций по физической подготовке таких граждан;

- осуществление пропаганды физической культуры, спорта и здорового образа жизни;

- научно-методическое обеспечение в области физической культуры и спорта, а также организация издания научной, учебной и научно-популярной литературы по физической культуре и спорту;

- организация строительства и реконструкции объектов спорта;

- разработка и утверждение программ и учебных планов занятий физической культурой и спортом для различных групп населения;

- подготовка военнослужащих и лиц, проходящих специальную службу, по военно-прикладным и служебно-прикладным видам спорта;

- организация научных исследований в области физической культуры и спорта, а также иные установленные законами полномочия.

Субъекты Российской Федерации осуществляют в области физической культуры и спорта такие полномочия, как определение основных задач и направлений развития физической культуры и спорта в субъек-

тах Российской Федерации, принятие и реализация государственных региональных программ развития физической культуры и спорта и межмуниципальных программ в области физической культуры и спорта; учреждение почетных званий, наград, премий и иных форм поощрения в области физической культуры и спорта субъектов Российской Федерации; организация и проведение региональных официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий и межмуниципальных официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий, а также ряд других.

§ 2. Правовое положение Министерства спорта Российской Федерации

Управление в области спорта, туризма и молодежной политики осуществляет Министерство спорта Российской Федерации, которое является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере физической культуры и спорта.

Министерство принимает такие нормативные правовые акты, как Единая всероссийская спортивная классификация и положение о ней; положение о спортивных судьях; положение о присвоении почетных спортивных званий; порядок проведения обязательного допингового контроля; типовые учебно-тренировочные программы подготовки спортсменов по различным видам спорта, а также нормативные правовые акты по другим вопросам спорта.

Министерство определяет основные направления пропаганды физической культуры, спорта и здорового образа жизни, а также осуществляет ряд иных полномочий в сфере ведения.

Министерство также осуществляет такие функции, как реализация программ развития физической культуры и спорта в Российской Федерации; проведение мероприятий по организации и проведению всероссийских спортивных соревнований инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья, международных спортивных соревнований указанных лиц, включая Паралимпийские игры и Сурдлимпийские игры, Всемирные специальные олимпийские игры, а также подготовку к таким спортивным соревнованиям; организация проведения физкультурных и спортивных мероприятий с участием инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья; организацию проведения всероссийских смотров физической подготовки граждан допризывного и призывного возрастов; проведение

мероприятий по подготовке спортивных сборных команд Российской Федерации к Олимпийским играм и другим международным спортивным соревнованиям и участию в таких соревнованиях; проведение мероприятий по пропаганде физической культуры, спорта и здорового образа жизни, ведение реестра общероссийских и аккредитованных региональных спортивных федераций и предоставляет сведения из этого реестра, осуществляет ряд иных функций в сфере ведения.

Контрольные вопросы

1. Содержание управления в области спорта.
2. Правовое положение Министерства спорта Российской Федерации.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Алексеев С. В. Спортивное право России. М.: Юнити, 2005.

Борисов А. Н. Комментарий к Федеральному закону «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (постатейный). М.: Юстицинформ, 2009.

Давидсон Л. Е. Система органов государственного руководства физической культурой и спортом в Российской Федерации // Спорт: экономика, право, управление. 2009. № 1.

Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (СЗ РФ. 2007. № 50. Ст. 6242).

Постановление Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 408 «О Министерстве спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации» (СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2585).

Раздел X УПРАВЛЕНИЕ В АДМИНИСТРАТИВНО- ПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРЕ

Глава 38. УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ ОБОРОНЫ

План темы

1. Понятие обороны как области государственного управления.
2. Система и компетенция органов государственной власти, осуществляющих управление в области обороны.
3. Понятие военного управления. Органы военного управления.
4. Воинская обязанность и военная служба в Российской Федерации.

§ 1. Понятие обороны как области государственного управления

К *правовым основам обороны* в Российской Федерации относятся Конституция Российской Федерации, а также ряд законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации по вопросам обороны, воинской обязанности и военной службы, статуса военнослужащих, оборонного бюджета, гражданской обороны, мобилизации, военного положения, закупок вооружений, статуса оборонного предприятия, государственной тайны, а также другие нормативных правовых актов по вопросам, относящимся к сфере обороны. Важнейшим из них является Федеральный закон «Об обороне». В соответствии с этим Федеральным законом *объектом государственного управления в данной области* является оборона, под которой понимается система политических, экономических, военных, социальных, и иных мер по вооруженной защите Российской Федерации и подготовке к ней.

В соответствии с пунктом «м» статьи 71 Конституции Российской Федерации оборона находится в ведении Российской Федерации. К ведению Российской Федерации отнесены те сферы деятельности,

которые необходимы и вместе с тем достаточны для установления и защиты суверенитета и верховенства Российской Федерации, распространяемого на всю ее территорию, и для защиты прав и свобод каждого человека, в какой бы части страны он ни проживал и где бы ни находился. Необходимо отметить, что закрепленные в указанном пункте предметы ведения составляют взаимосвязанный комплекс общественных отношений, органично вытекающих из суверенитета Российской Федерации, неприкосновенности ее территории. Оборона и безопасность относятся в свою очередь и важнейшими функциями государства.

Оборона обеспечивается мерами различного характера — политическими, экономическими, военными, социальными, правовыми и иными.

В настоящее время создана правовая основа обороны, приняты основополагающие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие общественные отношения в области обороны, воинской обязанности и военной службы, мобилизации, а также другим вопросам, связанным с обороной: «Об обороне», «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», «О воинской обязанности и военной службе», «О статусе военнослужащих», «О гражданской обороне», «О государственном оборонном заказе» и ряд других. В области обороны действуют и указы Президента Российской Федерации. К ним относятся, в частности, Указ от 5 февраля 2010 г. № 146 «О Военной доктрине Российской Федерации», от 16 сентября 1999 г. № 1237 «Вопросы прохождения военной службы»; от 16 августа 2004 г. № 1082 «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации», которым было утверждено положения о Министерстве обороны Российской Федерации; от 2 октября 1998 г. № 1175 «Об утверждении Положения о военно-транспортной обязанности» и ряд других.

Акты в области обороны приняты и Правительством Российской Федерации. Это, в частности, постановление Правительства РФ от 27 ноября 2006 г. № 719 «Об утверждении Положения о воинском учете»; постановление Правительства Российской Федерации Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 852 «Об утверждении Положения о призыве граждан Российской Федерации по мобилизации, приписанных к воинским частям (предназначенных в специальные формирования), для прохождения военной службы на воинских должностях, предусмотренных штатами военного времени, или направления их для работы на должностях гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск,

воинских формирований, органов и специальных формирований» и ряд других.

Оборона Российской Федерации регламентируется также нормами бюджетного, гражданского, финансового и других отраслей законодательства Российской Федерации.

Таким образом, анализ положений Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации в данной сфере позволяет рассматривать категорию обороны Российской Федерации в трех основных значениях как функцию государства, как область государственной деятельности (предмет ведения Российской Федерации) и как область государственного управления.

Раскрывая сущность обороны как области государственного управления и ее отличия от других сфер государственной деятельности, необходимо исходить из ее определения данного в статье 1 Федерального закона «Об обороне». В соответствии с этой статьей оборона как направление деятельности государства и область государственного управления представляет собой совокупность политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооруженной защите и собственно вооруженной защитой Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории. Давая анализ указанному определению, можно выделить несколько сущностных черт обороны как направления деятельности государства и области государственного управления и отличающих эту область от смежных областей государственного управления.

Во-первых, оборона непосредственно направлена на защиту целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации и ее суверенитета.

Во-вторых, оборона связана с применением военной силы и подготовкой к применению военной силы. Эта черта отличает ее от других областей государственной деятельности, также связанных с обеспечения суверенитета Российской Федерации (в частности, проведение внешней политики, поддержание отношений с иностранными государствами, заключение международных договоров).

Одним из важнейших нормативных документов определяющих вопросы применения военной силы Российской Федерацией является *Военная доктрина Российской Федерации*, утверждаемая Президентом Российской Федерации в соответствии со статьей 83 Конституции Российской Федерации и статьей 4 Федерального закона «Об обороне».

5 февраля 2010 г. Указом Президента Российской Федерации № 146¹ была утверждена новая Военная доктрина Российской Феде-

¹ СЗ РФ. 2010. № 7. Ст. 724.

рации, которая представляет собой систему официально принятых в государстве взглядов на подготовку к вооруженной защите и вооруженную защиту Российской Федерации.

Организационной структурой, посредством которой Российская Федерация осуществляет применение военной силы, является *военная организация государства*. Положения о военной организации государства являются одними из ключевых положений, закрепленных в Военной доктрине.

В соответствии с Военной доктриной военная организация государства представляет собой совокупность органов государственного и военного управления, Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, составляющих ее основу и осуществляющих свою деятельность военными методами, а также части производственного и научного комплексов страны, совместная деятельность которых направлена на подготовку к вооруженной защите и вооруженную защиту Российской Федерации.

В-третьих, оборона осуществляется в соответствии с международным правом и является деятельностью по защите от агрессии (вооруженного нападения) против Российской Федерации иностранного государства или группы государств и подготовкой к такой защите.

Оборона (самооборона) в международном праве определяется как один из видов правомерного применения силы в международных отношениях. Самооборона государства определяется как один из средств борьбы с агрессией (вооруженным нападением).

Важнейшими международно-правовыми нормами, закрепляющими право государств, в том числе и Российской Федерации, на оборону является пункт 4 статьи 2 и статья 51 Устава Организации Объединенных Наций (Сан-Франциско, 26 июня 1945 г.).

Определение агрессии дается в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1974 г. № 3314. Согласно этому определению под агрессией понимается применение вооруженной силы государством против суверенитета, территориальной неприкосновенности и политической независимости другого государства, или каким-либо другим образом несовместимым с Уставом ООН. Никакие соображения любого политического, экономического, военного или иного характера не могут служить оправданием агрессии¹.

Таким образом, оборона, как область государственного управления, характеризуется следующими чертами:

¹ См.: Резолюцию генеральной ассамблеи ООН «Определение агрессии» (принята 14 декабря 1974 г. на 29-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН).

- оборона направлена на защиту суверенитета, целостности и неприкосновенность ее территории;
- оборона осуществляется в соответствии с международным правом и является деятельностью по защите от агрессии (вооруженного нападения) против Российской Федерации иностранного государства или группы государств и подготовкой к такой защите. Важнейшей международно-правовой основой обороны является пункт 4 статьи 2 и статья 51 Устава Организации Объединенных Наций (Сан-Франциско, 26 июня 1945 г.).
- оборона связана с применением военной силы (военной организации государства) и подготовкой к применению военной силы.

Анализ сущности обороны позволяет перейти к анализу системной структуры обороны, как сферы государственной деятельности и области государственного управления. Структура обороны как сферы государственной деятельности определяется Федеральным законом «Об обороне», в котором закрепляется организация обороны Российской Федерации, а также другими законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в данной области.

К обороне, как сфере государственной деятельности и области государственного управления относится комплекс мер, связанных как с вооруженной защитой Российской Федерации от вооруженного нападения (агрессии), так и подготовкой к такой защите — политических, военных, экономических, мобилизационных и социальных, а также связанных с реализацией гражданами Российской Федерации воинской обязанности и прохождения военной службы, Эти меры являются взаимосвязанными и взаимообусловленными.

Политические меры, связанные с организацией обороны, включают: объявление состояния войны; введение военного положения; прогнозирование и оценку военной опасности и военной угрозы; разработку основных направлений военной политики и положений военной доктрины Российской Федерации; обеспечение защиты сведений, составляющих государственную тайну, в области обороны; координацию деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обороны; международное сотрудничество в целях коллективной безопасности и совместной обороны.

Объявление войны предусматривается Федеральным законом «Об обороне» в случае вооруженного нападения на Российскую Федерацию другого государства или группы государств, а также в случае

необходимости выполнения международных договоров Российской Федерации федеральным законом. Согласно статье 106 Конституции Российской Федерации указанный федеральный закон подлежит обязательному рассмотрению в Совете Федерации. Состояние войны означает прекращение с государством (группой государств) мирных отношений с момента объявления состояния войны или фактического начала военных действий до окончания военных действий или до заключения между ними мирного договора.

В соответствии со статьей 87 Конституции Российской Федерации в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии Президент Российской Федерации вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях *военное положение* с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе. Режим военного положения определяется Федеральным конституционным законом от 30 января 2002 г. «О военном положении».

Военные меры, связанные с организацией обороны, предусматривают строительство, подготовку и поддержание в необходимой готовности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, а также планирование их применения и применение в целях обороны Российской Федерации.

В соответствии со статьей 10 Федерального закона «Об обороне» *Вооруженные Силы Российской Федерации* — государственная военная организация, составляющая основу обороны Российской Федерации.

Вооруженные Силы Российской Федерации предназначены для отражения агрессии, направленной против Российской Федерации, для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, а также для выполнения задач в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами и международными договорами Российской Федерации.

В целях защиты интересов Российской Федерации и ее граждан, поддержания международного мира и безопасности формирования Вооруженных Сил Российской Федерации могут оперативно использоваться за пределами территории Российской Федерации в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации и настоящим Федеральным законом для решения следующих задач:

1) отражение вооруженного нападения на формирования Вооруженных Сил Российской Федерации, другие войска или органы, дислоцированные за пределами территории Российской Федерации;

2) отражение или предотвращение вооруженного нападения на другое государство, обратившееся к Российской Федерации с соответствующей просьбой;

3) защита граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации от вооруженного нападения на них;

4) борьба с пиратством и обеспечение безопасности судоходства.

Применение Вооруженных Сил Российской Федерации для выполнения задач в соответствии с международными договорами Российской Федерации осуществляется на условиях и в порядке, оговоренных в этих договорах и установленных законодательством Российской Федерации. Вопрос о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации решает Совет Федерации, в соответствии со статьей 13 Федерального закона «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности»¹.

Вооруженные Силы Российской Федерации были созданы в соответствии с Указом Президента Российской Федерации 7 мая 1992 г. № 466 «О создании Вооруженных Сил Российской Федерации» на основе преемственности лучших боевых и героических традиций российской армии для защиты свободы и независимости России, обеспечения ее безопасности и суверенитета².

Главной целью строительства Вооруженных Сил Российской Федерации является создание и развитие войск, способных обеспечить защиту независимости, суверенитета и территориальной целостности страны, безопасности граждан и других жизненно важных интересов общества и государства.

Общий состав Вооруженных Сил Российской Федерации определяется Федеральным законом «Об обороне», в соответствии с которым Вооруженные Силы Российской Федерации состоят из центральных органов военного управления, объединений, соединений, воинских частей и организаций, которые структурно входят в виды и рода войск Вооруженных Сил Российской Федерации, в Тыл Вооруженных Сил

¹ См.: Федеральный закон от 23 июня 1995 г. № 93-ФЗ «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности».

² Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 19. Ст. 1077.

Российской Федерации и в войска, не входящие в виды и роды войск Вооруженных Сил Российской Федерации.

Дислокация объединений, соединений и воинских частей Вооруженных Сил Российской Федерации осуществляется в соответствии с задачами обороны и социально-экономическими условиями мест дислокации. Передислокация воинских частей и подразделений в пределах территорий, переданных в пользование Министерству обороны Российской Федерации, осуществляется по решению министра обороны Российской Федерации, а от соединения и выше — по решению Президента Российской Федерации. Дислокация объединений, соединений и воинских частей Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации допускается на основе международных договоров Российской Федерации.

Организационно Вооруженные Силы Российской Федерации делятся на виды, рода войск и специальные войска. Под видом Вооруженных Сил Российской Федерации понимается такая их составная часть, которая отличается особым вооружением и предназначена для выполнения возложенных на нее задач в какой-либо среде (на суше, на море, в воздухе). Под родом войск понимается часть вида Вооруженных Сил Российской Федерации, отличающаяся основным вооружением, техническим оснащением, организационной структурой, характером обучения и способностью к выполнению специфических боевых задач во взаимодействии с другими родами войск. Специальные войска служат для обеспечения родов войск и содействия им в выполнении боевых задач.

В настоящее время Вооруженные Силы Российской Федерации имеют трехвидовую структуру: Сухопутные войска, Военно-воздушные силы (ВВС), Военно-Морской флот (ВМФ).

В 1998 году Войска противовоздушной обороны (ПВО) были объединены с Военно-воздушными силами. В 2001 году Ракетные войска стратегического назначения из вида Вооруженных Сил Российской Федерации были преобразованы в рода войск — Ракетные войска стратегического назначения и Космические войска.

Система органов, осуществляющих военное управление, создается применительно к основным звеньям организационной структуры Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований и состоит из: центральных органов; органов управления объединений, воинских соединений и частей; военных комиссариатов (местных органов военного управления); начальников гарнизонов (старших морских начальников); военных комендантов.

Важнейшей особенностью органов военного управления является то, что они осуществляют как военное управление, так и командование (управление войсками, оперативное управление) а также управление применением вооружения.

Систему органов военного управления Вооруженных Сил Российской Федерации возглавляет и объединяет Министерство обороны Российской Федерации. Эта система создается применительно к основным звеньям организационной структуры Вооруженных Сил Российской Федерации и включает:

- 1) центральные органы военного управления: Генеральный штаб Вооруженных Сил Российской Федерации, а также главные командования видов Вооруженных Сил Российской Федерации, главные и центральные управления Министерства обороны Российской Федерации и им равные подразделения;
- 2) органы военного управления военных округов и флотов;
- 3) органы военного управления соединениями и воинскими частями;
- 4) местные органы военного управления (военные комиссариаты);
- 5) начальники гарнизонов (старшие морские начальники), военные коменданты.

К числу центральных органов военного управления относится Генеральный штаб Вооруженных Сил Российской Федерации, который является основным органом оперативного управления Вооруженными Силами Российской Федерации. Его функции определены Министром обороны Российской Федерации. Генеральный штаб Вооруженных Сил Российской Федерации выполняет такие функции, как разработка планов строительства Вооруженных Сил Российской Федерации; осуществление текущего и перспективного планирования обеспечения основными видами вооружения, военной техники и другими материальными средствами мобилизационного развертывания Вооруженных Сил Российской Федерации, организует проведение мероприятий по поддержанию боевой и мобилизационной готовности Вооруженных Сил Российской Федерации, а также осуществляет ряд других функций.

Личный состав Вооруженных Сил Российской Федерации включает военнотружущих и лиц гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации. Комплектование Вооруженных Сил Российской Федерации осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации: военнотружущими — путем призыва граждан Российской Федерации на военную службу по экстерриториальному принципу и путем добровольного поступления граждан Российской

Федерации на военную службу; гражданским персоналом — путем добровольного поступления на работу.

Для мобилизационного развертывания Вооруженных Сил Российской Федерации создается запас военнообученных людских ресурсов.

Важным критерием, характеризующим Вооруженные Силы Российской Федерации, является их штатная численность (количество единиц должностей), которая включает в себя штатную численность военнослужащих и штатную численность гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации. Штатная численность военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации устанавливается Президентом Российской Федерации, а гражданского персонала — Правительством Российской Федерации¹.

В организации обороны важное место отводится мерам, связанным с организацией мобилизационной подготовки, мобилизации, гражданской и территориальной обороны, а также военно-транспортной обязанности.

Мобилизационная подготовка и мобилизация в Российской Федерации определяются Федеральным законом «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», а также целым рядом подзаконных нормативных правовых актов.

В соответствии с федеральным законодательством под мобилизационной подготовкой в Российской Федерации понимается комплекс мероприятий, проводимых в мирное время, по заблаговременной подготовке экономики страны, органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций, Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и создаваемых на военное время специальных к обеспечению защиты государства от вооруженного нападения и удовлетворению потребностей государства и нужд населения в военное время. В содержание мобилизационной подготовки входят такие мероприятия как разработка мобилизационных планов экономики, мобилизационных планов Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований, подготовка Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск,

¹ Указом Президента РФ от 1 января 2008 г. № 1 «О штатной численности Вооруженных Сил Российской Федерации» с 1 января 2008 г. штатная численность Вооруженных Сил Российской Федерации установлена в количестве 2 019 629 единиц, в том числе военнослужащих 1 134 800 единиц. Указом Президента Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. «О некоторых вопросах Вооруженных Сил Российской Федерации» штатная численность Вооруженных Сил Российской Федерации с 1 января 2016 г. установлена в количестве 1 884 829 единиц, в том числе 1 000 000 военнослужащих.

