

Н.В. Бровко, М.Б. Смоленский,
Ю.А. Соколова

Административное право

Учебник для вузов

*Рекомендован Министерством образования
Российской Федерации в качестве учебника
для студентов высших учебных заведений, обучающихся
по специальности «Юриспруденция»*



Издательский центр «Март»
Москва — Ростов-на-Дону

2003

Рецензенты:

д.ю.н., профессор *Прусаков Ю.М.*

д.ю.н., профессор *Прудников А.С.*

Авторский коллектив:

Бровко Н.В., к.ю.н., доцент — предисловие, гл. 14—15;

Смоленский М.Б., к.ю.н., профессор — гл. 1—4, гл. 5 — § 1, 3, 4, 5; гл. 7—13, 19;

Соколова Ю.А. — гл. 5 — § 2; гл. 5 — § 6; гл. 6; гл. 16—18.

Бровко Н.В., Смоленский М.Б., Соколова Ю.А.

Б 88 Административное право: Учебник для студентов вузов. — Москва: ИКЦ «МарТ», Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2003. — 368 с. (Серия «Юридическое образование»)

Учебник подготовлен в соответствии с современной концепцией административного права на основе новейших нормативных правовых актов. В нем рассматриваются научно-теоретические основы административного права, его ведущие институты: предмет и система, отраслевое и государственное управление и др.

Сжатое и емкое изложение материала позволяет с наименьшими временными затратами получить тот объем знаний, который поможет квалифицированно разобраться в процессах, происходящих в Российской Федерации.

Предназначен для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов и факультетов, а также может быть полезен всем, кто интересуется проблемами административного права.

ISBN 5-241-00186-7

ББК 67.401

© Коллектив авторов, 2003

© Оформление: Издательский центр «МарТ», 2003

© Оформление: ИКЦ «МарТ», 2003

Предисловие

Административное право является одной из главных отраслей системы российского права. Оно предназначено для регулирования общественных отношений в самой многосторонней социальной сфере — в сфере государственного управления, деятельности исполнительных органов и многих других. Административное право характеризуется наибольшей мобильностью и широкой сферой охвата в различных отраслях хозяйственного, социально-культурного и административно-политического строительства. В этой связи задачи, стоящие перед административным правом в правовом регулировании общественных отношений весьма обширны и значимы. Нормы административного права упорядочивают и закрепляют наиболее целесообразные общественные отношения в сфере управления, охраняют урегулированные правом общественные отношения, способствуют зарождению новых отношений, соответствующих духу времени и идущим реформам.

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

Все отмеченное позволяет говорить о важном месте административного права в системе российского права и его регулирующем влиянии на ход общественного развития. Соответственно этому и наука административного права занимает важное место в системе правовой науки, перед которой стоят задачи совершенствования механизма административно-правового регулирования, улучшения системы управления, обновления административного законодательства, повышения эффективности правоприменения, укрепления законности, правопорядка и дисциплины.

Учебная дисциплина «Административное право Российской Федерации» ставит своей целью дать обучающимся в процессе его изучения необходимые знания об исполнительной власти и механизме правового

го регулирования отношений в обществе, которые складываются в процессе организации и деятельности исполнительной власти.

В учебнике максимально полно и развернуто представлены новые нормативно-правовые акты, касающиеся регулирования отношений в сфере административного права России, в объеме, соответствующем государственному образовательному стандарту высшего образования по специальности «Юриспруденция».

Глава 1. Административное право как отрасль права и как наука

1.1. Понятие административного права

Административное право Российской Федерации как понятие многогранно и рассматривается в трех формах: как отрасль права в системе национального права, т.е. как совокупность административно-правовых норм, действующих на территории Российской Федерации; как наука, изучающая административные нормы и формирующая на их основе правоотношения и институты; как учебная дисциплина, основанная на данных науки и практики.