воинских формирований, органов и специальных формирований к мобилизации, а также ряд других.

Под мобилизацией в Российской Федерации понимается комплекс мероприятий по переводу экономики страны, переводу органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций на работу в условиях военного времени, переводу Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований на организацию и состав военного времени. Мобилизация в Российской Федерации может быть общей или частичной. С объявлением общей или частичной мобилизации осуществляются мероприятия по переводу Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов на организацию и состав, предусмотренные для военного времени, а также по переводу органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций на работу в условиях военного времени. К мобилизации относятся такие меры как перевод экономики, органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций на работу в условиях военного времени; перевод Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов на структуру и состав военного времени; проведение мероприятий по переводу экономики организаций на работу в условиях военного времени; организация нормированного снабжения населения продовольственными и непродовольственными товарами, его медицинского обслуживания и обеспечения средствами связи и транспортными средствами в период мобилизации и в военное время, а также ряд других мер в данной сфере.

Гражданская оборона организуется в целях защиты населения и организаций от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий. Задачи и организация гражданской обороны определяются Федеральным законом «О гражданской обороне».

Территориальная оборона организуется в военное время и в условиях вооруженных конфликтов в целях защиты населения, объектов и коммуникаций на территории Российской Федерации от действий противника, диверсионных или террористических актов. Общие задачи и организация территориальной обороны определяются Президентом Российской Федерации.

В целях обороны устанавливаются воинская обязанность граждан Российской Федерации и военно-транспортная обязанность федеральных органов исполнительной власти, органов местного

самоуправления и организаций независимо от форм собственности, а также собственников транспортных средств.

Военно-транспортная обязанность устанавливается для обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований транспортными средствами в период мобилизации и в военное время в Российской Федерации. Она распространяется на федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, организации, в том числе на порты, пристани, аэропорты, нефтебазы, перевалочные базы горючего, автозаправочные станции, ремонтные организации и иные организации, обеспечивающие работу транспортных средств, а также на граждан — владельцев транспортных средств и предусматривает комплекс мероприятий, проводимых как в мирное время, так и в период мобилизации и в военное время. Порядок исполнения военно-транспортной обязанности определяется Положением о военно-транспортной обязанности, утвержденным Указом Президента Российской Федерации¹.

В организации обороны страны очень важную роль играют *экономические меры*, под которыми необходимо понимать практическую деятельность государственных органов по оснащению военной организации государства вооружением и военной техникой с необходимой инфраструктурой. Эти меры также предусматривают развитие науки в интересах обороны; финансирование расходов на оборону, а также контроль за расходом средств, выделенных на оборону, и деятельность Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов. В соответствии с Военной доктриной Российской Федерации главной целью военно-экономического обеспечения является удовлетворение потребностей военной организации государства в финансовых средствах и материальных ресурсах.

Социальные меры, связанные с организацией обороны, включают в себя предоставление военнослужащим, гражданам, уволенным с военной службы и их семей, предусмотренных действующим законодательством социальных гарантий и обеспечение других мер социальной защиты указанных лиц. Совершенствование социального обеспечения военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, членов их семей и гражданского персонала военной организации считать одним из главных приоритетов военного строительства в Российской Федерации.

¹ См.: Указ Президента РФ от 2 октября 1998 г. № 1175 «Об утверждении Положения о военно-транспортной обязанности».

Таким образом, организация обороны в Российской Федерации включает в себя проведение ряда мер, определенных Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «Об обороне» и другими нормативными правовыми актами, направленных на подготовку к вооруженной защите и собственно вооруженную защиту Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории. Указанные меры являются взаимосвязанными и взаимообусловленными.

§ 2. Система и компетенция органов государственной власти, осуществляющих управление в области обороны

В соответствии с Конституцией и Федеральным законом «Об обороне» руководство Вооруженными Силами РФ осуществляет Президент РФ — *Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами*. Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами РФ в пределах своих полномочий издает приказы и директивы Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами РФ, обязательные для исполнения Вооруженными Силами, другими войсками, воинскими формированиями и органами.

Президент РФ наделен основными полномочиями по реализации мер, связанных с организацией обороны страны. Ему принадлежат основные полномочия в реализации мер политического характера в сфере организации обороны. К этим полномочиям, в частности, относятся: определение основных направлений военной политики РФ; утверждение военной доктрины РФ; введение в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии на территории РФ или в отдельных ее местностях военного положения.

Президенту РФ принадлежат и важнейшие полномочия по реализации военных мер, связанных с организацией обороны страны. Так, Президент РФ осуществляет руководство Вооруженными Силами, другими войсками, воинскими формированиями и органами; в случаях агрессии или непосредственной угрозы агрессии, возникновения вооруженных конфликтов, направленных против Российской Федерации, отдает приказ Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами РФ о ведении военных действий.

Управление Вооруженными Силами Российской Федерации осуществляет Министр обороны Российской Федерации через Министерство обороны Российской Федерации.

Президент Российской Федерации наделен Конституцией и законодательством Российской Федерации основными полномочиями по реализации мер, связанных с организацией обороны страны.

Ему принадлежат основные полномочия в реализации мер политического характера в сфере организации обороны. К этим полномочиям, в частности, относятся:

- определение основных направлений военной политики Российской Федерации;
- утверждение военной доктрины Российской Федерации;
- введение в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе;
- вводит в действие нормативные правовые акты военного времени и прекращает их действие, формирует и упраздняет органы исполнительной власти на период военного времени;
- ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации в области обороны, включая договоры о совместной обороне, коллективной безопасности, сокращении и ограничении вооруженных сил и вооружений, об участии Вооруженных Сил Российской Федерации в операциях по поддержанию мира и международной безопасности.

Президенту Российской Федерации принадлежат и важнейшие полномочия по реализации военных мер, связанных с организацией обороны страны. Так, Президент Российской Федерации:

- осуществляет руководство Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами;
- в случаях агрессии или непосредственной угрозы агрессии, возникновения вооруженных конфликтов, направленных против Российской Федерации, отдает приказ Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации о ведении военных действий. Необходимо отметить и то, что Президент Российской Федерации вправе принять в соответствии с федеральными законами решение о привлечении Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов к выполнению задач с использованием вооружения не по их предназначению;
- утверждает концепции и планы строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, План применения Вооруженных Сил Российской Федерации;
- утверждает единый перечень воинских должностей, подлежащих замещению высшими офицерами в Вооруженных Силах Россий-

ской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, и общее количество воинских должностей, подлежащих замещению полковниками (капитанами 1 ранга) в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах;

- присваивает высшие воинские звания, назначает военнослужащих на воинские должности, для которых штатом предусмотрены воинские звания высших офицеров, освобождает их от воинских должностей и увольняет их с военной службы;

- утверждает структуру, состав Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований до объединения включительно и органов, а также штатную численность военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов;

- принимает решение о дислокации и передислокации Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований от соединения и выше;

- издает указы о призыве граждан Российской Федерации на военную службу, военные сборы (с указанием численности призываемых граждан Российской Федерации и их распределения между Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами), а также об увольнении с военной службы граждан Российской Федерации, проходящих военную службу по призыву в порядке, предусмотренном федеральным законом;

- утверждает планы размещения на территории Российской Федерации объектов с ядерными зарядами.

Реализуя меры мобилизационного характера, связанные с организацией обороны, Президент Российской Федерации:

- объявляет общую или частичную мобилизацию в случаях агрессии или непосредственной угрозы агрессии, возникновения вооруженных конфликтов, направленных против Российской Федерации;

- утверждает Мобилизационный план Вооруженных Сил Российской Федерации, а также планы перевода (мобилизационные планы) на работу в условиях военного времени органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и экономики страны, планы создания запасов материальных ценностей государственного и мобилизационного резервов и Федеральную государственную программу оперативного оборудования территории Российской Федерации в целях обороны;

- утверждает План гражданской обороны.

Что касается мер экономического характера, связанных с организацией обороны, то Президент Российской Федерации:

- утверждает федеральные государственные программы вооружения и развития оборонного промышленного комплекса;
- утверждает программы ядерных и других специальных испытаний и санкционирует проведение указанных испытаний;
- утверждает планы размещения на территории Российской Федерации объектов по ликвидации оружия массового уничтожения и ядерных отходов.

Реализуя полномочия в области организации обороны, Президент Российской Федерации утверждает общевоинские уставы, положения о Боевом знамени воинской части, Военно-морском флаге Российской Федерации, порядке прохождения военной службы, военных советах, военных комиссариатах, военно-транспортной обязанности, а также положения об органах управления Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, Положение о территориальной обороне.

При реализации мер социального характера, связанных с организацией обороны, Президент Российской Федерации издает указы, направленные на обеспечение социальной защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы и членов их семей.

При организации обороны страны Президент Российской Федерации осуществляет, кроме указанных полномочий, и иные полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и законами Российской Федерации.

В реализации полномочий Президента РФ в области обороны важную роль играет *Совет Безопасности Российской Федерации*.

Правительство РФ в соответствии с Конституцией и Законом о Правительстве РФ, федеральными законами также осуществляет меры по обеспечению обороны страны и несет в пределах своих полномочий ответственность за состояние и обеспечение Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов. Оно руководит деятельностью по вопросам обороны подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти.

Основные функции Правительства РФ в сфере организации обороны связаны с реализацией мер экономического и мобилизационного характера. Так, Правительство РФ организует оснащение Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов вооружением и военной техникой по их заказам, а также их обеспечение материальными средствами, энергетическими и другими

ресурсами и услугами по их заказам, организует разработку и выполнение государственных программ вооружения и развития оборонного промышленного комплекса.

Правительство РФ осуществляет руководство мобилизационной подготовкой федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций независимо от форм собственности, транспорта, коммуникаций и населения страны. В целях реализации задач, связанных с мобилизацией и мобилизационной подготовкой, оно организует разработку и выполнение планов перевода (мобилизационных планов) государственных органов, органов местного самоуправления и экономики страны на работу в условиях военного времени, планов создания запасов материальных ценностей государственного и мобилизационного резервов, а также устанавливает мобилизационные задания федеральным органам исполнительной власти. Правительство РФ осуществляет контроль за подготовкой организаций к выполнению государственного оборонного заказа по выпуску продукции в военное время, за созданием, развитием и сохранением мобилизационных мощностей, а также за созданием воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти и подготовкой транспортных средств, подлежащих передаче Вооруженным Силам РФ в соответствии с законодательством РФ.

Правительство РФ определяет условия финансово-хозяйственной деятельности организаций Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов; принимает решение о создании, реорганизации и ликвидации военных образовательных учреждений профессионального образования, факультетов военного обучения и военных кафедр при образовательных учреждениях высшего профессионального образования; организует разработку Федеральной государственной программы оперативного оборудования территории РФ в целях обороны и проводит мероприятия по реализации этой программы, а также выполняет ряд других функций в данной сфере, определенных Федеральным законом «Об обороне», другими законодательными и иными нормативными правовыми актами, действующими в данной области.

Указом Президента РФ от 20 марта 2006 г. № 231 была образована *Военно-промышленная комиссия при Правительстве РФ (ВПК)*. ВПК является постоянно действующим органом, осуществляющим организацию и координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти по вопросам: разработки концепций, программ и планов в области военно-технического обеспечения обороны стра-

ны, правоохранительной деятельности и безопасности государства, реализации этих концепций, программ и планов и контроля за их исполнением; разработки, производства и утилизации вооружения, военной и специальной техники; мобилизационной подготовки государства; развития оборонно-промышленного комплекса, науки и технологий в интересах обеспечения обороны страны, правоохранительной деятельности и безопасности государства; осуществления экспортно-импортных поставок продукции военного и двойного назначения. ВПК предоставлено право оперативно принимать решения о разработке и производстве вооружения, военной и специальной техники. Они могут оформляться постановлениями и распоряжениями Правительства РФ. Решения ВПК обязательны для исполнения федеральными органами исполнительной власти.

Председателю ВПК предоставлено право вносить Президенту РФ проекты указов и распоряжений Президента РФ по вопросам, относящимся к компетенции ВПК. Обеспечение деятельности ВПК осуществляется Аппаратом Правительства РФ.

Управление Вооруженными Силами РФ осуществляет *Министр обороны РФ* через Министерство обороны РФ. *Министру непосредственно подчиняются Вооруженные Силы*. Министр обороны несет персональную ответственность за решение задач и реализацию полномочий, возложенных на Минобороны России и Вооруженные Силы, и осуществляет свою деятельность на основе единоначалия.

Ряд функций государственного управления в области обороны осуществляют подведомственные Министерству обороны РФ *Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству, Федеральная служба по техническому и экспортному контролю, Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств и Федеральное агентство специального строительства*.

Федеральным органом исполнительной власти (федеральным агентством), осуществляющим в пределах своей компетенции функции по обеспечению исполнения Президентом РФ полномочий в сфере мобилизационной подготовки и мобилизации в Российской Федерации, является *Главное управление специальных программ Президента РФ (ГУСП)*, которое осуществляет координацию и контроль деятельности находящейся в его ведении Службы специальных объектов при Президенте РФ¹.

Министерство обороны Российской Федерации (Минобороны России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществ-

¹ См.: Положение о Главном управлении специальных программ Президента РФ, утвержденное Указом Президента РФ от 7 сентября 2004 г. № 1146.

вляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны, а также ряд иных установленных федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации функций в этой области. Минобороны России является органом управления Вооруженными Силами Российской Федерации¹.

Руководство деятельностью Министерства обороны Российской Федерации осуществляет Президент Российской Федерации.

В структуру Министерства обороны Российской Федерации входят центральные органы военного управления, управления (главные управления), департаменты, им равные подразделения и иные подразделения.

Минобороны России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти.

Минобороны России возглавляет Министр обороны Российской Федерации, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Правительства Российской Федерации. Министр подчиняется непосредственно Президенту Российской Федерации, а по вопросам, отнесенным Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации к ведению Правительства Российской Федерации, — и Председателю Правительства Российской Федерации.

Министр имеет первых заместителей и заместителей. Первым заместителям Министра предоставляется право подписывать приказы и директивы Министра (за исключением приказов, подлежащих государственной регистрации).

Основными задачами Минобороны России являются:

- выработка и проведение государственной политики в области обороны;
- нормативно-правовое регулирование в области обороны;
- нормативно-правовое регулирование деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации и подведомственных Минобороны России федеральных органов исполнительной власти;

¹ См.: Положение о Министерстве обороны Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1082 // СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3538.

- координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам обороны, координация деятельности войск, воинских формирований и органов по выполнению задач в области обороны, а также координация строительства войск и воинских формирований;
- координация и контроль деятельности подведомственных Минобороны России федеральных органов исполнительной власти;
- организация применения Вооруженных Сил Российской Федерации в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами и международными договорами Российской Федерации;
- поддержание в необходимой готовности Вооруженных Сил Российской Федерации;
- осуществление мероприятий по строительству Вооруженных Сил Российской Федерации;
- обеспечение социальной защиты военнослужащих, лиц гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей;
- выработка и реализация государственной политики в области международного военного сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями (международное военное сотрудничество) и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями (военно-техническое сотрудничество).

К ведению Минобороны относится и осуществление мер по обеспечению функционирования Вооруженных Сил Российской Федерации, снабжение их вооружением, техникой и имуществом. Минобороны России организует оперативное, техническое, тыловое и финансовое обеспечение Вооруженных Сил; функционирование и развитие единых систем технического и тылового обеспечения Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов, а также разрабатывает единую военно-техническую политику в Российской Федерации по вопросам создания и совершенствования вооружения и военной техники и координирует ее проведение.

Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству (ФСВТС России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с ино-

странными государствами (военно-техническое сотрудничество)¹. Руководство деятельностью ФСВТС России осуществляет Президент Российской Федерации. ФСВТС России подведомственна Минобороны России, которое осуществляет координацию и контроль ее деятельности.

Федеральная служба по оборонному заказу (Рособоронзаказ) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим деятельность по контролю и надзору за выполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации норм и правил в сфере государственного оборонного заказа². Руководство деятельностью Рособоронзаказа осуществляет Правительство Российской Федерации.

Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств (Рособоронпоставка) в соответствии с Положением, утвержденным Указом Президента РФ от 14 мая 2010 г. № 589, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции государственного заказчика по размещению заказов, заключению, оплате, контролю и учету выполнения государственных контрактов по государственному оборонному заказу по всей номенклатуре вооружения, военной, специальной техники и материальных средств, за исключением специальной техники и материальных средств, номенклатуру которых утверждают руководители федеральных органов исполнительной власти, являющихся государственными заказчиками государственного оборонного заказа (далее — федеральные органы исполнительной власти — государственные заказчики), а также функции по обеспечению реализации государственной политики и управлению государственным имуществом в указанной сфере.

Федеральное агентство специального строительства (Спецстрой России) является федеральным органом исполнительной власти,

¹ См.: Положение о Федеральной службе по военно-техническому сотрудничеству, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1083 // СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3539.

² См.: Положение о Федеральной службе по оборонному заказу, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 21 января 2005 г. № 56 // СЗ РФ. 2004. № 5. Ст. 358.

осуществляющим в интересах обороны и безопасности государства организацию работ в области специального строительства, дорожного строительства силами инженерно-технических воинских формирований и дорожно-строительных воинских формирований при Федеральном агентстве специального строительства (воинские формирования)¹.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области гражданской обороны является Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России)². МЧС России выполняет и другие задачи и функции касающиеся защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности.

Основными задачами МЧС России в области гражданской обороны являются:

- выработка и реализация государственной политики в области гражданской обороны;
- организация подготовки и утверждения в установленном порядке проектов нормативных правовых актов в области гражданской обороны;
- осуществление управления в области гражданской обороны;
- осуществление деятельности по организации и ведению гражданской обороны.

В систему МЧС России входят войска гражданской обороны, которые предназначены для выполнения задач, определенных Планом гражданской обороны Российской Федерации, включая проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ в очагах поражения, зонах загрязнения (заражения) и катастрофического затопления, а также проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ по оперативной локализации и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Федеральным органом исполнительной власти (федеральным агентством), осуществляющим в пределах своей компетенции функ-

¹ См.: Положение о Федеральном агентстве специального строительства, утвержденное Указом Президента Российской Федерации. 2004. № 1084 // СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3540.

² См.: Положение о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утвержденное Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868 // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2882.

ции по обеспечению исполнения Президентом Российской Федерации полномочий в сфере мобилизационной подготовки и мобилизации в Российской Федерации, является *Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации (ГУСП)*. ГУСП осуществляет координацию и контроль деятельности находящейся в его ведении Службы специальных объектов при Президенте Российской Федерации¹.

§ 3. Военная обязанность и военная служба в Российской Федерации

К мерам, входящих в организацию обороны страны, относится и организация исполнения гражданами Российской Федерации военной обязанности и несения ими военной службы. В целях реализации гражданами Российской Федерации обязанности по защите Отечества, установленной статьей 59 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации, Федеральным законом «О военной обязанности и военной службе» установлена военная обязанность. Целью законодательного установления этой обязанности для граждан Российской Федерации является обеспечение Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований личным составом в мирное время, а также обеспечения их личным составом в период мобилизации и в военное время.

Сущность военной обязанности состоит в том, что граждане Российской Федерации привлекаются к мероприятиям, установленным Федеральным законом «О военной обязанности и военной службе» (формы исполнения военной обязанности). Согласно статье 1 этого закона военная обязанность предусматривает:

- воинский учет;
- обязательную подготовку к военной службе;
- призыв на военную службу;
- прохождение военной службы по призыву;
- пребывание в запасе;
- призыв на военные сборы и прохождение военных сборов в период пребывания в запасе.

В период мобилизации, в период военного положения и в военное время военная обязанность граждан также предусматривает: призыв

¹ См.: Положение о Главном управлении специальных программ Президента Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 7 сентября 2004 г. № 1146 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 37. Ст. 3712.

на военную службу по мобилизации в период военного положения и в военное время; прохождение военной службы в период мобилизации, в период военного положения и в военное время; военное обучение в период военного положения и в военное время.

Воинская обязанность исполняется гражданами Российской Федерации. Она не распространяется на иностранцев и лиц без гражданства, проживающих на территории Российской Федерации. Кроме того, Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» определяет круг граждан, которые освобождаются от воинской обязанности. К ним относятся следующие лица:

- граждане мужского пола моложе 16 лет;
- граждане женского пола, не имеющие военно-учетной специальности;
- граждане мужского и женского пола, достигшие предельного возраста пребывания в запасе и переведенные в отставку;
- граждане, не годные к военной службе по состоянию здоровья.

Все остальные граждане Российской Федерации исполняют воинскую обязанность в одной из форм предусмотренных законом (например, находятся на воинском учете, проходят военную службу по призыву, пребывают в запасе и т. д.). В ряде случаев закон предусматривает освобождение граждан от какой-либо формы исполнения воинской обязанности (например, от призыва на военную службу в связи с предоставлением отсрочки). Но такое освобождение не означает, что гражданин полностью освобождается от исполнения воинской обязанности.

Принципиально важным является то, что действующий Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» в отличие от ранее действовавших Закона СССР «О всеобщей воинской обязанности» и Закона Российской Федерации «О воинской обязанности и военной службе» 1993 года четко разграничил исполнение гражданами воинской обязанности в установленных этим законом формах и добровольное исполнение гражданами долга по защите Отечества путем добровольного поступления на военную службу и добровольной подготовки к военной службе. Эти положения Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» четко соответствуют статье 59 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации.

В Российской Федерации предусмотрена возможность для граждан (иностранных граждан), а также военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, добровольного поступления (по контракту)

на военную службу. Порядок поступления на военную службу по контракту определяется разделом V. «Поступление граждан на военную службу по контракту» Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе».

Однако при этом, добровольно поступив на военную службу, гражданин приобретает статус военнослужащего и связанные с ним юридические обязанности, за неисполнение которых может быть привлечен к юридической ответственности вплоть до уголовной.

Исполнение гражданином воинской обязанности в одной из предусмотренных Федеральным законом форм (например, постановка на воинский учет, призыв на военную службу) является не только исполнением долга по защите Отечества, но и конституционной обязанностью по защите Отечества и, следовательно, юридической обязанностью. За неисполнение этой обязанности наступает предусмотренная законодательством юридическая ответственность, независимо от того, имеет гражданин статус военнослужащего или нет (например, уголовная ответственность за уклонение от призыва на военную службу).

Военная служба в Российской Федерации определяется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами «О воинской обязанности и военной службе», Положением о порядке прохождения военной службы, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237 «Вопросы прохождения военной службы»¹, а также иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» военная служба — особый вид федеральной государственной службы, исполняемой гражданами в Вооруженных Силах Российской Федерации, а также во внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации, в войсках гражданской обороны, инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формированиях при федеральных органах исполнительной власти, Службе внешней разведки Российской Федерации, органах федеральной службы безопасности, федеральном органе специальной связи и информации, федеральных органах государственной охраны, федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации, воинских подразделениях федеральной противопожарной службы и создаваемых на военное время специальных формированиях, а также иностранными

¹ СЗ РФ. 1999. № 38. Ст. 4534.

гражданами в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах.

Граждане (иностранцы граждане), проходящие военную службу, являются военнослужащими и имеют статус, установленный Федеральным законом «О статусе военнослужащих».

В соответствии с установленной организационной структурой Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, а также системой штатных должностей существуют следующие формы военной службы:

- военная служба офицеров;
- военная служба прапорщиков и мичманов;
- военная служба солдат, матросов, сержантов и старшин.

По способу поступления военная служба делится на военную службу по призыву и военную службу по контракту. Военная служба по контракту является составной частью государственной службы Российской Федерации¹.

Исходя из данного основания военнослужащие объединены в две группы (категории): военнослужащие, проходящие военную службу по контракту и военнослужащие, проходящие военную службу по призыву.

К военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, относятся офицеры, прапорщики и мичманы, курсанты военных образовательных учреждений профессионального образования, сержанты, старшины, солдаты и матросы, поступившие на военную службу по контракту.

Военную службу по призыву проходят солдаты, сержанты, старшины, солдаты и матросы, зачисленные на военную службу по призыву; офицеры, призванные на военную службу из запаса, а также курсанты военных образовательных учреждений профессионального образования, до заключения контракта.

Курсанты военных образовательных учреждений профессионального образования, до заключения контракта имеют статус военнослужащих, проходящих военную службу по призыву.

Военная служба является видом федеральной государственной службы в Российской Федерации. Ей присущи все основные черты и принципы государственной службы в Российской Федерации:

- законность;
- внепартийность;

¹ См.: Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».

- обязательность решений вышестоящих органов военного управления и должностных лиц для военнослужащих, нижестоящих органов военного управления и должностных лиц; подконтрольность и подчиненность органов военного управления и военнослужащих;
- равный доступ граждан Российской Федерации к военной службе в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой без какой-либо дискриминации;
- ответственность военнослужащих за неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих обязанностей;
- социальная защищенность военнослужащих и стабильность военной службы.

Вместе с тем военная служба, основываясь на основных принципах государственной службы, является ее особым видом. Это связано с тем, что Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы предназначены для обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации военными методами, прямо связанными с вооруженной борьбой с противником с использованием вооружения и военной техники. В связи с этим военная служба имеет существенные особенности по сравнению с другими видами государственной службы. Эти особенности дают основания считать военную службу особым видом государственной службы. Они являются следующими.

1. Гражданин (иностранец), поступающий или призываемый на военную службу должен соответствовать медицинским требованиям, а поступающий на военную службу по контракту, кроме того, и профессионально-психологическим требованиям, а также требованиям по уровню образования; профессиональной и физической подготовки.

2. Военнослужащий, впервые поступивший на военную службу, или гражданин, не проходивший военной службы и впервые призванный на военные сборы, приводится к Военной присяге перед Государственным флагом Российской Федерации и Боевым Знаменем воинской части. Текст Военной присяги утвержден Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе».

Приведение к Военной присяге проводится по прибытии военнослужащего к первому месту прохождения военной службы после прохождения начальной военной подготовки, срок которой не должен превышать два месяца или по прибытии гражданина к первому месту прохождения военных сборов в порядке, определяемом общевоинскими уставами Вооруженных Сил Российской Федерации.

До приведения к Военной присяге военнослужащий не может привлекаться к выполнению боевых задач (участию в боевых действиях, несению боевого дежурства, боевой службы, караульной службы) и задач при введении режима чрезвычайного положения и в условиях вооруженных конфликтов; за военнослужащим не могут закрепляться оружие и военная техника; на военнослужащего не может налагаться дисциплинарное взыскание в виде ареста.

3. Отношения, связанные с военной службой регулируются Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе», а также законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, определяющими порядок прохождения военной службы и статус военнослужащих.

4. Военная служба отличается повышенной обязательностью ее требований. После поступления (призыва) на военную службу, в пределах установленных сроков, военнослужащий не вправе по собственному желанию менять место службы, прекращать выполнение служебных обязанностей, самовольно покинуть место военной службы.

5. Более строгая, по сравнению с государственной службой, ответственность за служебные правонарушения.

6. Беспрекословность служебного подчинения, безусловность повиновения подчиненных военнослужащих требованиям командиров (начальников). Однако командирам (начальникам) запрещается отдавать приказы (приказания) и распоряжения, не имеющие отношения к исполнению обязанностей военной службы или направленные на нарушение законодательства Российской Федерации. Командиры (начальники), отдавшие указанные приказы (приказания) и распоряжения, привлекаются к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

7. Наличие у военнослужащих персональных воинских званий, что обеспечивает ясность и четкость во взаимоотношениях и субординации военнослужащих. Основное назначение воинских званий состоит в том, чтобы обеспечить отношения власти и подчинения во взаимоотношениях между военнослужащими. Очередное воинское звание присваивается военнослужащему в день истечения срока его военной службы в предыдущем воинском звании, если он занимает воинскую должность, для которой штатом предусмотрено воинское звание, равное или более высокое, чем воинское звание, присваиваемое военнослужащему.

8. Наличие военной формы одежды и знаков различия¹.

Прохождение военной службы осуществляется:

- гражданами — по призыву и в добровольном порядке (по контракту);
- иностранными гражданами — по контракту на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях.

Начало, срок и окончание военной службы определяются статьей 38 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», а также статьей 3 Положения о порядке прохождения военной службы. Начало военной службы определяет для гражданина момент поступления на военную службу и приобретение статуса военнослужащего. С началом военной службы гражданин становится военнослужащим, на него начинает распространяться Федеральный закон «О статусе военнослужащих», а также другие нормативные правовые акты Российской Федерации, определяющие права, обязанности и ответственность военнослужащих.

В соответствии со статьей 38 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» началом военной службы считается:

- для граждан, не пребывающих в запасе, призванных на военную службу, — день присвоения воинского звания рядового;
- для граждан (иностранцев), поступивших на военную службу по контракту, — день вступления в силу контракта о прохождении военной службы;
- для граждан, не проходивших военную службу или прошедших военную службу ранее и поступивших в военные образовательные учреждения профессионального образования, — дата зачисления в указанные образовательные учреждения.

Данной статьей также устанавливается срок военной службы:

- для военнослужащих, призванных на военную службу — 12 месяцев;
- для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, — в соответствии с контрактом о прохождении военной службы.

Окончанием военной службы считается дата исключения военнослужащего из списков личного состава воинской части. Военнослужащий должен быть исключен из списков личного состава воинской части в день истечения срока его военной службы, за исключением случаев, когда:

¹ См.: Указ Президента РФ от 11 марта 2010 г. № 293 «О военной форме одежды, знаках различия военнослужащих и ведомственных знаках отличия».

- военнослужащий находится на стационарном лечении;
- военнослужащий женского пола находится в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком;
- военнослужащий, проходящий военную службу по призыву, по его желанию остается в воинской части до дня отправки транспортного средства, осуществляющего индивидуальную или организованную перевозку военнослужащих, увольняемых в запас;
- военнослужащий участвует в походах кораблей;
- военнослужащий находится в плену, в положении заложника или интернированного;
- военнослужащий безвестно отсутствует — до признания его в установленном законом порядке безвестно отсутствующим или объявления его умершим;
- в отношении военнослужащего, являющегося подозреваемым или обвиняемым в совершении преступления, избраны меры пресечения в виде заключения под стражу с содержанием на гауптвахте или наблюдения командования воинской части;
- а также в иных случаях, установленных Положением о порядке прохождения военной службы¹.

Общая продолжительность военной службы военнослужащего включает в себя все время его военной службы, как по призыву, так и по контракту, в том числе и в случаях повторного поступления на военную службу. Определение общей продолжительности военной службы производится в календарном исчислении. В случаях, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, общая продолжительность военной службы определяется в льготном исчислении (в частности, военная служба в районах Крайнего Севера и других местностях, определенных нормативными правовыми актами Российской Федерации).

Контрольные вопросы

1. Понятие обороны как области государственного управления.
2. Система органов государственной власти, осуществляющих управление в области обороны и их компетенция.
3. Система органов военного управления.
4. Правовые основы воинской обязанности в Российской Федерации.
5. Военная служба в Российской Федерации.

¹ См.: Положение о порядке прохождения военной службы, утвержденное Указом Президента РФ от 16 сентября 1999 г. № 1237.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Военное право: учебник. М.: Юристъ, 2008.

Федеральный Конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» (СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375).

Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» (СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750).

Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475).

Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331).

Указ Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1082 «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации» (СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3538).

Указ Президента РФ от 19.09.2011 № 1206 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по оборонному заказу» (СЗ РФ. 2011. № 39. Ст. 5455).

Указ Президента РФ от 16.08.2004 № 1085 «Вопросы Федеральной службы по техническому и экспортному контролю» (СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3541).

Указ Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1084 «Вопросы Федерального агентства специального строительства» (СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3540).

Указ Президента РФ от 14 мая 2010 г. № 589 «Вопросы Федерального агентства по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств» (СЗ РФ. 2010. № 20. Ст. 2435).

Глава 39. УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ И ЗАЩИТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

План темы

1. Безопасность Российской Федерации как область государственной деятельности и государственного управления.
2. Система и компетенция органов государственной власти, осуществляющих управление в области безопасности Российской Федерации.
3. Управление в сфере защиты Государственной границы Российской Федерации.

§ 1. Безопасность Российской Федерации как область государственной деятельности и государственного управления

Говоря о безопасности как об области государственного управления, следует отметить, что в нормативных актах и литературе безопасность понимается по-разному.

Понятие безопасности в общем смысле слова рассматривается как состояние защищенности от какого-либо вреда, например, безопасность движения транспорта, безопасность проведения каких-либо работ, безопасность стрельб, пожарная безопасность и т. п.

В нормативных документах, научной литературе, средствах массовой информации получили распространение самые различные формулировки в этой области: «безопасность», «национальная безопасность», «финансовая безопасность», «продовольственная безопасность», «военная безопасность» и т. д.

В научной литературе безопасность также трактуется с различных точек зрения. Например, безопасность рассматривается как обеспечение всеми органами государства и общественными институтами защищенности личности, общества и государства.

В законодательстве Российской Федерации, юридической научной и учебной литературе к пониманию сущности безопасности как предмету правового регулирования и области государственного

управления имеются различные подходы. Таких подходов можно выделить, по крайней мере, четыре.

Первый подход к определению сущности и содержания категории «безопасность» предусматривает рассмотрение этой категории как безопасности государства (государственной безопасности). В соответствии с п. «м» ст. 71 Конституции РФ безопасность является предметом ведения Российской Федерации наряду с обороной.

Исходя из этого категорию «безопасность» в смысле этой статьи необходимо рассматривать как безопасность Российской Федерации.

Общественная безопасность и экологическая безопасность, определяемые ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации, относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Понятие безопасность государства (Российской Федерации) употребляется и в ряде нормативных правовых актов Президента Российской Федерации.

Обеспечение безопасности государства рассматривается в теории современного конституционного и административного права как осуществление компетентными органами системы практических мер по охране государственной тайны, пресечение деятельности иностранных разведок и ряд других мер.

Второй подход к определению сущности и содержания категории «безопасность» обусловлен тем, что в Федеральном законе от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» под безопасностью (национальной безопасностью) понимаются все виды безопасности, предусмотренные законодательством Российской Федерации — безопасность государства, общественную безопасность, экологическую безопасность, безопасность личности и иные виды безопасности. Таким образом, для данного Федерального закона под безопасностью (национальную безопасностью) понимается категория, включающую в себя все виды безопасности, предусмотренные законодательством Российской Федерации. Такое же понимание безопасности (национальной безопасности) содержится в Указе Президента РФ от 6 мая 2011 г. № 590 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации», которым утверждены Положение о Совете Безопасности Российской Федерации, Положение об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации, положения о межведомственных комиссиях Совета Безопасности Российской Федерации, а также Положение о научном совете при Совете Безопасности Российской Федерации.

Закон «О безопасности» определяет основные принципы обеспечения безопасности в указанном понимании, содержание деятельности по обеспечению безопасности, государственную политику в области обеспечения безопасности, а также ряд других вопросов обеспечения безопасности в указанном понимании.

Деятельность по обеспечению безопасности включает в себя: прогнозирование, выявление, анализ и оценку угроз безопасности; определение основных направлений государственной политики и стратегическое планирование в области обеспечения безопасности; правовое регулирование в области обеспечения безопасности; разработку и применение комплекса оперативных и долговременных мер по выявлению, предупреждению и устранению угроз безопасности, локализации и нейтрализации последствий их проявления; применение специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности, а также ряд иных мер в данной сфере.

Третий подход определяется тем, что в целом ряде федеральных законов понятие безопасности закрепляется и в различных значениях, отличных друг от друга и от понятия безопасности государства, а именно:

1. Способность объекта, явления или процесса сохранять свои основные характеристики, параметры, сущность, при вредных, разрушающих воздействиях со стороны других предметов, явлений или процессов (например, безопасность зданий, сооружений).

2. Состояние защищенности от внутренних и внешних угроз (например, безопасность информации).

3. Состояние объектов, явления или процессов, при которых обеспечивается отсутствие опасности и создаются благоприятные условия для функционирования субъектов (например, безопасность дорожного движения).

Данные понятия безопасности не являются самостоятельными сферами государственной деятельности и областями государственного управления, а относятся, например, к градостроительной деятельности, дорожному хозяйству, торговле и другим.

Четвертый подход к категории безопасности содержится в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537. Согласно Стратегии «национальная безопасность» — это состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет,

территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства.

Согласно Стратегии основное содержание обеспечения национальной безопасности состоит в поддержании правовых и институциональных механизмов, а также ресурсных возможностей государства и общества на уровне, отвечающем национальным интересам Российской Федерации. Состояние национальной безопасности Российской Федерации напрямую зависит от экономического потенциала страны и эффективности функционирования системы обеспечения национальной безопасности.

В связи с этим можно отметить, что указанное определение безопасности фактически повторяет определение безопасности, выработанное политологической наукой, в рамках которой безопасность рассматривается как комплексная категория, которая носит междисциплинарный, межотраслевой характер, позволяет объединить в себя все виды безопасности, защищаемые конкретным государством. В данном смысле безопасность — это состояние защищенности субъекта от угроз, вреда или зла. С точки зрения политологии понятие безопасности (национальной безопасности) обнаруживает определенную универсальность, выражая собой идею единства состояния безопасности. В работах политологов отмечено, что национальная безопасность, как интегрированная категория, включает в себя различные виды и подвиды безопасности, защищаемые государством, которые связаны с жизнедеятельностью людей, общества и государства. Выделяются такие основные составные части национальной безопасности как *военная безопасность*, безопасность общества, безопасность человека, безопасность окружающей среды, экономическая безопасность, информационная безопасность и другие виды безопасности.

Таким образом, в законодательстве Российской Федерации и юридической литературе понятие безопасности (национальной безопасности) упоминается в нескольких значениях, которые отличаются друг от друга. Это обусловлено и тем, что в русском языке слово «безопасность» понимается в двух аспектах: как состояние защищенности от опасности, защита от опасности, отсутствие опасности, сохранность, надежность и как состояние, не несущее опасности кому-либо или чему-либо. Какого-либо обобщающего понятия, интегрирующего все понятия безопасности, в Конституции Российской Федерации, не содержится.

В связи с этим каждый юрист обращаясь к понятию безопасности в том или ином нормативно-правовом акте или юридическом источ-

нике должен четко понимать о какой категории безопасности идет речь и какой смысл вкладывается в это понятие.

Учитывая, что с точки зрения статьи 71 Конституции Российской Федерации к безопасности как области государственной деятельности необходимо относить государственную безопасность Российской Федерации (безопасность государства), в рамках административного права как предмет государственного управления в соответствующей сфере необходимо рассматривать безопасность именно в конституционно-правовом понимании.

Предметами обеспечения государственной безопасности Российской Федерации являются *конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность.*

Основы конституционного строя определены главой 1 Конституции. К ним относятся форма государственной власти в Российской Федерации, политическое и экономическое устройство, обеспечение свободы личности и ряд других элементов.

Под суверенитетом понимается возможность государственной власти свободно и самостоятельно осуществлять свою внешнюю и внутреннюю политику. Суверенитет предполагает независимость государства во внешнеполитической сфере (в области международных отношений) и верховенство, непререкаемость его решений в делах внутренних. *Суверенитет Российской Федерации* закрепляется в статье 4 Конституции Российской Федерации. Суверенитет предусматривает, что Российская Федерация обладает всей полнотой власти на своей территории. Никакая другая власть на территории России не вправе присвоить себе функции Российской Федерации, а тем более поставить себя над ней. Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию. Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации.

В соответствии с указанной статьей Конституции государство обеспечивает целостность и неприкосновенность своей *территории*. Целостность и неприкосновенность ее территории, пространственные пределы ее суверенных прав, как выражение суверенитета в отношениях с другими государствами и международными организациями, предусмотрены многочисленными международно-правовыми актами.

Обеспечение безопасности Российской Федерации включает в себя такие виды деятельности, как:

- выявление, предупреждение, пресечение разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностран-

ных государств, а также отдельных лиц, направленной на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации;

- выявление, предупреждение и пресечение актов терроризма;
- борьба с коррупцией, незаконным оборотом оружия и наркотических средств, контрабандой, деятельностью незаконных вооруженных формирований, преступных групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации;
- обеспечение безопасности объектов оборонного комплекса, атомной энергетики, транспорта и связи, жизнеобеспечения крупных городов и промышленных центров, других стратегических объектов, а также безопасности в сфере космических исследований, приоритетных научных разработок;
- защита сведений, составляющих государственную тайну;
- осуществление разведывательной деятельности органами внешней разведки;
- обеспечение безопасности органов власти и должностных лиц, а также ряд других.