Административное право Российской Федерации как отрасль права — составная часть национальной правовой системы, совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере государственного управления и отношения управленческого характера, возникающие при осуществлении различных форм государственной деятельности (законотворчество, правосудие), а также отношения, которые возникают в сфере негосударственного управления. Фактически по своей природе административное право не отличается от любой другой отрасли права. Административно-правовые, так же как и другие правовые нормы, устанавливаются государством, т.е. уполномоченными на то органами государственной власти, и имеют общеобязательную силу. Их реализация обеспечивается экономической, организационной, социально-культурной деятельностью и гарантируется принудительной силой государства.

Единственное, что отличает административное право от других его отраслей — это предмет регулирования. Административное право регулирует отношения, складывающиеся главным образом в сфере государственного управления, исполнительной деятельности государства в сфере социальной, политической, культурной, экономической.

Нормы административного права регламентируют процедуру образования органов исполнительной власти, органов государственного управления, их компетенцию и взаимоотношения с другими государственными органами, общественными объединениями и иными негосударственными формированиями и гражданами; определяют право-

вое положение граждан в сфере управления; устанавливают формы и методы государственного управления; регулируют порядок прохождения государственной службы в органах управления и других государственных органах, на предприятиях, в учреждениях и организациях, определяют их обязанности и права, а также правовое положение местных органов самоуправления, общественных объединений в сфере государственного управления; определяют способы обеспечения соблюдения законности в государственном управлении; регулируют управленческие отношения в социальной, культурной, политической и хозяйственных сферах и многое другое.

Являясь составной частью российского права административное право тесно связано со всеми отраслями права, так как частично регулирует общественные отношения в этих отраслях, как то: в конституционном праве — общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного устройства, взаимоотношения личности и государства, вопросы организации государственной власти и ее осуществления на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную; в финансовом праве — общественные отношения в сфере финансовой деятельности государства, отношения, возникающие в процессе аккумуляции и распределения денежных средств, составляющих денежные фонды государства, определяя компетенцию финансовых, налоговых органов и регламентируя порядок их организации и деятельности, т.е. регулируя управленческие отношения в сфере финансов; в гражданском праве — общественные отношения имущественного характера в распорядительном порядке методом властного подчинения; в трудовом праве — отношения, возникающие в процессе труда государственных служащих, а также другие вопросы, связанные с охраной труда этих категорий работников; в уголовном праве нормы административного права отделяют правонарушения административного характера от преступлений; административное право также связано и с морским правом, горным, транспортным и др.

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

ное право является юридической наукой, представляющей собой систему научных взглядов и представлений, знаний и теоретических положений об отрасли административного права и предмете его регулирования.

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

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

Теоретической основой науки административного права являются философские и общесоциологические науки, положения теории социального управления, общей теории и социологии права, а теоретической базой служат Конституция Российской Федерации, конституции и уставы субъектов Федерации, законы, указы, акты органов исполнительной власти, а также труды отечественных и зарубежных юристов.

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

Наука административного права связана со многими отраслями правовой науки: теорией права и государства, историей государства и

права, конституционным правом. Поскольку эти науки содержат исходные, общие для всех отраслевых юридических наук теоретические положения, их изучение должно предшествовать изучению науки административного права. Наряду с этим изучению таких наук, как финансовое, земельное, экологическое, гражданское право, должно предшествовать изучение административного права, так как без вопросов управления и административно-правового регулирования большинство проблем других отраслей права не могут быть всесторонне и глубоко поняты. Трудовое, уголовное, уголовно-процессуальное, гражданско-процессуальное право тесно связаны с наукой административного права по отдельным смежным вопросам.

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

1.2. Предмет и метод административного права

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

К предмету исследования административного права как науки следует отнести:

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

В результате исследования разрабатываются рекомендации и предложения, направленные на изменение и совершенствование административно-правовых норм, которые нацелены прежде всего на повышение их эффективности.

В этом проявляется активное влияние науки административного права на дальнейшее развитие и совершенствование исполнительной деятельности, механизма государственного управления и административно-правового регулирования.