Безопасность Российской Федерации как область государственной деятельности отличается от обороны, которая в соответствии со статьей 71 Конституции Российской Федерации является самостоятельной функцией государства, имеет собственный предмет и цели деятельности, а также собственную организацию государственного управления.

§ 2. Система и компетенция органов государственной власти, осуществляющих управление в области безопасности Российской Федерации

Для непосредственного выполнения функций по обеспечению безопасности Российской Федерации в системе исполнительной власти в соответствии с законом образуются государственные органы обеспечения безопасности. *Общее руководство* государственными органами обеспечения безопасности Российской Федерации осуществляет Президент Российской Федерации¹.

Президент Российской Федерации формирует и возглавляет Совет безопасности Российской Федерации (статья 83 Конституции); определяет стратегию обеспечения внутренней и внешней безопасности; контролирует и координирует деятельность государственных

¹ См.: ст. 32 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

органов обеспечения безопасности; в пределах определенной законом компетенции принимает оперативные решения по обеспечению безопасности.

Согласно Федеральному закону «О безопасности» и Положению о Совете Безопасности Российской Федерации, утвержденному Указом Президента РФ от 6 мая 2011 г. № 590, Совет Безопасности является конституционным совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, по иным вопросам, связанным с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации, а также по вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности.

Основными задачами Совета Безопасности являются: 1) обеспечение условий для осуществления Президентом Российской Федерации полномочий в области обеспечения безопасности; 2) формирование государственной политики в области обеспечения безопасности и контроль за ее реализацией; 3) прогнозирование, выявление, анализ и оценка угроз безопасности, оценка военной опасности и военной угрозы, выработка мер по их нейтрализации; 4) подготовка предложений Президенту Российской Федерации: а) о мерах по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и преодолению их последствий; б) о применении специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности; в) о введении, продлении и об отмене чрезвычайного положения; 5) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации принятых Президентом Российской Федерации решений в области обеспечения безопасности; 6) оценка эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности.

Основными функциями Совета Безопасности являются: рассмотрение вопросов обеспечения безопасности, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, иных вопросов, связанных с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации, а также вопросов международного сотрудничества в области обеспечения безопасности; анализ информации о реализации основных направлений государственной политики

в области обеспечения безопасности, о социально-политической и об экономической ситуации в стране, о соблюдении прав и свобод человека и гражданина; разработка и уточнение стратегии национальной безопасности Российской Федерации, иных концептуальных и доктринальных документов, а также критериев и показателей обеспечения национальной безопасности; осуществление стратегического планирования в области обеспечения безопасности; рассмотрение проектов законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации по вопросам, отнесенным к ведению Совета Безопасности; подготовка проектов нормативных правовых актов Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности и осуществления контроля деятельности федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности; организация работы по подготовке федеральных программ в области обеспечения безопасности и осуществление контроля за их реализацией; организация научных исследований по вопросам, отнесенным к ведению Совета Безопасности.

Президент Российской Федерации может возложить на Совет Безопасности иные задачи и функции в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В состав Совета Безопасности входят Председатель Совета Безопасности Российской Федерации, которым по должности является Президент Российской Федерации; Секретарь Совета Безопасности Российской Федерации; постоянные члены Совета Безопасности и члены Совета Безопасности.

Постоянные члены Совета Безопасности входят в состав Совета Безопасности по должности в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации. Секретарь Совета Безопасности входит в число постоянных членов Совета Безопасности. Члены Совета Безопасности назначаются Президентом Российской Федерации в порядке, им определяемом. Члены Совета Безопасности принимают участие в заседаниях Совета Безопасности с правом совещательного голоса. Секретарем Совета Безопасности, постоянными членами Совета Безопасности и членами Совета Безопасности могут быть граждане Российской Федерации, не имеющие гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Секретарь Совета Безопасности является должностным лицом, обеспечивающим реализацию возложенных на Совет Безопасности задач и функций. Секретарь Совета Безопасности назначается на

должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации, которому подчиняется непосредственно. Полномочия Секретаря Совета Безопасности определяются Президентом Российской Федерации.

Деятельность Совета Безопасности осуществляется в форме заседаний и совещаний. Порядок организации и проведения заседаний и совещаний Совета Безопасности определяется Президентом Российской Федерации.

Решения Совета Безопасности принимаются на его заседаниях и совещаниях постоянными членами Совета Безопасности в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации. Постоянные члены Совета Безопасности обладают равными правами при принятии решений. Решения Совета Безопасности вступают в силу после их утверждения Президентом Российской Федерации. Вступившие в силу решения Совета Безопасности обязательны для исполнения государственными органами и должностными лицами. В целях реализации решений Совета Безопасности Президентом Российской Федерации могут издаваться указы и распоряжения.

Совет безопасности в соответствии с основными задачами его деятельности образует *постоянные межведомственные комиссии*, которые могут создаваться на функциональной или региональной основе. В случае необходимости выработки предложений по предотвращению чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий, отдельным проблемам обеспечения стабильности и правопорядка в обществе и государстве, защите конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации Советом безопасности Российской Федерации могут создаваться временные межведомственные комиссии.

Организационно-техническое и информационное обеспечение деятельности Совета безопасности осуществляет его *аппарат*, возглавляемый секретарем Совета безопасности.

На межведомственные комиссии и аппарат Совета безопасности Российской Федерации возлагаются: оценка внутренних и внешних угроз жизненно важным интересам объектов безопасности, выявление источников опасности; подготовка научно обоснованных прогнозов изменения внутренних и внешних условий и факторов, влияющих на состояние безопасности Российской Федерации; разработка и координация федеральных программ по обеспечению безопасности Российской Федерации и оценка их эффективности; накопление, анализ и обработка информации о функционировании системы обеспечения

безопасности Российской Федерации, выработка рекомендаций по ее совершенствованию и решение ряда других задач.

Функции в сфере безопасности осуществляет *Правительство Российской Федерации*. В соответствии со 20 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» Правительство Российской Федерации принимает необходимые меры по обеспечению государственной безопасности Российской Федерации.

К федеральным органам исполнительной власти, в функции которых входит непосредственно управление в области безопасности Российской Федерации, относятся: Федеральная служба безопасности Российской Федерации; Служба внешней разведки Российской Федерации; Федеральная служба охраны Российской Федерации.

Деятельность Федеральной службы безопасности Российской Федерации определяется законом от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности»¹, законом от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом»², Положением о Федеральной службе безопасности Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 г. № 960 (с изменениями), а также другими законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и Положением о ней.

В соответствии с Федеральным законом «О федеральной службе безопасности» эта служба представляет собой единую централизованную систему органов федеральной службы безопасности, осуществляющую решение в пределах своих полномочий задач по обеспечению безопасности Российской Федерации. Руководство деятельностью федеральной службы безопасности осуществляется Президентом Российской Федерации.

Управление федеральной службой безопасности осуществляется руководителем федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности через указанный федеральный орган и его территориальные органы. Руководитель федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности в статусе Министра РФ назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации.

К органам федеральной службы безопасности относятся:

- федеральный орган исполнительной власти в области обеспечения безопасности — ФСБ России;
- управления (отделы) ФСБ по отдельным регионам и субъектам Российской Федерации (территориальные органы безопасности);

¹ СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.

² СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3808.

- управления (отделы) ФСБ в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях, а также в их органах управления (органы безопасности в войсках)¹;

- управления (отделы, отряды) ФСБ по пограничной службе (пограничные органы);

- другие управления (отделы) ФСБ, осуществляющие отдельные полномочия данного органа или обеспечивающие деятельность органов федеральной службы безопасности (другие органы безопасности);

- авиационные подразделения, центры специальной подготовки, подразделения специального назначения, предприятия, образовательные учреждения, научно-исследовательские, экспертные, судебно-экспертные, военно-медицинские и военно-строительные подразделения и иные учреждения и подразделения, предназначенные для обеспечения деятельности федеральной службы безопасности.

Территориальные органы безопасности, органы безопасности в войсках, пограничные органы и другие органы безопасности являются территориальными органами федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности и находятся в его прямом подчинении.

Деятельность органов федеральной службы безопасности осуществляется на основе *следующих принципов*: законности; уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина; гуманизма; единства системы органов федеральной службы безопасности и централизации управления ими; конспирации, сочетания гласных и негласных методов и средств деятельности. Государство гарантирует соблюдение прав и свобод человека и гражданина при осуществлении органами федеральной службы безопасности своей деятельности. Не допускается ограничение прав и свобод человека и гражданина, за исключением случаев, предусмотренных действующим законодательством.

Деятельность органов федеральной службы безопасности осуществляется по следующим основным направлениям:

- контрразведывательная деятельность;
- борьба с терроризмом;
- борьба с преступностью;
- разведывательная деятельность;
- пограничная деятельность;
- обеспечение информационной безопасности.

¹ См.: Положение об управлениях (отделах) Федеральной службы безопасности в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах (органах безопасности в войсках), утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 7 февраля 2000 г. № 318.

Контрразведывательная деятельность — это деятельность, осуществляемая органами федеральной службы безопасности и их подразделениями (органы контрразведки), а также должностными лицами указанных органов и подразделений посредством проведения контрразведывательных мероприятий в целях выявления, предупреждения, пресечения разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, а также отдельных лиц, направленной на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации.

Борьба с терроризмом — деятельность, осуществляемая органами федеральной службы безопасности и их подразделениями (органы по борьбе с терроризмом), а также должностными лицами указанных органов и подразделений по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию террористических актов посредством проведения оперативно-боевых и иных мероприятий.

Основаниями для проведения органами по борьбе с терроризмом мероприятий по борьбе с терроризмом являются:

- а) необходимость пресечения террористического акта;
- б) необходимость выявления лиц, причастных к подготовке и совершению террористического акта;
- в) необходимость добывания информации о событиях или действиях, создающих угрозу терроризма.

В борьбе с терроризмом проводятся гласные и негласные, оперативно-боевые и иные мероприятия, особый характер которых определяется условиями борьбы с терроризмом. Порядок проведения указанных мероприятий устанавливается нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности.

Органы Федеральной службы безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации *осуществляют борьбу с преступностью*. В этих целях они проводят оперативно-розыскные мероприятия по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию шпионажа, организованной преступности, коррупции, незаконного оборота оружия и наркотических средств, контрабанды, представляющих угрозу безопасности Российской Федерации, и преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесены законом к их ведению, а также по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию деятельности незаконных вооруженных формирований, преступных групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации. На

органы федеральной службы безопасности федеральными законами и иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти могут возлагаться и другие задачи в сфере борьбы с преступностью.

Деятельность органов федеральной службы безопасности в сфере борьбы с преступностью осуществляется в соответствии с законодательством об оперативно-розыскной деятельности, уголовным и уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации.

Управления (отделы, отряды) ФСБ по пограничной службе (пограничные органы) осуществляют *пограничную деятельность*. Направлениями пограничной деятельности являются:

- защита и охрана Государственной границы Российской Федерации в целях недопущения противоправного изменения прохождения Государственной границы Российской Федерации, обеспечения соблюдения физическими и юридическими лицами режима Государственной границы Российской Федерации, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации;

- защита и охрана экономических и иных законных интересов Российской Федерации в пределах приграничной территории, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, а также охрана за пределами исключительной экономической зоны Российской Федерации запасов анадромных видов рыб, образующихся в реках Российской Федерации.

Обеспечение информационной безопасности — деятельность органов федеральной службы безопасности, осуществляемая ими в пределах своих полномочий:

- при формировании и реализации государственной и научно-технической политики в области обеспечения информационной безопасности, в том числе с использованием инженерно-технических и криптографических средств;

- при обеспечении криптографическими и инженерно-техническими методами безопасности информационно-телекоммуникационных систем, а также систем шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи в Российской Федерации и ее учреждениях, находящихся за пределами Российской Федерации.

Федеральным законом «О федеральной службе безопасности» определена *компетенция органов федеральной службы безопасности*.

Органы федеральной службы безопасности обязаны:

- информировать Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации и по их поручениям

федеральные органы государственной власти, а также органы государственной власти субъектов Российской Федерации об угрозах безопасности Российской Федерации;

- выявлять, предупреждать, пресекать разведывательную и иную деятельность специальных служб и организаций иностранных государств, а также отдельных лиц, направленную на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации;

- выявлять, предупреждать, пресекать и раскрывать преступления, дознание и предварительное следствие по которым отнесены законодательством Российской Федерации к ведению органов федеральной службы безопасности, а также осуществлять розыск лиц, совершивших указанные преступления или подозреваемых в их совершении;

- выявлять, предупреждать, пресекать, раскрывать и расследовать готовящиеся, совершающиеся и совершенные террористические акты, а также добывать информацию о событиях или действиях, создающих угрозу терроризма;

- разрабатывать и осуществлять во взаимодействии с другими государственными органами меры по борьбе с коррупцией, незаконным оборотом оружия и наркотических средств, контрабандой, деятельностью незаконных вооруженных формирований, преступных групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации;

- обеспечивать в пределах своих полномочий безопасность в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях, их органах управления и в органах, а также осуществлять ряд других функций.

- обеспечивать в пределах своих полномочий безопасность объектов оборонного комплекса, атомной энергетики, транспорта и связи, жизнеобеспечения крупных городов и промышленных центров, других стратегических объектов, а также безопасность в сфере космических исследований, приоритетных научных разработок;

- осуществлять в пределах своих полномочий меры по обеспечению защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации, защиты и охраны экономических и иных законных интересов Российской Федерации в пределах приграничной территории, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, а также меры по государственному контролю в сфере охраны морских биологических ресурсов, а также осуществить ряд других функций.

Органы федеральной службы безопасности имеют право:

- устанавливать на конфиденциальной основе отношения сотрудничества с лицами, давшими на то согласие;
- использовать специальные методы и средства при осуществлении контрразведывательной и разведывательной деятельности, а также при проведении мероприятий по борьбе с терроризмом;
- проводить оперативно-розыскные мероприятия по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию шпионажа, организованной преступности, коррупции, незаконного оборота оружия и наркотических средств, контрабанды, представляющих угрозу безопасности Российской Федерации, и преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесены законодательством Российской Федерации к ведению органов федеральной службы безопасности, а также по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию деятельности незаконных вооруженных формирований, преступных групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации;
- осуществлять специальные операции по пресечению террористической деятельности (оперативно-боевую деятельность), а также создавать и использовать специальные методики и средства для их осуществления, а также имеют ряд других прав, определенных законодательством.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное управление в области обеспечения безопасности является Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ России). Она непосредственно реализует основные направления деятельности органов федеральной службы безопасности, а также координирует контрразведывательную деятельность федеральных органов исполнительной власти, имеющих право на ее осуществление¹.

Президент Российской Федерации руководит деятельностью ФСБ России, утверждает Положение о Федеральной службе безопасности Российской Федерации и структуру этих органов².

Деятельность ФСБ России осуществляется на основе принципов законности, централизации управления органами федеральной

¹ См.: Положение о Федеральной службе безопасности Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 960, с изменениями от 11 июля 2004 г., 31 августа 2005 г., 12 июня, 27 июля, 28 декабря 2006 г., 28 ноября, 28 декабря 2007 г.

² Структура органов Федеральной службы безопасности утверждена Указом Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 960 (с изменениями от 11 июля 2004 г.).

службы безопасности, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, гуманизма, уважения суверенитета, территориальной целостности государств и нерушимости их границ, мирного разрешения пограничных споров, взаимовыгодного сотрудничества с компетентными органами иностранных государств, конспирации, сочетания гласных и негласных методов и средств деятельности.

ФСБ России для выполнения задач, возложенных на органы безопасности, и обеспечения их деятельности создает в установленном порядке структурные подразделения ФСБ России, территориальные органы безопасности, органы безопасности в войсках, пограничные органы, другие органы безопасности, подразделения и организации, необходимые для реализации задач, возложенных федеральным законодательством на органы безопасности, центры специальной подготовки, авиационные подразделения, а также подразделения специального назначения.

В целях обеспечения безопасности Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке»¹ и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации осуществляется *разведывательная деятельность*.

Внешняя разведка Российской Федерации — это совокупность специально создаваемых государством органов — органов внешней разведки Российской Федерации. Она является составной частью сил обеспечения безопасности Российской Федерации и призвана защищать безопасность личности, общества и государства от внешних угроз с использованием определенных законом методов и средств.

Разведывательная деятельность осуществляется органами внешней разведки Российской Федерации посредством:

- добытия и обработки информации о затрагивающих жизненно важные интересы Российской Федерации реальных и потенциальных возможностях, действиях, планах и намерениях иностранных государств, организаций и лиц;
- оказания содействия в реализации мер, осуществляемых государством в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации.

Разведывательная деятельность осуществляется *на основе принципов*: разделения полномочий федеральных органов исполнительной власти, входящих в состав сил обеспечения безопасности Российской Федерации; законности; уважения прав и свобод человека и гражданина; подконтрольности Президенту Российской Федерации

¹ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 143.

и Федеральному Собранию; сочетания гласных и негласных методов и средств.

Целями разведывательной деятельности являются:

- обеспечение Президента Российской Федерации, Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации разведывательной информацией, необходимой им для принятия решений в политической, экономической, оборонной, научно-технической и экологической областях;
- обеспечение условий, способствующих успешной реализации политики Российской Федерации в сфере безопасности;
- содействие экономическому развитию, научно-техническому прогрессу страны и военно-техническому обеспечению безопасности Российской Федерации.

Разведывательная деятельность не может осуществляться для достижения антигуманных целей, а также для достижения целей, не предусмотренных законом.

Разведывательная деятельность в пределах своих полномочий осуществляется следующими органами внешней разведки:

1) *Службой внешней разведки Российской Федерации* — в политической, экономической, военно-стратегической, научно-технической и экологической сферах, в сфере шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи с использованием радиоэлектронных средств и методов за пределами Российской Федерации, а также в сфере обеспечения безопасности учреждений Российской Федерации, находящихся за пределами территории Российской Федерации, и командированных за пределы территории Российской Федерации граждан Российской Федерации, имеющих по роду своей деятельности допуск к сведениям, составляющим государственную тайну;

2) *органом внешней разведки Министерства обороны Российской Федерации* — в военной, военно-политической, военно-технической, военно-экономической и экологической сферах.

Разведывательная деятельность органов федеральной службы безопасности осуществляется во взаимодействии с органами внешней разведки Российской Федерации и в соответствии с законом «О федеральной службе безопасности».

В процессе разведывательной деятельности органы внешней разведки Российской Федерации могут использовать гласные и негласные методы и средства, особый характер которых определяется условиями этой деятельности. Методы и средства разведывательной деятельности не должны причинять вред жизни и здоровью людей и наносить ущерб окружающей среде. Применение методов и средств

разведывательной деятельности в отношении граждан Российской Федерации на территории Российской Федерации не допускается. Органы внешней разведки Российской Федерации для достижения целей разведывательной деятельности вправе использовать информационные системы, видео- и аудиозапись, кино- и фотосъемку, снятие информации с технических каналов связи, а также другие методы и средства, отвечающие требованиям закона.

Порядок использования негласных методов и средств разведывательной деятельности определяется законами и нормативными правовыми актами органов внешней разведки Российской Федерации. Содержание нормативных правовых актов по вопросам применения негласных методов и средств разведывательной деятельности составляет государственную тайну.

Разведывательная информация предоставляется Президенту Российской Федерации, палатам Федерального Собрания, Правительству Российской Федерации и определяемым Президентом Российской Федерации федеральным органам исполнительной и судебной власти, предприятиям, учреждениям и организациям. Разведывательная информация может также предоставляться федеральным органам исполнительной власти, входящим в состав сил обеспечения безопасности Российской Федерации.

Руководители органов внешней разведки Российской Федерации несут персональную ответственность перед Президентом Российской Федерации за достоверность, объективность разведывательной информации и своевременность ее предоставления.

Руководители и другие должностные лица федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, предприятий, учреждений и организаций, члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы, которым предоставляется разведывательная информация, несут устанавливаемую федеральным законом ответственность за разглашение содержащихся в ней сведений, составляющих государственную тайну или раскрывающих источники указанной информации.

К деятельности федеральных органов государственной власти в сфере обеспечения безопасности относится *государственная охрана*, которая определяется Федеральным законом от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране»¹. Согласно этому закону под государственной охраной понимается деятельность, направленная на обеспечения безопасности объектов государственной охраны, вклю-

¹ СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2594.

чающая в себя совокупность правовых, организационных, охранных, режимных, оперативно-розыскных, технических и иных мер.

Государственная охрана осуществляется *на основе следующих мер*:

- предоставления объектам государственной охраны персональной охраны, специальной связи и транспортного обслуживания, а также информации об угрозе их безопасности;
- осуществления в соответствии с федеральным законодательством оперативно-розыскной деятельности в целях реализации полномочий соответствующих государственных органов обеспечения безопасности;
- проведения охранных мероприятий и поддержания общественного порядка в местах постоянного и временного пребывания объектов государственной охраны;
- поддержания порядка, установленного уполномоченными на то должностными лицами, и пропускного режима на охраняемых объектах.

К объектам государственной охраны относятся:

- Президент Российской Федерации;
- определенные законом лица, замещающие государственные должности Российской Федерации;
- федеральные государственные служащие, подлежащие государственной охране в соответствии с законом;
- главы иностранных государств и правительств и иные лица иностранных государств во время пребывания на территории Российской Федерации.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим управление в области государственной охраны является *Федеральная служба охраны Российской Федерации (ФСО России)*¹. Эта Федеральная служба осуществляет функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере государственной охраны, президентской, правительственной и иных видов специальной связи (специальная связь) и информации, предоставляемых федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации и другим государственным органам.

¹ См.: Положение о Федеральной службе охраны Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 7 августа 2004 г. № 1013, с изменениями от 28 декабря 2004 г., 22 марта 2005 г., 6 марта, 21 мая 2008 г.

В состав федеральных органов государственной охраны входят:

- ФСО России, имеющая в своем составе службы, управления и другие подразделения, в том числе дислоцированные в субъектах Российской Федерации, которые непосредственно реализуют деятельность федеральных органов государственной охраны, а также подразделения, исполняющие управленческие функции;
- управления специальной связи и информации ФСО России в федеральных округах, центры специальной связи и информации ФСО России (территориальные органы);
- подразделения связи специального назначения ФСО России;
- образовательные, научно-исследовательские и иные организации, подведомственные ФСО России, которые обеспечивают деятельность федеральных органов государственной охраны (далее — подведомственные организации).

В ФСО России предусмотрена военная служба и федеральная государственная гражданская служба.

§ 3. Управление в сфере защиты Государственной границы Российской Федерации

В соответствии со статьей 71 Конституции Российской Федерации определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации является одной из областей государственной деятельности, относящихся к ведению Российской Федерации.

Правовой основой защиты Государственной границы Российской Федерации и осуществления государственного управления в данной области являются Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», Закон Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации»¹, Федеральный закон от «О федеральной службе безопасности», другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации в данной области.

Под *Государственной границей* Российской Федерации понимается линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющие пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) Российской Федерации, т. е. простран-

¹ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 17. Ст. 594.

ственный предел действия государственного суверенитета Российской Федерации.

Защита Государственной границы Российской Федерации как часть системы реализации государственной пограничной политики Российской Федерации заключается в согласованной деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществляемой ими в пределах своих полномочий путем принятия политических, организационно-правовых, дипломатических, экономических, оборонных, пограничных, разведывательных, контрразведывательных, оперативно-розыскных, таможенных, природоохранных, санитарно-эпидемиологических, экологических и иных мер. В этой деятельности в установленном порядке участвуют организации и граждане¹.

Меры по защите Государственной границы Российской Федерации принимаются в соответствии со статусом Государственной границы Российской Федерации, определяемым международными договорами Российской Федерации и законодательством Российской Федерации.

Охрана Государственной границы Российской Федерации является составной частью защиты Государственной границы Российской Федерации и осуществляется пограничными органами, входящими в состав федеральной службы безопасности, в пределах приграничной территории, Вооруженными Силами Российской Федерации в воздушном пространстве и подводной среде. Охрана Государственной границы осуществляется в целях недопущения противоправного изменения прохождения Государственной границы, обеспечения соблюдения физическими и юридическими лицами режима Государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу.

Режим Государственной границы Российской Федерации включает правила: содержания Государственной границы; пересечения Государственной границы лицами и транспортными средствами; перемещения через Государственную границу грузов, товаров и животных; пропуска через Государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных; ведения на Государственной границе либо вблизи нее на территории Российской Федерации хозяйственной, промысловой и иной деятельности.

В целях охраны Государственной границы Российской Федерации устанавливается *пограничный режим*. Пограничный режим служит

¹ См.: Положение о Государственной пограничной комиссии, утвержденное Указом Президента РФ от 27 октября 2003 г. № 1264.

исключительно интересам создания необходимых условий охраны Государственной границы и включает правила въезда, пребывания и ведения хозяйственной деятельности в пограничной зоне, а также в российской части вод пограничных рек, озер и иных водоемов, во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации.

Руководство деятельностью по защите Государственной границы Российской Федерации осуществляет Президент Российской Федерации. Правительство Российской Федерации в соответствии со статьей 20 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» принимает необходимые меры по охране Государственной границы Российской Федерации.

Федеральным органом исполнительной власти, *специально уполномоченным* в области защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации, охраны внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа Российской Федерации и их природных ресурсов и осуществляющим управление в данной области является *Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ России)*.

В соответствии с Федеральным законом «О федеральной службе безопасности» *пограничная деятельность* является одним из направлений деятельности органов федеральной службы безопасности. Направлениями пограничной деятельности являются:

- защита и охрана Государственной границы Российской Федерации в целях недопущения противоправного изменения прохождения Государственной границы Российской Федерации, обеспечения соблюдения физическими и юридическими лицами режима Государственной границы Российской Федерации, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации;
- защита и охрана экономических и иных законных интересов Российской Федерации в пределах приграничной территории, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, а также охрана за пределами исключительной экономической зоны Российской Федерации запасов анадромных видов рыб, образующихся в реках Российской Федерации.

В структуру органов федеральной службы безопасности входят управления (отделы, отряды) в области обеспечения безопасности по пограничной службе (пограничные органы).

Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ России) осуществляет в области защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации следующие функции:

- совместно с федеральными органами исполнительной власти организует и обеспечивает в пределах своих полномочий защиту и охрану Государственной границы на суше, море, реках, озерах и иных водоемах, в пунктах пропуска через Государственную границу, разведывательную, контрразведывательную, оперативно-розыскную деятельность, а также пропуск через Государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных;

- координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих на Государственной границе все виды контроля за соблюдением режима Государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу;

- обеспечивает совместно с Министерством обороны Российской Федерации координацию пограничными органами деятельности Войск противовоздушной обороны и Военно-Морского Флота по защите и охране Государственной границы;

- участвует в подготовке органами государственной власти нормативных правовых актов, касающихся деятельности физических и юридических лиц, затрагивающей интересы защиты и охраны Государственной границы;

- участвует в делимитации, демаркации, редемаркации Государственной границы, разработке нормативных правовых актов, устанавливающих режим Государственной границы;

- осуществляет по поручению Правительства Российской Федерации непосредственное руководство деятельностью пограничных представителей Российской Федерации;

- осуществляет добывание и обработку информации об угрозах безопасности Российской Федерации в интересах защиты и охраны Государственной границы, представление ее Президенту Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, информирование заинтересованных федеральных органов исполнительной власти в порядке, установленном федеральными законами;

- совместно с федеральными органами государственной охраны участвует в обеспечении безопасности объектов государственной охраны на Государственной границе в пределах приграничной территории;

- во взаимодействии с Федеральной таможенной службой, Федеральной службой Российской Федерации по контролю за оборотом

наркотиков разрабатывает и осуществляет меры по борьбе с контрабандой;

- осуществляет контрразведывательное обеспечение въезда на территорию Российской Федерации и выезда за пределы территории Российской Федерации граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, а также режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации;

- взаимодействует с федеральными органами исполнительной власти и общественными объединениями и с соответствующими органами иностранных государств, международными организациями в интересах защиты и охраны Государственной границы.

В соответствии с Законом Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» функции государственного управления в области защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации также осуществляют:

- Министерство обороны Российской Федерации,
- федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие на Государственной границе таможенный, иммиграционный, санитарно-карантинный, ветеринарный, фитосанитарный, транспортный и иные виды контроля;
- Министерство внутренних дел Российской Федерации;
- органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Министерство обороны Российской Федерации осуществляет следующие функции:

- обеспечивает защиту Государственной границы в воздушном пространстве и подводной среде;
- обеспечивает участие Вооруженных Сил Российской Федерации в защите Государственной границы на суше, море, пограничных реках, озерах и иных водоемах в случаях и порядке, определенных настоящим Законом, другими федеральными законами;
- разрешает в пределах своей компетенции инциденты, связанные с нарушением режима Государственной границы;
- оказывает содействие пограничным органам в ресурсном, разведывательном и ином обеспечении защиты Государственной границы на основе законодательства Российской Федерации и межведомственных соглашений.

Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие на Государственной границе таможенный, иммиграционный, санитарно-

карантинный, ветеринарный, фитосанитарный, транспортный и иные виды контроля:

- организуют и проводят мероприятия по защите на Государственной границе экономических, экологических и иных интересов личности, общества и государства;
- издают в пределах своей компетенции нормативные акты, обязательные для исполнения всеми юридическими и физическими лицами на территории Российской Федерации;
- контролируют соблюдение предприятиями, организациями, учреждениями, общественными объединениями, гражданами требований международных договоров Российской Федерации, законодательства Российской Федерации по вопросам, входящим в их компетенцию;
- создают в необходимых случаях в пунктах пропуска через Государственную границу контрольные органы (пункты) и организуют их работу, устанавливают средства и методы контроля;
- взаимодействуют друг с другом и оказывают содействие пограничным органам в защите Государственной границы;
- сотрудничают в защите Государственной границы с соответствующими органами иностранных государств.

Министерство внутренних дел Российской Федерации осуществляет следующие функции:

- оказывает содействие пограничным органам в проведении мероприятий по защите Государственной границы, борьбе с нелегальной деятельностью через нее, розыске лиц, нарушивших режим Государственной границы, в выяснении и проверке обстоятельств правонарушений граждан, задержанных в административном или уголовно-процессуальном порядке;
- информирует пограничные органы о состоянии правопорядка в приграничных районах Российской Федерации, выявленных противоправных действиях, преступных группах и лицах, имеющих противоправные устремления в отношении Государственной границы и пограничных органов;
- обеспечивает участие внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации в защите Государственной границы в случаях и порядке, предусмотренных настоящим Законом;
- обеспечивает участие органов внутренних дел в контроле за соблюдением пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу;
- обеспечивает по представлениям пограничных органов временное ограничение или воспрещение доступа граждан на отдельные

участки местности или объекты вблизи Государственной границы во время проведения пограничных поисков и операций, при отражении вооруженных вторжений на территорию Российской Федерации или воспрепятствовании незаконным массовым пересечениям Государственной границы;

- обеспечивает общественный порядок при проведении на Государственной границе и в приграничных районах Российской Федерации массовых мероприятий федерального или международного характера;
- обеспечивает правопорядок в приграничных районах при возникновении чрезвычайных ситуаций, введении режима чрезвычайного положения;
- участвует в правовом воспитании населения приграничных районов Российской Федерации, профилактике совместно с пограничными органами правонарушений на Государственной границе и в пунктах пропуска через нее.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с полномочиями, устанавливаемыми законодательством Российской Федерации осуществляют в данной области следующие функции:

- создают условия для защиты Государственной границы уполномоченным на то законом органам, принимают в этих целях законы и иные нормативные правовые акты в пределах, установленных настоящим Законом;
- информируют пограничные органы по вопросам, касающимся обстановки в приграничных районах Российской Федерации;
- создают условия для участия граждан на добровольных началах в защите Государственной границы;
- контролируют на своих территориях выполнение всеми органами, предприятиями, учреждениями, организациями, общественными объединениями, а также должностными лицами и гражданами законодательства Российской Федерации о Государственной границе.

К федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим управление в в сфере защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации относится *Федеральное агентство по обустройству государственной границы Российской Федерации*. Это Федеральное агентство является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, управлению государственным имуществом, оказанию государственных услуг в сфере обустройства государственной

границы Российской Федерации, создания, развития и обеспечения деятельности пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации и мест пересечения государственной границы Российской Федерации, а также функции государственного заказчика в этой сфере¹.

Руководство деятельностью Федерального агентства осуществляет Правительство Российской Федерации.

Федеральное агентство осуществляет следующие полномочия:

- вырабатывает направления государственной политики по обустройству государственной границы Российской Федерации;
- принимает нормативные правовые акты об открытии и о проведении реконструкции пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации и об утверждении правил режима в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации;
- обеспечивает реализацию государственной политики по обустройству государственной границы Российской Федерации;
- организует обеспечение единообразного применения требований к проектированию, строительству, реконструкции, оборудованию и техническому оснащению зданий, помещений и сооружений, необходимых для организации пограничного, таможенного и иных видов контроля, осуществляемого в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, а также для обустройства мест пересечения государственной границы Российской Федерации;
- осуществляет функции государственного заказчика по проектированию, строительству, реконструкции, оборудованию, техническому оснащению зданий, помещений, сооружений, транспортной и инженерной инфраструктур, информационных и телекоммуникационных систем, необходимых для организации пограничного, таможенного и иных видов контроля, осуществляемого в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, для обустройства мест пересечения государственной границы Российской Федерации, а также для осуществления федеральными органами исполнительной власти полномочий в сфере защиты и охраны государственной границы Российской Федерации;

Федеральное агентство осуществляет ряд иных полномочий в установленной сфере деятельности.

¹ См.: Положение о Федеральном агентстве по обустройству государственной границы Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 1 ноября 2007 г. № 734.

Контрольные вопросы

1. Понятие безопасности Российской Федерации как область государственной деятельности и государственного управления.
2. Система и компетенция органов государственной власти, осуществляющих управление в области безопасности Российской Федерации.
3. Правовые основы государственного управления в сфере защиты Государственной границы Российской Федерации.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Соболева Ю. В., Холодная Е. В. Комментарий к Федеральному закону от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» (постатейный) М., 2009.

Баранов А. П. Понятие и сущность механизма правового регулирования деятельности органов федеральной службы безопасности // Юридический мир. 2008. № 11.

Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277).

Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2).

Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» (СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269).

Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке» (СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 143).

Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране» (СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2594).

Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146).

Указ Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации» (СЗ РФ. 2003. № 33. Ст. 3254).

Указ Президента РФ от 7 августа 2004 г. № 1013 «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации» (СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3314).

Глава 40. УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

План темы

1. Организационно-правовые основы управления в области внутренних дел. Компетенция Министерства внутренних дел Российской Федерации.
2. Правовое положение полиции.
3. Внутренние войска и их организация.
4. Управление в сфере контроля за оборотом наркотиков.

§ 1. Организационно-правовые основы управления в области внутренних дел. Компетенция Министерства внутренних дел Российской Федерации

К области внутренних дел как сфере государственного управления относятся общественные отношения, складывающиеся в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, охраны правопорядка, обеспечения общественной безопасности, а также в области миграции.

Правовой основой государственного управления в области внутренних дел являются Конституция Российской Федерации, федеральные законы от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ, «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации», от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также иные нормативные правовые акты Российской Федерации в данной сфере.

Государственное управление в области внутренних дел осуществляют Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России), а также Федеральная миграционная служба (ФМС России), руководство деятельностью которой осуществляет Правительство Российской Федерации.

Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России) в соответствии с Положением о нем, утвержденным Указом Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, а также по выработке государственной политики в сфере миграции. Руководство деятельностью МВД России осуществляет Президент Российской Федерации. МВД России имеет знамя, учреждаемое Президентом Российской Федерации.

Основными задачами МВД России являются:

- 1) разработка и реализация государственной политики в сфере внутренних дел, а также разработка государственной политики в сфере миграции;
- 2) нормативно-правовое регулирование в сфере внутренних дел;
- 3) обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности;
- 4) управление органами внутренних дел Российской Федерации (далее — органы внутренних дел) и внутренними войсками МВД России;
- 5) обеспечение социальной и правовой защиты сотрудников органов внутренних дел, военнослужащих внутренних войск, федеральных государственных гражданских служащих системы МВД России, а также социально-правовое обеспечение работников системы МВД России, граждан, уволенных со службы в органах внутренних дел и с военной службы, членов их семей, иных лиц, соответствующее обеспечение которых на основании законодательства Российской Федерации возложено на МВД России.

В единую централизованную систему МВД России входят: органы внутренних дел, включающие в себя полицию; внутренние войска; организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России.

В состав органов внутренних дел входят: центральный аппарат МВД России, территориальные органы МВД России, образовательные учреждения в том числе суворовские военные училища, колледжи, лицеи), научно-исследовательские, медико-санитарные и санаторно-курортные организации системы МВД России, окружные управления материально-технического снабжения системы МВД России, представительства МВД России за рубежом, а также иные организации

и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел.

Структура центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248, является следующей:

1. Министр внутренних дел Российской Федерации.
2. Первый заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации.
3. Заместители Министра внутренних дел Российской Федерации.
4. Статс-секретарь — заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации.
5. Заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации — главнокомандующий внутренними войсками Министерства внутренних дел Российской Федерации.
6. Главное командование внутренних войск.
7. Следственный департамент.
8. Главное управление вневедомственной охраны.
9. Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения.
10. Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.
11. Главное управление по противодействию экстремизму.
12. Главное управление собственной безопасности.
13. Главное управление на транспорте.
14. Главное управление уголовного розыска.
15. Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции.
16. Департамент государственной службы и кадров.
17. Департамент делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций.
18. Департамент информационных технологий, связи и защиты информации.
19. Департамент по материально-техническому и медицинскому обеспечению.
20. Департамент по финансово-экономической политике и обеспечению социальных гарантий.
21. Договорно-правовой департамент.
22. Организационно-аналитический департамент.
23. Национальное центральное бюро Интерпола.
24. Контрольно-ревизионное управление.

25. Оперативное управление.
26. Организационно-штатное управление.
27. Управление по взаимодействию с институтами гражданского общества и средствами массовой информации.
28. Управление по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите.
29. Управление по обеспечению деятельности подразделений специального назначения и авиации.
30. Управление по обеспечению безопасности крупных международных и массовых спортивных мероприятий.
31. Управление оперативно-разыскной информации.
32. Управление по организации дознания.

В области предупреждения, выявления, пресечения, раскрытия и расследования преступлений МВД России осуществляет оперативно-розыскную деятельность, производство дознания и предварительного следствия по уголовным делам; экспертно-криминалистическую деятельность, а также розыск лиц и похищенного имущества.

МВД России осуществляет контроль за оборотом гражданского и служебного оружия, за сохранностью и техническим состоянием боевого ручного стрелкового оружия, находящегося во временном пользовании у юридических лиц с особыми уставными задачами, за соблюдением указанными юридическими лицами законодательства Российской Федерации об оружии; выдачу гражданам и организациям лицензий на приобретение оружия и патронов к нему, разрешений на хранение, ношение и использование оружия, патронов и боеприпасов к нему, а также на их транспортирование, перевозку, ввоз на территорию и вывоз с территории Российской Федерации.

МВД России осуществляет:

- *лицензирование* отдельных видов деятельности;
- *выдачу разрешений* на приобретение, хранение, перевозку автомобильным, морским и речным транспортом взрывчатых материалов промышленного назначения, а также на их транзит в случае перевозки указанными видами транспорта;
- контроль частной детективной и охранной деятельности на территории Российской Федерации, а также деятельности ведомственной охраны.

МВД России организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации специальные контрольные, надзорные и разрешительные функции *в области обеспечения безопасности дорожного движения*; обеспечивает охрану особо важных

и режимных объектов, важных государственных объектов и специальных грузов, объектов на коммуникациях.