Теоретической базой науки административного права являются философские и общесоциологические науки, положения теории социального управления, общей теории и социологии права.

Важнейшим источником науки административного права является законодательство: Конституция РФ; конституции субъектов Федерации; конституционные законы; законы, указы, акты органов исполнительной власти, в которых содержатся административно-правовые нормы и решение тех или иных вопросов управления.

Теоретической базой административно-правовых исследований служат также труды отечественных и зарубежных юристов-правоведов.

Методологической основой науки административного права выступает исторический, сравнительно-правовой, логический, формально-юридический и социологические методы исследования.

Наука административного права является составной частью науки управления. Последняя изучает управленческие отношения, которые носят весьма широкий характер — наука управления исследует организационные правовые и неправовые общественные отношения в области социального управления, в то время как наука административного права изучает организационную государственную деятельность, которая носит административно-правовой характер.

Наука административного права связана со многими отраслями правовой науки: теорией государства и права, историей государства и права, конституционным правом, финансовым, земельным, экологическим, гражданским, трудовым, уголовным, уголовно-процессуальным и гражданско-процессуальным правом.

Любая отрасль правовой системы подразделяется на **правовые институты**, — обособленные комплексы правовых норм, которые регулируют общественные отношения конкретного вида. Для административного права в качестве примера можно назвать институты административной ответственности и административного процесса.

Отрасли российского права отличаются друг от друга прежде всего по предмету и методу правового регулирования. Предметом любой отрасли права является круг общественных отношений, которые регулируются ее нормами.

Предметом административного права является совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе организации и деятельности исполнительной власти, регулируемых нормами административного права. Эта группа общественных отношений непосредственно связана с государственно-управленческой деятельностью, а потому в обобщенном виде называется управленческой.

Однако, давая определение предмета административного права, необходимо обратить внимание на некоторые исключения.

Во-первых, не все управленческие отношения включаются в предмет административного права, например, не включаются отношения, складывающиеся в связи с управлением в негосударственных формированиях — в частных предприятиях и т.п. В то же время нормы административного права оказывают свое воздействие и на деятельность негосударственных формирований.

Во-вторых, в предмет административного права включаются не все отношения с участием органов исполнительной власти. Например, приобретая имущество, тот или иной орган исполнительной власти фактически совершает имущественную сделку в соответствии с нормами гражданского права. Заключение подобных сделок не входит в содержание действий по реализации исполнительной власти.

Как же нормы административного права регулируют ее предмет?

Прежде всего, они устанавливают формы и методы государственного управления, а также способы обеспечения законности в государственном управлении.

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

Кроме того, определяют правовое положение граждан, местных органов самоуправления, общественных объединений и иных негосударственных формирований в сфере управления;

И, в конечном итоге, регулируют управленческие отношения в административно-политической, социально-культурной и экономической сферах.

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

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

а) между соподчиненными субъектами исполнительной власти, находящимися на различном организационно-правовом уровне (например, вышестоящие и нижестоящие органы);

б) между несоподчиненными субъектами исполнительной власти, находящимися на одном организационно-правовом уровне (например, два министерства, администрации двух областей);

в) между субъектами исполнительной власти и находящимися в их организационном подчинении (ведении) государственными объединениями (корпорации, концерны и пр.), предприятиями и учреждениями;

г) между субъектами исполнительной власти и не находящимися в их организационном подчинении (ведении) государственными объединениями, предприятиями и учреждениями (по вопросам финансового контроля, административного надзора и т.п.);

д) между субъектами исполнительной власти и исполнительными органами системы местного самоуправления;

е) между субъектами исполнительной власти и негосударственными хозяйственными и социально-культурными объединениями, предприятиями и учреждениями (коммерческие структуры и т.п.);

ж) между субъектами исполнительной власти и общественными объединениями;

з) между субъектами исполнительной власти и гражданами.