К ведению МВД России относятся такие функции как:

- организация производства по делам об административных правонарушениях, отнесенных к компетенции органов внутренних дел и внутренних войск;
- обеспечение государственной защиты судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, безопасность участников уголовного судопроизводства и их близких;
- разработка и проведение мероприятий по совершенствованию охраны общественного порядка на территории Российской Федерации;
- обеспечение проведения государственной дактилоскопической регистрации, а также ряд других функций.

МВД России возглавляет *Министр внутренних дел Российской Федерации*, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Правительства Российской Федерации. Министр несет персональную ответственность за выполнение возложенных на МВД России задач и реализацию государственной политики в установленной сфере деятельности.

Министр осуществляет полномочия по руководству входящими в систему МВД России органами, воинскими частями внутренних войск, организациями и подразделениями, осуществляет их реорганизацию и ликвидацию, а также издает нормативные правовые акты МВД России, в том числе совместно с руководителями других федеральных органов исполнительной власти, заключает международные договоры Российской Федерации межведомственного характера в установленной сфере деятельности.

Федеральная миграционная служба (ФМС России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции.

Основными задачами ФМС России являются:

- производство по делам о гражданстве Российской Федерации, оформление и выдача основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации;
- осуществление регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и контроля за соблюдением гражданами

и должностными лицами правил регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации;

- оформление и выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда в Российскую Федерацию, проживания и временного пребывания в Российской Федерации;
- осуществление контроля за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных правил проживания и временного пребывания в Российской Федерации;
- разработка и реализация во взаимодействии с иными государственными органами мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции;
- исполнение законодательства Российской Федерации по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев, участие в установленном порядке в предоставлении политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства;
- исполнение таких мер административного принуждения как административное выселение и депортация из пределов Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства;
- осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации контроля и надзора в сфере внешней трудовой миграции, привлечения иностранных работников в Российскую Федерацию и трудоустройства граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации.

§ 2. Правовое положение полиции

В соответствии с Федеральным законом «О полиции» *полиция предназначена* для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности. Полиция незамедлительно приходит на помощь каждому, кто нуждается в ее защите от преступных и иных противоправных посягательств. Полиция в пределах своих полномочий оказывает содействие федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам, органам местного самоуправления, иным муниципальным органам, общественным объединениям, а также организациям независимо от форм собственности, должностным лицам этих органов и организаций в защите их прав.

Деятельность полиции осуществляется по следующим основным направлениям:

- защита личности, общества, государства от противоправных посягательств;
- предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам;
- розыск лиц;
- производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний;
- обеспечение правопорядка в общественных местах;
- обеспечение безопасности дорожного движения;
- контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия;
- контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной детективной (сыскной) и охранный деятельности;
- охрана имущества и объектов, в том числе на договорной основе;
- государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц;
- осуществление экспертно-криминалистической деятельности.

По решению Президента Российской Федерации сотрудники полиции могут участвовать в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности.

Принципами деятельности полиции являются:

- соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина,
- законность,
- беспристрастность,
- открытость и публичность,
- общественное доверие и поддержка граждан.

На полицию возлагаются следующие обязанности:

- принимать и регистрировать (в том числе в электронной форме) заявления и сообщения о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях; выдавать заявителям на основании личных обращений уведомления о приеме и регистрации их письменных заявлений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях; осуществлять в соответствии

с подведомственностью проверку заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях и принимать по таким заявлениям и сообщениям меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации, информировать заявителей о ходе рассмотрения таких заявлений и сообщений в сроки, установленные законодательством Российской Федерации, но не реже одного раза в месяц; передавать (направлять) заявления и сообщения о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях в государственные и муниципальные органы, организации или должностному лицу, к компетенции которых относится решение соответствующих вопросов, с уведомлением об этом в течение 24 часов заявителя; информировать соответствующие государственные и муниципальные органы, организации и должностных лиц этих органов и организаций о ставших известными полиции фактах, требующих их оперативного реагирования;

- прибывать незамедлительно на место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия, пресекать противоправные деяния, устранять угрозы безопасности граждан и общественной безопасности, документировать обстоятельства совершения преступления, административного правонарушения, обстоятельства происшествия, обеспечивать сохранность следов преступления, административного правонарушения, происшествия;

- оказывать первую помощь лицам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также лицам, находящимся в беспомощном состоянии либо в состоянии, опасном для их жизни и здоровья, если специализированная помощь не может быть получена ими своевременно или отсутствует;

- выявлять причины преступлений и административных правонарушений и условия, способствующие их совершению, принимать в пределах своих полномочий меры по их устранению; выявлять лиц, имеющих намерение совершить преступление, и проводить с ними индивидуальную профилактическую работу; участвовать в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; участвовать в пропаганде правовых знаний;

- обеспечивать безопасность граждан и общественный порядок на улицах, площадях, стадионах, в скверах, парках, на транспортных магистралях, вокзалах, в аэропортах, морских и речных портах и других общественных местах, а также ряд других.

§ 3. Внутренние войска и их организация

В систему Министерства внутренних дел Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» входят *внутренние войска Министерства внутренних дел Российской Федерации*, которые предназначены для обеспечения безопасности личности, общества и государства, защиты прав и свобод граждан от преступных и иных противоправных посягательств.

На внутренние войска возлагаются следующие задачи:

- участие совместно с органами внутренних дел Российской Федерации в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности и режима чрезвычайного положения;
- охрана важных государственных объектов и специальных грузов;
- участие в антитеррористических операциях;
- участие в территориальной обороне Российской Федерации;
- оказание содействия органам пограничной службы в охране Государственной границы Российской Федерации. На внутренние войска федеральными законами могут быть возложены иные задачи.

В структуру внутренних войск входят: органы управления внутренними войсками; соединения и воинские части оперативного назначения; специальные моторизованные соединения и воинские части; соединения и воинские части по охране важных государственных объектов и специальных грузов; военные образовательные учреждения высшего профессионального образования; воинские части (подразделения) специального назначения; учреждения (медицинские, научные и другие) и воинские части обеспечения деятельности внутренних войск (учебные, связи и другие).

Руководство внутренними войсками осуществляет Президент Российской Федерации. Он утверждает состав, численность и структуру внутренних войск; принимает решение о дислокации и передислокации внутренних войск; принимает решение о привлечении внутренних войск для участия совместно с органами внутренних дел в обеспечении режима чрезвычайного положения; назначает на должность по представлению министра внутренних дел Российской Федерации главнокомандующего внутренними войсками и освобождает его от должности; устанавливает количество должностей во внутренних войсках, подлежащих замещению высшими офицерами, а также пользуется другими полномочиями, определенными Федеральным законом.

Управление внутренними войсками осуществляет *Главное командование внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации*, которое является структурным подразделением центрального аппарата МВД России.

Главное командование состоит из командования внутренних войск, главного штаба внутренних войск, управлений, отделов, служб и иных структурных подразделений. Структура и штатное расписание Главного командования утверждаются Министром внутренних дел Российской Федерации.

Основными задачами Главного командования являются:

- поддержание внутренних войск в постоянной боевой и мобилизационной готовности, разработка и реализация планов строительства и развития внутренних войск, совершенствование их организационно-штатной структуры;
- организация служебно-боевой деятельности внутренних войск в мирное и военное время;
- руководство оперативной и боевой подготовкой внутренних войск, организация учебно-методической работы в военных образовательных учреждениях высшего профессионального образования внутренних войск;
- организация комплектования внутренних войск военнослужащими и гражданским персоналом; организация и проведение работы с кадрами.

Главное командование возглавляет главнокомандующий внутренними войсками, который является заместителем Министра внутренних дел Российской Федерации. Главнокомандующий внутренними войсками несет персональную ответственность за выполнение задач, возложенных на внутренние войска; руководит подчиненными органами управления и войсками; обеспечивает постоянную боевую и мобилизационную готовность внутренних войск; руководит оперативной, боевой и мобилизационной подготовкой внутренних войск, а также выполняет ряд других функций.

Основной военно-административной единицей внутренних войск является оперативно-территориальное объединение, которое предназначается для выполнения задач, возложенных на внутренние войска.

§ 4. Управление в сфере контроля за оборотом наркотиков

К области внутренних дел относится деятельность в сфере организации оборота наркотических средств, психотропных веществ

и их прекурсоров, а также в сфере противодействия их незаконному обороту.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту является *Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН России)*¹. Руководство деятельностью ФСКН России осуществляет Президент Российской Федерации.

Основными задачами ФСКН России являются:

- участие в разработке и реализации государственной политики в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту;
- обеспечение контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и осуществление мер по противодействию их незаконному обороту;
- выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и предварительное расследование преступлений, а также осуществление производства по делам об административных правонарушениях, которые отнесены законодательством Российской Федерации соответственно к подследственности либо к компетенции органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (органы наркоконтроля);
- координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту;
- создание и ведение единого банка данных по вопросам, касающимся оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также противодействия их незаконному обороту;
- осуществление в соответствии с международными договорами Российской Федерации взаимодействия и информационного обмена с международными организациями и компетентными органами иностранных государств в области противодействия незаконному

¹ См.: Положение о Федеральной службе Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 28 июля 2004 г. № 976) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. Ст. 3234.

обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также представлению интересов Российской Федерации по вопросам противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров в международных организациях.

ФСКН России осуществляет свою деятельность непосредственно и через входящие в ее систему региональные управления ФСКН России, управления (отделы) ФСКН России по субъектам Российской Федерации, иные организации и подразделения, созданные в установленном законодательством Российской Федерации порядке для реализации задач, возложенных на ФСКН России.

Контрольные вопросы

1. Организационно-правовые основы управления в области внутренних дел. Компетенция Министерства внутренних дел Российской Федерации.
2. Правовое положение полиции.
3. Внутренние войска и их организация.
4. Управление в сфере контроля за оборотом наркотиков.

Список нормативных актов

Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900).

Федеральный закон от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» (СЗ РФ. 1997. № 6. Ст. 711).

Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349).

Указ Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 927 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» (СЗ РФ. 2004. № 30. Ст. 3149).

Указ Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 928 «Вопросы Федеральной миграционной службы» (СЗ РФ. 2004. № 30. Ст. 3150).

Указ Президента РФ от 28 июля 2004 г. № 976 «Вопросы Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков» (СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3234).

Глава 41. УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ ЮСТИЦИИ

План темы

1. Организационно-правовые основы управления в области юстиции
2. Система и компетенция органов государственной власти, осуществляющих управление в области юстиции

§ 1. Организационно-правовые основы управления в области юстиции

К юстиции как области государственного управления относятся общественные отношения в следующих сферах:

- исполнения уголовных наказаний;
- регистрации некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественные объединения, политические партии и религиозные организации;
- государственной регистрации уставов муниципальных образований;
- государственной регистрации 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 в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации;
- деятельности адвокатуры, нотариата, государственной регистрации актов гражданского состояния;
- обеспечения деятельности судов и исполнения судебных актов и актов других органов;
- государственной судебно-экспертной деятельности.

Отношения в области исполнения уголовных наказаний определяются Уголовно-исполнительным кодексом Российской Федерации, Законом РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» и другими нормативными правовыми актами. Исполнение уголовных наказаний признается исключительной функцией государства, для осуществления которой создаются специализированные государ-

ственные учреждения и органы. Учреждения и органы, исполняющие наказания, в своем большинстве находятся в ведении Министерства юстиции РФ, часть из них (исправительные учреждения, арестные дома, исправительные центры, уголовно-исполнительные инспекции) входят в уголовно-исполнительную систему, функционирование которой осуществляется в соответствии с Законом РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы». Наказание в виде штрафа исполняется судебными приставами-исполнителями по месту жительства (работы) осужденного.

Уголовно-исполнительная система включает в себя учреждения, исполняющие наказания, территориальные органы уголовно-исполнительной системы, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области исполнения наказаний (Федеральная служба исполнения наказаний). В уголовно-исполнительную систему входят следственные изоляторы, предприятия, специально созданные для обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы, научно-исследовательские, проектные, лечебные, учебные и иные учреждения.

Отношения, связанные с регистрацией некоммерческих организаций определяются Федеральным законом «О некоммерческих организациях». Некоммерческая организация подлежит государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». Решение о государственной регистрации (об отказе в государственной регистрации) некоммерческой организации принимается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере регистрации некоммерческих организаций или его территориальным органом. Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 Министерству юстиции РФ переданы функции Федеральной регистрационной службы по регистрации некоммерческих организаций, в том числе отделений международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественных объединений и политических партий.

Минюст России или его территориальный орган при отсутствии оснований для отказа в государственной регистрации некоммерческой организации не позднее чем через четырнадцать рабочих дней со дня получения необходимых документов принимает решение о государственной регистрации некоммерческой организации и направляет в регистрирующий орган сведения и документы, необходимые для осуществления регистрирующим органом функций по ведению

единого государственного реестра юридических лиц. На основании указанного решения и представленных уполномоченным органом или его территориальным органом сведений и документов регистрирующий орган в срок не более чем пять рабочих дней со дня получения этих сведений и документов вносит в единый государственный реестр юридических лиц соответствующую запись и не позднее рабочего дня, следующего за днем внесения такой записи, сообщает об этом в орган, принявший решение о государственной регистрации некоммерческой организации. Орган, принявший решение о государственной регистрации некоммерческой организации, не позднее трех рабочих дней со дня получения от регистрирующего органа информации о внесении в единый государственный реестр юридических лиц записи о некоммерческой организации выдает заявителю свидетельство о государственной регистрации.

Отношения в области государственной регистрации уставов муниципальных образований определяются Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований», согласно которому государственную регистрацию уставов муниципальных образований осуществляют территориальные органы Министерства юстиции РФ.

Государственная регистрация нормативных правовых актов предусмотрена Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009.

Государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Государственная регистрация нормативных правовых актов осуществляется Министерством юстиции Российской Федерации, которое ведет Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Государственная регистрация нормативного правового акта включает в себя: юридическую экспертизу соответствия этого акта законодательству Российской Федерации; принятие решения о необходимости государственной регистрации данного акта; присвоение регистрационного номера; занесение в Государственный реестр

нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Правовой основой государственного управления в области *нотариата и адвокатуры* являются Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-1 и Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» и иные законодательные акты Российской Федерации.

Нотариат в Российской Федерации призван обеспечивать в соответствии с Конституцией Российской Федерации, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации и Основами защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц путем совершения нотариусами предусмотренных законодательными актами нотариальных действий от имени Российской Федерации. Нотариальные действия в Российской Федерации совершают нотариусы, работающие в государственной нотариальной конторе или занимающиеся частной практикой. В случае отсутствия в поселении нотариуса право совершать нотариальные действия имеют глава местной администрации поселения и специально уполномоченное должностное лицо местного самоуправления поселения. Нотариальные действия от имени Российской Федерации на территории других государств совершают должностные лица консульских учреждений Российской Федерации, уполномоченные на совершение этих действий.

Адвокатской деятельностью является квалифицированная юридическая помощь, оказываемая на профессиональной основе лицами, получившими статус адвоката в порядке, установленном законом, физическим и юридическим лицам в целях защиты их прав, свобод и интересов, а также обеспечения доступа к правосудию. *Адвокатура* является профессиональным сообществом адвокатов и как институт гражданского общества не входит в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления. Она действует на основе принципов законности, независимости, самоуправления, корпоративности, а также принципа равноправия адвокатов.

Законодательство предусматривает государственное оформление деятельности нотариусов и адвокатов, ведение соответствующих реестров, выдачу удостоверений, а также участие представителей государственных органов в деятельности органов сообществ нотариусов и адвокатов и взаимодействие с ними.

Государственная регистрация актов гражданского состояния предусмотрена Федеральным законом от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния». Акты гражданского состояния — это

действия граждан или события, влияющие на возникновение, изменение или прекращение прав и обязанностей, а также характеризующие правовое состояние граждан. Государственной регистрации подлежат следующие акты гражданского состояния: рождение, заключение брака, расторжение брака, усыновление (удочерение), установление отцовства, перемена имени и смерть.

Государственная регистрация актов гражданского состояния производится органами записи актов гражданского состояния (ЗАГС).

Государственная регистрация актов гражданского состояния граждан РФ, проживающих за пределами территории Российской Федерации, производится консульскими учреждениями Российской Федерации.

Отношения в области обеспечения деятельности судов и исполнения судебных актов и актов других органов определяются Федеральным законом от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах» и иными нормативными актами.

Согласно закону «Об исполнительном производстве» под *исполнительным производством* понимается принудительное исполнение судебных актов, актов других органов и должностных лиц, которым предоставлено право возлагать на граждан, юридических лиц, Российскую Федерацию, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, организации обязанности по передаче другим гражданам, организациям или в соответствующие бюджеты денежных средств и иного имущества либо совершению в их пользу определенных действий или воздержанию от совершения определенных действий.

Задачи по обеспечению установленного порядка деятельности судов, а также по исполнению судебных актов и актов других органов, предусмотренных федеральным законом об исполнительном производстве возлагаются на *судебных приставов*, деятельность которых регулируется законом «О судебных приставах» и иными нормативными актами.

В зависимости от исполняемых обязанностей судебные приставы подразделяются на судебных приставов, обеспечивающих установленный порядок деятельности судов и судебных приставов-исполнителей, исполняющих судебные акты и акты других органов.

Судебные приставы в соответствии с характером осуществляемых ими функций проходят профессиональную подготовку. Судебные приставы по обеспечению установленного порядка деятельности судов после прохождения необходимой специальной подготовки имеют

право на хранение и ношение огнестрельного оружия и специальных средств. Судебные приставы при исполнении служебных обязанностей носят форменную одежду, имеют знаки различия и эмблему, образцы которых утверждаются Правительством Российской Федерации. Судебным приставам присваиваются классные чины.

Принудительное исполнение судебных актов, актов других органов и должностных лиц возлагается на Федеральную службу судебных приставов и ее территориальные органы. Непосредственное осуществление функций по принудительному исполнению судебных актов, актов других органов и должностных лиц возлагается на судебных приставов-исполнителей структурных подразделений территориальных органов Федеральной службы судебных приставов.

Требования судебного пристава-исполнителя по исполнению судебных актов и актов других органов обязательны для всех органов, организаций, должностных лиц и граждан на всей территории Российской Федерации. В случае невыполнения требований судебного пристава-исполнителя он применяет меры, предусмотренные федеральными законами. Сопротивление судебному приставу-исполнителю при осуществлении им функций по исполнению судебных актов и актов других органов влечет ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации.

Государственная судебно-экспертная деятельность регулируется Федеральным законом от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации». Государственная судебно-экспертная деятельность осуществляется в процессе судопроизводства государственными судебно-экспертными учреждениями и государственными судебными экспертами и состоит в организации и производстве судебной экспертизы.

Задачей государственной судебно-экспертной деятельности является оказание содействия судам, судьям, органам дознания, лицам, производящим дознание, следователям и прокурорам в установлении обстоятельств, подлежащих доказыванию по конкретному делу, посредством разрешения вопросов, требующих специальных знаний в области науки, техники, искусства или ремесла.

Государственными судебно-экспертными учреждениями являются специализированные учреждения федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, созданные для обеспечения исполнения полномочий судов, судей, органов дознания, лиц, производящих дознание, следователей и прокуроров посредством организации и производства судебной экспертизы. Организация и производство судебной экспертизы могут

осуществляться также экспертными подразделениями, созданными федеральными органами исполнительной власти или органами исполнительной власти субъектов РФ.

§ 2. Система и компетенция органов государственной власти, осуществляющих управление в области юстиции

Государственное управление в области юстиции осуществляют *Министерство юстиции Российской Федерации, а также подведомственные ему Федеральная служба исполнения наказаний и Федеральная служба судебных приставов.*

Министерство юстиции Российской Федерации (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;
- 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 состояния¹.

Руководство деятельностью Минюста России осуществляет Президент Российской Федерации.

Основными задачами Минюста России являются:

- 1) разработка общей стратегии государственной политики в установленной сфере деятельности;

¹ См.: Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313, с изменениями от 23 декабря 2005 г., 16 марта, 2 мая, 21 сентября 2006 г., 20 марта, 7 мая 2007 г., 4 марта, 14 июля 2008 г.

2) нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности;

3) обеспечение в пределах своих полномочий защиты прав и свобод человека и гражданина;

4) обеспечение деятельности Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека — заместителя Министра юстиции Российской Федерации;

5) организация деятельности по государственной регистрации некоммерческих организаций, в том числе отделений международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественных объединений, политических партий и религиозных организаций;

6) осуществление контроля и надзора в сфере адвокатуры и нотариата, а также в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния.