Из всего этого многообразия следует, что во всех названных видах управленческих отношений непременно участвует тот или иной исполнительный орган. Без них управленческие отношения в административно-правовом смысле возникать не могут, ибо только они в состоянии в юридической форме выражать волю и интересы государства, а также реализовывать государственную власть.

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

• **внутренние** (или внутриорганизационные, внутрисистемные, внутриаппаратные). Это отношения, связанные с формированием уп-

руководящих структур, определением основ взаимодействия между ними и их подразделениями, с распределениями обязанностей, прав и ответственности между работниками аппарата органа управления и т.п.;

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

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

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

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

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

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

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

Иначе говоря, методы правового регулирования — это способы воздействия на волю и поведение участников правовых отношений.

К методам правового регулирования, характерным для административного права, относятся:

- 1) **метод власти-подчинения**, или **метод прямого распорядительства**, отношения в рамках административного права строятся на подчинении одного участника другому;

- 2) **метод рекомендаций** — рекомендации субъекта управления приобретают правовую силу при условии принятия ее другим участником управления;

- 3) **метод согласования** — регулирует отношения между участниками, не находящимися между собой в подчинении;

4) метод равенства — субъекты, находящиеся на одном уровне государственного механизма, предпринимают совместные действия в форме административного договора.

Особенности административно-правового регулирования управленческих общественных отношений, вытекающие из сущности государственно-управленческой деятельности и предмета административного права:

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

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

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

1.3. Система административного права

Рассматривая вопрос о системе административного права, следует отметить, что в отечественной юридической науке существуют различные взгляды на понятие «система административного права».

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

Однако рассмотрим и иные мнения. Так, например, по мнению профессора Ю.А. Тихомирова¹, отрасль административного права возможно разделить на следующие подотрасли:

1. Нормативно-регулятивная: предмет административного права, сферы регулирования, принципы, нормы, правонарушения.
2. Органы исполнительной власти.
3. Государственная служба.
4. Административно-правовые режимы.
5. Административный процесс, законность в управлении.
6. Организация государственного управления.
7. Информационное право.
8. Правовое регулирование нормативов.

Профессор К.С. Бельский² в свою очередь выделяет институциональный, отраслевой и процессуальный критерии построения системы административного права, отмечая, что критерий предмета правового регулирования разграничивает нормы административного права на три основные подотрасли:

- 1) управленческое право;
- 2) полицейское право;
- 3) право административной юстиции.

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

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

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

Иной подход к определению системы административного права предлагал А.П. Коренев. По его мнению, административное право состоит из трех частей. Помимо общей и особенной он ввел административную юрисдикцию. Эта часть должна включать правовые нормы и институты, которые определяют административную ответственность, а также производство по делам об административных правонарушениях.

¹ Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. — М., 1998. С. 88.

² Бельский К.С. О системе административного права // Государство и право. 1998. № 3. С. 8.

Нормы административного права группируются также по правовым институтам. Например, институты государственной службы, административной ответственности. Каждый такой правовой институт может включать в себя нормы и Общей и Особенной части.

В Общей части сгруппированы административно-правовые нормы по основным, обобщающим проблемам, относящимся ко всей системе государственного управления.

Схема Общей части административного права может быть представлена в следующем виде:

1. Нормы и институты, закрепляющие принципы государственного управления.
2. Нормы и институты, регулирующие административно-правовой статус граждан (физических лиц).
3. Нормы, определяющие порядок организации и административно-правовой статус органов исполнительной власти (государственного управления), а также иных субъектов управления.
4. Нормы, регулирующие государственную службу и определяющие правовой статус государственных служащих.
5. Нормы, упорядочивающие административно-правовой статус негосударственных организаций, их служащих и представителей.
6. Нормы, определяющие формы и методы государственного управления.
7. Нормы, регулирующие административно-юрисдикционную деятельность.
8. Нормы, обеспечивающие законность управления.