Минюст России осуществляет следующие основные полномочия:

- координирует работу федеральных органов исполнительной власти по подготовке предложений к проектам планов законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации и при необходимости дает правовые заключения о целесообразности разработки законопроектов;

- 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 в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

- ведет государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и иных органов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

- проводит юридическую экспертизу нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а также осуществляет государственный учет нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации;

- организует государственную регистрацию уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в эти уставы;

- ведет государственный реестр муниципальных образований Российской Федерации;

- принимает решения о государственной регистрации некоммерческих организаций, в том числе религиозных организаций, иных юридических лиц, о внесении казачьих обществ в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, а также о регистрации представительств иностранных религиозных организаций;
- организует при государственной регистрации религиозных организаций проведение государственной религиоведческой экспертизы, образует в этих целях экспертный совет и утверждает положение о нем;
- открывает и упраздняет государственные нотариальные конторы в субъектах Российской Федерации, наделяет на конкурсной основе нотариусов полномочиями по совершению нотариальных действий от имени Российской Федерации, организует выдачу лицензий на право нотариальной деятельности, а также осуществляет контроль за исполнением нотариусами профессиональных обязанностей;
- осуществляет организационное и методическое руководство деятельностью судебно-экспертных учреждений Минюста России, а также осуществляет ряд других полномочий в установленной сфере деятельности.

Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных, функции по содержанию 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 наказания¹.

Основными задачами ФСИН России являются:

- 1) исполнение в соответствии с законодательством Российской Федерации уголовных наказаний, содержание под стражей лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и подсудимых;
- 2) контроль за поведением условно осужденных и осужденных, которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания;
- 3) обеспечение охраны прав, свобод и законных интересов осужденных и лиц, содержащихся под стражей;

¹ См.: Положение о Федеральной службе исполнения наказаний, утвержденное указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1314, с изменениями от 2 декабря 2005 г., 30 апреля 2008 г.

4) обеспечение правопорядка и законности в учреждениях, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, и в следственных изоляторах, обеспечение безопасности содержащихся в них осужденных, лиц, содержащихся под стражей, а также работников уголовно-исполнительной системы, должностных лиц и граждан, находящихся на территориях этих учреждений и следственных изоляторов;

5) охрана и конвоирование осужденных и лиц, содержащихся под стражей, по установленным маршрутам конвоирования, конвоирование граждан Российской Федерации и лиц без гражданства на территорию Российской Федерации, а также иностранных граждан и лиц без гражданства в случае их экстрадиции;

6) охрана психиатрических больниц (стационаров) специализированного типа с интенсивным наблюдением Федерального агентства по здравоохранению и социальному развитию, обеспечение безопасности находящихся на их территориях лиц, сопровождение и охрана лиц, которым назначено принудительное лечение в указанных больницах (стационарах), при переводе их в другие аналогичные больницы (стационары), а также в случае направления их в иные учреждения здравоохранения для оказания медицинской помощи;

7) создание осужденным и лицам, содержащимся под стражей, условий содержания, соответствующих нормам международного права, положениям международных договоров Российской Федерации и федеральных законов;

8) организация деятельности по оказанию осужденным помощи в социальной адаптации;

9) управление территориальными органами ФСИН России и непосредственно подчиненными учреждениями.

Федеральная служба судебных приставов (ФССП России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим 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 деятельности¹.

Основными задачами ФССП России являются:

1) обеспечение установленного порядка деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской

¹ См.: Положение о Федеральной службе судебных приставов, утвержденное указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1316, с изменениями от 24 января 2006 г., 21 апреля 2008 г.

Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции и арбитражных судов;

2) организация принудительного исполнения судебных актов судов общей юрисдикции и арбитражных судов, а также актов других органов, предусмотренных законодательством Российской Федерации об исполнительном производстве;

3) управление территориальными органами ФССП России.

ФССП России осуществляет следующие основные полномочия:

1) обеспечивает в соответствии с законодательством Российской Федерации:

- установленный порядок деятельности судов;
- осуществление исполнительного производства по принудительному исполнению судебных актов и актов других органов;
- применение мер принудительного исполнения и иных мер на основании соответствующего исполнительного документа;
- проведение оценки и учета арестованного и изъятого имущества;

2) организует в соответствии с законодательством Российской Федерации:

- хранение и принудительную реализацию арестованного и изъятого имущества;
- розыск должника-организации, а также имущества должника (гражданина или организации);
- участие судебных приставов-исполнителей в защите интересов Российской Федерации как кредитора в делах о банкротстве, а также в процедурах банкротства;
- участие судебных приставов-исполнителей в исполнении решений комиссий по трудовым спорам;

3) руководит деятельностью территориальных органов, осуществляет контроль их деятельности, а также осуществляет ряд иных полномочий в установленной сфере деятельности.

Контрольные вопросы

1. Организационно-правовые основы управления в области юстиции.

2. Система и компетенция органов государственной власти, осуществляющих управление в области юстиции.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Зубарев С. М. Теория и практика контроля за деятельностью персонала пенитенциарной системы: монография. М.: Юрайт-Издат, 2006.

Романовская О. В. Нотариат в Российской Федерации: проблемы развития. СПб., 2004.

Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» (СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4108).

Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» (СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4109).

Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1316 «Вопросы Федеральной службы судебных приставов» (СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4111).

Глава 42. УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ

План темы

1. Организационно-правовые основы управления в области иностранных дел.
2. Министерство иностранных дел Российской Федерации и его компетенция.
3. Консульские учреждения.

§ 1. Организационно-правовые основы управления в области иностранных дел

Одной из важнейших областей государственного управления является *область иностранных дел*. Деятельность Российской Федерации в данной области обеспечивает ее суверенитет, упрочение позиций как одного из влиятельных центров многополярного мира, развитие равноправных и взаимовыгодных отношений со всеми странами и интеграционными объединениями, прежде всего с государствами-участниками Содружества Независимых Государств.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации основные полномочия в сфере международных отношений принадлежат *Президенту Российской Федерации*. Так, Президент Российской Федерации согласно статье 80 Конституции Российской Федерации как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях. Он определяет основные направления внешнеполитической деятельности. Совет Безопасности Российской Федерации осуществляет подготовку решений Президента Российской Федерации в области обеспечения международной безопасности и контроль за их выполнением.

В соответствии со статьей 86 Президент Российской Федерации осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации, а также ведет переговоры и подписывает международные договоры России.

Президент Российской Федерации принимает верительные и отзывные грамоты дипломатических представителей. *Верительная грамота* — документ, который выдается главам иностранных дипломати-

ческих представительств в ранге чрезвычайных и полномочных послов или посланников для удостоверения их представительского характера и аккредитования. Грамота выдается и подписывается главой посылающего государства, скрепляется подписью министра иностранных дел. Дипломатический представитель считается приступившим к выполнению своей миссии с момента вручения верительной грамоты. *Отзывная грамота* направляется Президенту Российской Федерации главой государства, дипломатический представитель которого отзывается. В отзывной грамоте Президент уведомляется о факте отзыва дипломатического представителя; в ней выражается мнение о том, что его деятельность содействовала поддержанию и развитию отношений между Российской Федерацией и страной, которую он представлял. Отзывная грамота вручается Президенту Российской Федерации вновь назначенным дипломатическим представителем одновременно с его верительными грамотами. Отзывные грамоты оформляются по той же форме, что и верительные грамоты.

В сфере международных отношений широкие полномочия имеет также *Правительство Российской Федерации*. В соответствии с Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» оно осуществляет в данной сфере следующие меры:

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

С официальными заявлениями и инициативами по вопросам внешней политики государства выступают Президент Российской Федерации, Председатель Правительства Российской Федерации и Министр иностранных дел Российской Федерации, а другие лица — по их соответствующему поручению. Представители федеральных органов исполнительной власти могут выступать с заявлениями, затрагивающими отдельные внешнеполитические вопросы, только в соответствии с утвержденными в установленном порядке позиция-

ми, согласованными с Министерством иностранных дел Российской Федерации.

Официальная информация внешнеполитического характера обнародуется пресс-секретарями Президента Российской Федерации и Председателя Правительства Российской Федерации, Департаментом информации и печати Министерства иностранных дел Российской Федерации, а также уполномоченными на то Министром иностранных дел Российской Федерации представителями Министерства.

Субъекты Российской Федерации развивают свои международные связи в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» и другими законодательными актами. Министерство иностранных дел Российской Федерации и другие федеральные органы исполнительной власти оказывают содействие субъектам Российской Федерации в осуществлении ими международного сотрудничества при строгом соблюдении суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации.

При подготовке решений о проведении внешнеполитического курса государства федеральные органы исполнительной власти по мере необходимости взаимодействуют с неправительственными организациями России. Более широкое вовлечение неправительственных организаций в сферу внешнеполитической деятельности страны отвечает задаче обеспечения максимальной поддержки гражданским обществом внешней политике государства и способно внести вклад в ее эффективную реализацию.

§ 2. Министерство иностранных дел Российской Федерации и его компетенция

Министерство иностранных дел Российской Федерации (МИД России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений Российской Федерации¹. Министерство иностранных дел Российской Федерации координирует деятельность

¹ См.: Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 865, с изменениями от 19 октября 2005 г., 26 января 2007 г.

других федеральных органов исполнительной власти в этой области и международные связи субъектов Российской Федерации¹.

В ведении МИДа России находится *Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество)*, которое является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере обеспечения и развития международных отношений Российской Федерации с государствами — участниками Содружества Независимых Государств, другими иностранными государствами, а также в сфере международного гуманитарного сотрудничества².

Основными задачами МИДа России являются:

1) разработка общей стратегии внешней политики Российской Федерации и представление соответствующих предложений Президенту Российской Федерации;

2) реализация внешнеполитического курса Российской Федерации в соответствии с Концепцией внешней политики Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации;

3) обеспечение дипломатических и консульских отношений Российской Федерации с иностранными государствами, сношений с международными организациями;

4) обеспечение дипломатическими и международно-правовыми средствами защиты суверенитета, безопасности, территориальной целостности Российской Федерации, других ее интересов на международной арене;

5) защита дипломатическими и международно-правовыми средствами прав, свобод и интересов граждан и юридических лиц Российской Федерации за рубежом;

6) содействие взаимодействию органов исполнительной власти с органами законодательной и судебной власти на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации в целях обеспечения участия этих органов, их должностных лиц в международной деятельности

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 12 марта 1996 г. № 375 «О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 12. Ст. 1061.

² См.: Положение о Федеральном агентстве по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству, утвержденное Указом Президента РФ от 6 сентября 2008 г. № 1315 // СЗ РФ. 2008. № 37. Ст. 4181.

сти, соблюдения принципа единства внешней политики Российской Федерации и реализации ее международных прав и обязательств;

7) координация международной деятельности других федеральных органов исполнительной власти и международных связей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целях проведения единой политической линии Российской Федерации в отношениях с иностранными государствами и международными организациями и реализации международных прав и обязательств Российской Федерации;

8) содействие развитию связей и контактов с соотечественниками, проживающими за рубежом.

МИД России осуществляет свою деятельность непосредственно и через дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, представительства Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях, территориальные органы — представительства МИДа России на территории Российской Федерации.

В систему МИДа России входят: центральный аппарат; загранучреждения; территориальные органы; организации, подведомственные МИДу России, которые обеспечивают его деятельность на территории Российской Федерации.

Государственным органом при МИДе России является Российский центр международного научного и культурного сотрудничества при Министерстве иностранных дел Российской Федерации (Росзарубежцентр). Руководство деятельностью Росзарубежцентра и контроль за ней осуществляет МИД России.

МИД России осуществляет следующие полномочия:

- реализует дипломатическими и международно-правовыми средствами усилия Российской Федерации по обеспечению международного мира, глобальной и региональной безопасности, в том числе с учетом ее ответственности как постоянного члена Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, участника общеевропейского процесса и других региональных механизмов;

- обеспечивает участие Российской Федерации в деятельности Организации Объединенных Наций, Содружества Независимых Государств, органов Союзного государства, международных организаций, в работе международных конференций, форумов, содействует повышению роли Российской Федерации как члена мирового сообщества в решении глобальных и региональных международных проблем;

- осуществляет дипломатическими и международно-правовыми средствами поддержку российских участников внешнеэкономической деятельности, защиту их законных интересов за рубежом;
- участвует в работе правительственных и межведомственных координационных и совещательных органов по вопросам, входящим в компетенцию МИДа России;
- ведет переговоры с иностранными государствами и международными организациями;
- содействует осуществлению межпарламентских и других внешних связей Федерального Собрания Российской Федерации;
- осуществляет координацию международной деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- осуществляет в установленном порядке и в пределах своей компетенции координацию деятельности и контроль за работой находящихся за рубежом представителей (представительств) федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, российских государственных учреждений, организаций и предприятий;
- заключает международные договоры межведомственного характера по вопросам, входящим в компетенцию МИДа России;
- осуществляет функции депозитария многосторонних международных договоров, если в соответствии с условиями этих договоров такие функции возложены на Российскую Федерацию, а также осуществляет ряд других полномочий в установленной сфере деятельности.

§ 3. Посольства Российской Федерации

Государственным органом внешних сношений Российской Федерации, осуществляющим представительство Российской Федерации в государстве пребывания является *Посольство Российской Федерации*. Посольство учреждается по решению Правительства Российской Федерации в связи с установлением на основании указа Президента Российской Федерации дипломатических отношений с соответствующим иностранным государством на уровне посольств. Посольство входит в систему Министерства иностранных дел Российской Федерации (МИДа России)¹.

¹ См.: Положение о Посольстве Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 28 октября 1996 г. № 1497 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 45. Ст. 5090.

Посольство осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Венской конвенцией о дипломатических сношениях и другими нормами международного права, федеральными законами, Положением о Министерстве иностранных дел Российской Федерации, Положением о Посольстве Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 28 октября 1996 г. № 1497, а также постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации.

Посольство обеспечивает проведение единой политической линии Российской Федерации в отношениях с государством пребывания и в этих целях осуществляет в установленном порядке координацию деятельности и контроль за работой находящихся в государстве пребывания представительств федеральных органов исполнительной власти, российских государственных учреждений, организаций и предприятий, их делегаций и групп специалистов, а также представительств субъектов Российской Федерации, открываемых в установленном порядке на территории отдельных субъектов, административно-территориальных образований. Указанные представительства, делегации и группы специалистов оказывают Посольству содействие в осуществлении его функций, в установленном порядке информируют Посольство о своей деятельности.

На здании Посольства или его территории поднимается Государственный флаг Российской Федерации, устанавливается щит с изображением Государственного герба Российской Федерации и надписью «Посольство Российской Федерации в (наименование иностранного государства)» на русском языке и государственном языке (государственных языках) государства пребывания. Государственная символика Российской Федерации используется с учетом протокольной практики государства пребывания.

Посольство, его сотрудники и члены их семей пользуются в государстве пребывания привилегиями и иммунитетами в соответствии с международным правом и законодательством государства пребывания. Сотрудники Посольства и члены их семей обязаны уважать законы, административные правила, а также традиции и обычаи государства пребывания, воздерживаться от любых действий, которые могут быть истолкованы как вмешательство во внутренние дела государства пребывания.

Основными функциями Посольства являются:

- представительство Российской Федерации в государстве пребывания;

- обеспечение национальных интересов, реализация внешнеполитического курса Российской Федерации в государстве пребывания;
- сбор информации о государстве пребывания, анализ отношений Российской Федерации с государством пребывания, его внешней и внутренней политики, положения в системе международных отношений, а также изучение деятельности других государств, международных организаций и союзов в регионе, в котором расположено государство пребывания;
- информирование в установленном порядке Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, МИДа России, других федеральных органов исполнительной власти по вопросам внешней и внутренней политики государства пребывания и внесение в установленном порядке предложений по развитию отношений Российской Федерации с государством пребывания, обеспечению интересов Российской Федерации в соответствующем регионе и мире в целом;
- обеспечение дипломатическими средствами развития сотрудничества Российской Федерации с государством пребывания в политической, торгово-экономической, научно-технической, культурной и других областях;
- участие в подготовке проектов международных договоров Российской Федерации с государством пребывания, предложений о заключении, выполнении, прекращении и приостановлении действия договоров, осуществление контроля за выполнением двусторонних договоров Российской Федерации с государством пребывания, а также многосторонних договоров в части отношений Российской Федерации с государством пребывания;
- защита в государстве пребывания прав и интересов граждан и юридических лиц Российской Федерации с учетом законодательства государства пребывания;
- поддержание контактов с органами государственной власти государства пребывания, внешнеполитическим и другими ведомствами, общественными объединениями, деловыми, научными и культурными кругами, средствами массовой информации, представителями дипломатического корпуса в государстве пребывания;
- выполнение консульских функций, общее руководство деятельностью консульских учреждений Российской Федерации 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 Российской Федерации, ее социально-экономической, культурной и духовной жизни;
- защита имущественных прав и интересов Российской Федерации в государстве пребывания;
- представительство и защита в государстве пребывания на основе соответствующих международных договоренностей интересов третьих государств и их граждан, а также выполнение других функций в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством государства пребывания, нормами международного права.

Посольство возглавляет *Чрезвычайный и Полномочный Посол Российской Федерации в иностранном государстве*, который является высшим официальным представителем Российской Федерации, аккредитованным в государстве пребывания. Посол представляет Российскую Федерацию в государстве пребывания, обеспечивает дипломатическими средствами проведение внешнеполитического курса Российской Федерации, защиту национальных интересов, суверенитета, безопасности, территориальной целостности Российской Федерации, прав и интересов ее граждан и российских юридических лиц в государстве пребывания¹.

Посол назначается и отзывается по предложению Министра иностранных дел Российской Федерации Президентом Российской Федерации после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания Российской Федерации. Послом может быть гражданин Российской Федерации, способный по своим профессиональным и личным качествам, образованию и состоянию здоровья выполнять возложенные на него обязанности.

Посол непосредственно руководит работой Посольства, определяет его структуру в соответствии с нормативными актами МИДа России, распределяет должностные обязанности между сотрудниками Посольства. Посол несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Посольство задач и осуществление им функций, отчитывается перед МИДом России за выполнение указаний и поручений.

Посол обеспечивает проведение единой политической линии Российской Федерации в государстве пребывания и с этой целью осуществляет координацию деятельности и контроль за работой находящихся в государстве пребывания иных представительств

¹ См.: Положение о Чрезвычайном и Полномочном После Российской Федерации в иностранном государстве, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 7 сентября 1999 г. № 1180 // СЗ РФ. 2000. № 1 (ч. II). Ст. 101.

Российской Федерации, представительств федеральных органов исполнительной власти, российских государственных учреждений, организаций и предприятий, их делегаций и групп специалистов, а также представительств субъектов Российской Федерации.

Руководители указанных представительств, делегаций и групп специалистов обязаны согласовывать свою деятельность с Послом как высшим официальным представителем Российской Федерации, аккредитованным в государстве пребывания, оказывать Послу содействие в осуществлении его полномочий, информировать Посла о своей деятельности.

В случае отсутствия Посла в государстве пребывания его функции исполняет Временный поверенный в делах Российской Федерации, назначаемый из числа старших дипломатических сотрудников Посольства.

§ 4. Консульские учреждения

Консульские функции выполняются консульскими учреждениями. Функции консульских учреждений могут выполнять и дипломатические представительства. Различают четыре вида консульских учреждений: генеральное консульство, консульство, вице-консульство, консульское агентство. Их возглавляют соответственно генеральный консул, консул, вице-консул, консульский агент. К консульским учреждениям относят также консульские отделы дипломатических представительств.

Деятельность консульских учреждений осуществляется на основе Венской конвенции о консульских сношениях (Вена, 24 апреля 1963 г.), другими международно-правовыми актами, а также двусторонними консульскими конвенциями между государствами (например, Консульская конвенция между Российской Федерацией и Республикой Польша от 22 мая 1992 г., Консульская конвенция между Российской Федерацией и Украиной от 15 января 1993 г.)

Положение о *Консульском учреждении Российской Федерации*, утверждено Указом Президента Российской Федерации от 5 ноября 1998 г. № 1330¹. В соответствии с этим Положением Консульское учреждение Российской Федерации является государственным органом внешних сношений Российской Федерации, осуществляющим в пределах соответствующего консульского округа (район, отведенный консульскому учреждению для выполнения консульских функций) на территории государства пребывания консульские функции от

¹ СЗ РФ. 1998. № 45. Ст. 5509.

имени Российской Федерации. Консульское учреждение открывается по решению Правительства Российской Федерации на основании международного договора Российской Федерации с соответствующим иностранным государством. Консульское учреждение входит в систему Министерства иностранных дел Российской Федерации. В государстве пребывания Консульское учреждение подчинено главе дипломатического представительства Российской Федерации.

Глава Консульского учреждения назначается на должность в установленном порядке МИДом России и допускается к исполнению своих обязанностей уполномоченным органом государства пребывания. Глава Консульского учреждения непосредственно руководит работой Консульского учреждения, несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Консульское учреждение задач и осуществление им функций.

Местонахождение Консульского учреждения, его класс и консульский округ определяются Правительством Российской Федерации по согласованию с государством пребывания. Открытие отделения Консульского учреждения в пределах консульского округа осуществляется по решению Правительства Российской Федерации с согласия государства пребывания. Консульские функции выполняются также дипломатическими представительствами Российской Федерации, в составе которых для этих целей могут создаваться консульские отделы.

Консульскими функциями являются:

- защита в государстве пребывания интересов представляемого государства и его граждан (физических и юридических лиц) в пределах, допускаемых международным правом;
- содействие развитию торговых, экономических, культурных и научных связей между представляемым государством и государством пребывания, а также содействие развитию дружественных отношений между ними иными путями в соответствии с положениями Венской конвенции;
- выяснение всеми законными путями условий и событий в торговой, экономической, культурной и научной жизни государства пребывания, сообщение о них правительству представляемого государства и предоставление сведений заинтересованным лицам;
- выдача паспортов и проездных документов гражданам представляемого государства и виз или соответствующих документов лицам, желающим поехать в представляемое государство;
- оказание помощи и содействия гражданам (физическим и юридическим лицам) представляемого государства;

- исполнение обязанностей нотариуса, регистратора актов гражданского состояния и других подобных обязанностей, а также выполнение некоторых функций административного характера при условии, что в этом случае ничто не противоречит законам и правилам государства пребывания;

- охрана интересов граждан (физических и юридических лиц) представляемого государства в случае преемства «*mortis causa*» (по причине смерти; в ожидании смерти) на территории государства пребывания в соответствии с законами и правилами государства пребывания;

- охрана в рамках, установленных законами и правилами государства пребывания, интересов несовершеннолетних и иных лиц, не обладающих полной дееспособностью, которые являются гражданами представляемого государства, в особенности когда требуется установление над такими лицами какой-либо опеки или попечительства;

- выполнение других функций, возложенных на консульское учреждение представляемым государством, которые не запрещаются законами и правилами государства пребывания или против выполнения которых государство пребывания не имеет возражений или же которые предусмотрены международными договорами, действующими между представляемым государством и государством пребывания.

При назначении на должность представляемое государство снабжает главу консульского учреждения документом, имеющим форму патента или подобного ему акта, составляемым при каждом назначении, удостоверяющим его должность. Глава консульского учреждения допускается к выполнению своих функций разрешением со стороны государства пребывания, называемым экзекатурой. Государство пребывания может отказать в выдаче экзекатуры и при этом не обязано сообщать представляемому государству мотивы отказа.

Государство пребывания может в любое время уведомить представляемое государство о том, что то или иное консульское должностное лицо является «*persona non grata*» (нежелательное лицо — лат.) или что любой работник консульского персонала является неприемлемым. В таком случае представляемое государство должно соответственно отозвать это лицо или прекратить его функции в консульском учреждении. Кроме того, функции работников консульского учреждения прекращаются:

- по уведомлению государства пребывания представляемым государством о том, что его функции прекращаются;

- по уведомлении государством пребывания представляемого государства о том, что государство пребывания перестало считать его работником консульского персонала.

На здании Консульского учреждения или его территории поднимается Государственный флаг Российской Федерации, устанавливается щит с изображением Государственного герба Российской Федерации и наименованием Консульского учреждения на русском языке и государственном языке (государственных языках) государства пребывания. Государственная символика Российской Федерации используется с учетом протокольной практики государства пребывания.

Консульское учреждение, его сотрудники и члены их семей пользуются в государстве пребывания привилегиями и иммунитетами в соответствии с международным правом и законодательством государства пребывания. Сотрудники Консульского учреждения и члены их семей обязаны уважать законы и правила, а также традиции и обычаи государства пребывания, воздерживаться от любых действий, которые могут быть истолкованы как вмешательство во внутренние дела государства пребывания.

Контрольные вопросы

1. Организационно-правовые основы управления в области иностранных дел.
2. Министерство иностранных дел Российской Федерации и его компетенция.
3. Консульские учреждения.

Список рекомендуемой литературы и нормативных актов

Международное право: учебник / под ред. А. Н. Вылегжанина. М., 2009.

Указ Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 865 «Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации» (СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2880).

Указ Президента РФ от 5 ноября 1998 г. № 1330 «Об утверждении Положения о Консульском учреждении РФ» (СЗ РФ. 1998. № 45. Ст. 5509).

Заключение

Административное право — это одна из фундаментальных правовых дисциплин, преподаваемая ныне в образовательных учреждениях высшего профессионального и дополнительного профессионального образования в высших юридических и неюридических, государственных и негосударственных учебных заведениях страны.

Надлежащая административно-правовая подготовка объективно требуется юристу любого профиля работы: и судье, и прокурору, и следователю, и юрисконсульту, и адвокату, и криминалисту. Всем им в процессе своей профессиональной деятельности неизбежно приходится взаимодействовать с органами и должностными лицами органов исполнительной власти, использовать, а в установленном законом случае оценивать конкретные административно-правовые нормы и административно-правовые акты. Без глубоких знаний административного права не может обойтись ни один юрист, в особенности, если ему приходится осуществлять административные, управленческие функции, возглавляя органы исполнительной власти, суда, прокуратуры, следственное, криминалистическое или экспертное учреждение, юридическую службу.

Административному праву отводится существенная роль в обеспечении безопасности и общественного порядка, в регламентации деятельности органов исполнительной власти в этой жизненно важной сфере.

Весьма значительна роль административного права в борьбе с административными правонарушениями. И здесь особо важное значение для административного законодательства, административно-правовой науки и юрисдикционной практики имеет Кодекс РФ об административных правонарушениях.

Административное право как курс, изучающий отрасль административного права и административное законодательство, имеет главной своей задачей подготовку высококвалифицированных юристов различных специальностей. В свою очередь реализация этой главной задачи обеспечивается решением непосредственных задач:

— ознакомление обучающихся с основами науки административного права, ее предметом, методикой его познания, системой науки, ее основными понятиями и категориями;

— формирование у студентов представления об отрасли административного права, ее предмете и особенностях метода административно-правового регулирования управленческих отношений, о сферах, отраслях и областях государственно-управленческой деятельности, в которых складываются отношения, регулируемые нормами административного права; об исполнительной власти, ее месте в системе разделения властей, об органах исполнительной власти и иных субъектах административного права и административных правоотношений, их правового статуса;

— свободное ориентирование студентов в действующем административном законодательстве; воспитание у них уважения к правовым нормам, формирование устойчивых навыков точного и неуклонного их соблюдения, исполнение и применение в предстоящей профессиональной деятельности;

— выявление и развитие у обучающихся интересов и способностей к самостоятельной творческой деятельности, к теоретическому осмыслению и обобщению научных проблем административного права, управленческой практики, критическому анализу действующего административного законодательства в целях восполнения пробелов теории административного права, совершенствования законодательства и практики его применения, а также дальнейшего повышения их собственной квалификации как специалистов-юристов.

Настоящий учебник является надежной базой для овладения бакалаврами-юристами одной из важнейших правовых отраслей — административным правом.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	3
Введение	4

ОБЩАЯ ЧАСТЬ.

ОСНОВНЫЕ ИНСТИТУТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Раздел I. СУЩНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА	6
Глава 1. Предмет и метод административного права	6
§ 1. Предмет административного права. Государственное управление и исполнительная власть: их соотношение	6
§ 2. Метод административного права	24
§ 3. Функции, принципы и система административного права	27
§ 4. Место административного права в правовой системе Российской Федерации	29
§ 5. Источники административного права	32
<i>Контрольные вопросы</i>	33
Глава 2. Наука административного права	35
§ 1. Понятие науки административного права	35
§ 2. Становление и развитие науки административного права: от полицейского к административному праву	37
§ 3. Советская наука административного права и современная наука административного права в России	42
§ 4. Наука административного права в зарубежных государствах	45
<i>Контрольные вопросы</i>	50
Глава 3. Административно-правовые нормы	52
§ 1. Понятие и особенности административно-правовых норм	52
§ 2. Виды административно-правовых норм	57
§ 3. Реализация административно-правовых норм	62
<i>Контрольные вопросы</i>	64
Глава 4. Административно-правовые отношения	66
§ 1. Основные черты административно-правовых отношений	66
§ 2. Виды административно-правовых отношений	68
§ 3. Юридические факты в административном праве	70
<i>Контрольные вопросы</i>	71

Раздел II. СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА	72
Глава 5. Понятие и система субъектов административного права	72
§ 1. Понятие субъекта административного права	72
§ 2. Система субъектов административного права.	76
§ 3. Права, обязанности и ответственность субъектов административного права	77
<i>Контрольные вопросы</i>	78
Глава 6. Административно-правовой статус гражданина	79
§ 1. Понятие административно-правового статуса гражданина Российской Федерации	79
§ 2. Права и обязанности граждан в сфере государственного управления	80
§ 3. Административно-правовая защита прав и свобод граждан.	81
§ 4. Обращения граждан.	84
§ 5. Особенности административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства	88
<i>Контрольные вопросы</i>	92
Глава 7. Административно-правовой статус органов исполнительной власти	95
§ 1. Понятие органа исполнительной власти	95
§ 2. Виды органов исполнительной власти	98
§ 3. Основные принципы организации и деятельности органов исполнительной власти	100
§ 4. Полномочия Президента РФ в сфере исполнительной власти	103
§ 5. Правительство Российской Федерации — высший исполнительный орган государственной власти РФ	105
§ 6. Федеральные органы исполнительной власти: их система и структура	109
§ 7. Органы исполнительной власти субъектов РФ.	117
<i>Контрольные вопросы</i>	121
Глава 8. Административно-правовой статус государственных служащих Российской Федерации	123
§ 1. Понятие, система и принципы государственной службы Российской Федерации	123
§ 2. Понятие и классификация должностей государственной службы.	128
§ 3. Понятие и классификация государственных служащих	132
§ 4. Основы административно-правового статуса государственных служащих.	135
§ 5. Административно-правовое регулирование поступления на государственную службу и ее прохождения	139

§ 6. Поощрение, награждение и ответственность государственных служащих	145
§ 7. Противодействие коррупции в системе государственной службы.	149
<i>Контрольные вопросы</i>	151
Глава 9. Административно-правовой статус предприятий, учреждений и организаций	154
§ 1. Государственные и негосударственные предприятия и учреждения	154
§ 2. Хозяйственные товарищества и общества, производственные и потребительские кооперативы	158
§ 3. Общественные объединения	160
§ 4. Религиозные объединения	168
<i>Контрольные вопросы</i>	171
Раздел III. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ И МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	173
Глава 10. Административно-правовые формы государственного управления.	173
§ 1. Понятие административно-правовых форм государственного управления	173
§ 2. Виды административно-правовых форм государственного управления	175
§ 3. Правовые акты управления: понятие, юридическое значение.	176
§ 4. Виды правовых актов управления	179
§ 5. Действие правовых актов управления.	183
§ 6. Административно-правовой договор	189
<i>Контрольные вопросы</i>	191
Глава 11. Административно-правовые методы государственного управления.	193
§ 1. Понятие административно-правовых методов	193
§ 2. Виды административно-правовых методов	195
<i>Контрольные вопросы</i>	198
Глава 12. Административное принуждение	200
§ 1. Соотношение убеждения и принуждения	200
§ 2. Понятие и основания административного принуждения	202
§ 3. Виды административного принуждения	203
<i>Контрольные вопросы</i>	206
Глава 13. Административно-правовые режимы и их виды	207
§ 1. Понятие административно-правового режима	207
§ 2. Режим чрезвычайного положения	208
§ 3. Режим военного положения	215
§ 4. Иные административно-правовые режимы.	221
<i>Контрольные вопросы</i>	225

Раздел IV. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВОНАРУШЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ	227
Глава 14. Административное правонарушение	227
§ 1. Сущность и признаки административного правонарушения	227
§ 2. Состав административного правонарушения	231
§ 3. Виды административных правонарушений	239
§ 4. Отграничение административного правонарушения от преступления	246
<i>Контрольные вопросы</i>	248
Глава 15. Административная ответственность	249
§ 1. Понятие и основные черты административной ответственности	249
§ 2. Освобождение от административной ответственности	254
§ 3. Административная ответственность юридических лиц	257
<i>Контрольные вопросы</i>	260
Глава 16. Административное наказание	262
§ 1. Понятие и цели административного наказания	262
§ 2. Виды административных наказаний	263
§ 3. Назначение административного наказания	272
§ 4. Эффективность административных наказаний	275
<i>Контрольные вопросы</i>	280
Глава 17. Органы административной юрисдикции	282
§ 1. Понятие органов административной юрисдикции	282
§ 2. Система органов административной юрисдикции	285
§ 3. Подведомственность дел об административных правонарушениях	286
<i>Контрольные вопросы</i>	289
Раздел V. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО	290
Глава 18. Административно-процессуальная деятельность	290
§ 1. Административный процесс: сущность, виды	290
§ 2. Правовое регулирование и принципы административного процесса	292
<i>Контрольные вопросы</i>	297
Глава 19. Административно-процедурное производство	299
§ 1. Сущность процедурного производства	299
§ 2. Виды процедурных производств	300
<i>Контрольные вопросы</i>	304
Глава 20. Административная юрисдикция	306
§ 1. Понятие и основные черты административной юрисдикции. Административно-правовой спор	306
§ 2. Виды административно-юрисдикционных производств	308
<i>Контрольные вопросы</i>	311

Глава 21. Производство по делам об административных правонарушениях	313
§ 1. Общие положения	313
§ 2. Участники производства	315
§ 3. Доказательства	317
§ 4. Возбуждение дела об административном правонарушении, административное расследование	319
§ 5. Рассмотрение дела и вынесение постановления	321
§ 6. Пересмотр постановлений и решений	324
§ 7. Исполнение постановлений	325
<i>Контрольные вопросы</i>	328

Раздел VI. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ 329

Глава 22. Законность в государственном управлении и способы ее обеспечения	329
§ 1. Понятие законности в государственном управлении и способы ее обеспечения	329
§ 2. Государственный контроль и его виды	332
§ 3. Прокурорский надзор	334
§ 4. Административный надзор	335
§ 5. Обжалование действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц	337
<i>Контрольные вопросы</i>	338

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ. ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ, СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ И АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРАХ

Раздел VII. ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ 341

Глава 23. Сущность организации государственного управления	341
§ 1. Понятие организации государственного управления	341
§ 2. Организация государственного управления в современных условиях	344
<i>Контрольные вопросы</i>	346
Глава 24. Административно-правовое регулирование исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг . . 348	
§ 1. Правовое регулирование исполнения государственной функции . . 348	
§ 2. Организация предоставления государственных услуг	351
<i>Контрольные вопросы</i>	353

Раздел VIII. УПРАВЛЕНИЕ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕРЕ	354
Глава 25. Управление в области экономического развития	354
§ 1. Содержание управления в области экономического развития	354
§ 2. Правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области экономического развития.	356
<i>Контрольные вопросы</i>	362
Глава 26. Управление в области финансов и кредита	364
§ 1. Содержание управления в области финансов	364
§ 2. Правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области финансов	365
§ 3. Управление в области кредитного дела.	369
<i>Контрольные вопросы</i>	371
Глава 27. Управление в области промышленности и торговли	373
§ 1. Содержание управления в области промышленности и торговли	373
§ 2. Система и правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области промышленности и торговли	378
<i>Контрольные вопросы</i>	380
Глава 28. Управление в области транспорта	382
§ 1. Содержание государственного управления в области транспорта	382
§ 2. Система и компетенция органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области транспорта	385
<i>Контрольные вопросы</i>	388
Глава 29. Управление в области энергетики	391
§ 1. Содержание управления в области энергетики	391
§ 2. Правовое положение Министерства энергетики Российской Федерации	394
§ 3. Правовое положение Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».	396
<i>Контрольные вопросы</i>	397
Глава 30. Управление в области сельского хозяйства и рыболовства	399
§ 1. Управление в области сельского хозяйства	399
§ 2. Управление в области рыболовства	402
<i>Контрольные вопросы</i>	404
Глава 31. Управление в области связи и массовых коммуникаций	405
§ 1. Организационно-правовые основы управления в области связи и массовых коммуникаций	405
§ 2. Правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области связи и массовых коммуникаций	408
<i>Контрольные вопросы</i>	411

Глава 32. Управление в области природных ресурсов и экологии	412
§ 1. Содержание управления в области природных ресурсов и экологии.	412
§ 2. Правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области природных ресурсов и экологии.	417
<i>Контрольные вопросы</i>	421
Глава 33. Управление в области регионального развития Российской Федерации и жилищно-коммунального хозяйства	423
§ 1. Содержание управления в области регионального развития Российской Федерации и жилищно-коммунального хозяйства	423
§ 2. Правовое положение Министерства регионального развития Российской Федерации	425
<i>Контрольные вопросы</i>	427
Раздел IX. УПРАВЛЕНИЕ В СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ СФЕРЕ	429
Глава 34. Управление в области образования и науки	429
§ 1. Содержание управления в области образования и науки	429
§ 2. Система и правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области образования и науки	432
<i>Контрольные вопросы</i>	435
Глава 35. Управление в области здравоохранения, труда и социальной защиты	437
§ 1. Содержание управления в области здравоохранения, труда и социальной защиты	437
§ 2. Система и правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области здравоохранения, труда и социальной защиты	441
<i>Контрольные вопросы</i>	445
Глава 36. Управление в области культуры	447
§ 1. Содержание управления в области культуры.	447
§ 2. Система и правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области культуры.	449
<i>Контрольные вопросы</i>	451
Глава 37. Управление в области спорта	453
§ 1. Содержание управления в области спорта	453
§ 2. Правовое положение Министерства спорта Российской Федерации	456
<i>Контрольные вопросы</i>	457
Раздел X. УПРАВЛЕНИЕ В АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРЕ	458
Глава 38. Управление в области обороны	458
§ 1. Понятие обороны как области государственного управления	458

§ 2. Система и компетенция органов государственной власти, осуществляющих управление в области обороны	470
§ 3. Воинская обязанность и военная служба в Российской Федерации	480
<i>Контрольные вопросы</i>	487
Глава 39. Управление в области безопасности и защиты Государственной границы Российской Федерации	489
§ 1. Безопасность Российской Федерации как область государственной деятельности и государственного управления	489
§ 2. Система и компетенция органов государственной власти, осуществляющих управление в области безопасности Российской Федерации	494
§ 3. Управление в сфере защиты Государственной границы Российской Федерации	508
<i>Контрольные вопросы</i>	516
Глава 40. Управление в области внутренних дел	517
§ 1. Организационно-правовые основы управления в области внутренних дел. Компетенция Министерства внутренних дел Российской Федерации	517
§ 2. Правовое положение полиции	522
§ 3. Внутренние войска и их организация	525
§ 4. Управление в сфере контроля за оборотом наркотиков	526
<i>Контрольные вопросы</i>	528
Глава 41. Управление в области юстиции	529
§ 1. Организационно-правовые основы управления в области юстиции	529
§ 2. Система и компетенция органов государственной власти, осуществляющих управление в области юстиции	535
<i>Контрольные вопросы</i>	539
Глава 42. Управление в области иностранных дел	541
§ 1. Организационно-правовые основы управления в области иностранных дел	541
§ 2. Министерство иностранных дел Российской Федерации и его компетенция	543
§ 3. Посольства Российской Федерации	546
§ 4. Консульские учреждения	550
<i>Контрольные вопросы</i>	553
Заключение	554