Административно-правовые нормы, регулирующие общественные отношения, возникающие в отдельных отраслях государственного управления, составляют Особенную часть административного права. В свою очередь она состоит из трех частей:

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

Это еще раз подтверждает, что административное право, действительно является одной из самых крупных и сложных отраслей российского права. И прежде всего это обусловлено ее предметом, широким кругом управленческих отношений.

1.4. Источники административного права. Понятие и виды

Изучение и развитие любой отрасли права непосредственно приводит нас к такому понятию, как источники права.

В данном случае речь идет о способах нормативного выражения правил поведения. Природа источников или форм права обстоятельно исследована в литературе по теории права. В литературе выделяются наиболее типичные источники права: правовой обычай, нормативно-правовой акт, нормативные договоры, общие принципы права, судебный прецедент, идеи и доктрины, религиозные тексты¹, дефиниции².

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

Рассматривая систему нормативных актов — источников административного права, следует иметь в виду, что административное и административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, это положение содержится в ст. 72 Конституции РФ. Поэтому систему источников административного права составляют нормативно-правовые акты, изданные органами государственной власти федерального уровня, а также республик, краев, областей, автономных округов, автономных областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Однако необходимо учитывать, что законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоре-

¹ Общая теория права / Под ред. А.С. Пиголкина. — М., 1995. С. 164—175.

² Агапов А.Б. Учебник административного права. — М., 1999. С. 49.

чить Конституции РФ, федеральным законам, и в случае противоречия между федеральными законами и иными актами, изданными в Российской Федерации, действует федеральный закон. Это положение законодательно закреплено в ст.76 п.5 Конституции РФ.

Виды источников административного права:

1. Законы Российской Федерации:

- Конституция Российской Федерации;
- акты Федерального Собрания (федеральные конституционные законы; федеральные законы: основы законодательства, кодексы и др.; декларации, положения, постановления и другие акты Федерального Собрания Российской Федерации);

2. Подзаконные федеральные акты:

- указы, распоряжения Президента РФ;
- постановления, распоряжения Правительства РФ;
- приказы, постановления министерств и других центральных федеральных органов.

3. Законы субъектов Федерации:

- конституции, уставы субъектов Федерации;
- законы;

4. Подзаконные акты субъектов Федерации:

- указы, распоряжения Президентов (губернаторов);
- постановления, распоряжения правительств субъектов Федерации;
- приказы, постановления органов исполнительной власти специальной компетенции субъектов Федерации, руководителей предприятий, учреждений субъектов Федерации;

5. Акты местного самоуправления.

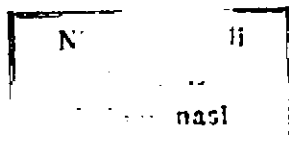
6. Международные акты.

Наличие огромного количества административно-правовых норм обуславливает объективную необходимость их систематизации.

В практической работе по систематизации административно-правовых норм сложились три основных направления: кодификация, инкорпорация и хронологические собрания нормативных актов.

Кодификация является важнейшей формой систематизации законодательства. Однако она затруднена исключительной мобильностью административно-правовых норм и необычайно широким кругом общественных отношений, регулируемых этими нормами.

919022¹⁷



Инкорпорация — объединение и расположение в систематизированном порядке норм по его важнейшим институтам. В истории становления административного законодательства этот способ часто использовался и приносил свои положительные результаты.

Хронологические издания — эта форма систематизации позволяет проследить движение, развитие (дополнения, изменения) тех или иных форм, имеется возможность быстро отыскать интересующую норму.

1.5. Административное право в правовой системе Российской Федерации

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

Особо необходимо подчеркнуть взаимосвязь, взаимодействие с конституционным правом, основополагающий характер последнего для развития и эффективного функционирования административного права. Многие нормы конституционного права, и в первую очередь сама Конституция РФ, являются юридическим фундаментом административного права.

Поскольку конституционное право — базовая отрасль российского права, оно закрепляет основополагающие принципы организации и деятельности исполнительной власти, ее систему, место, правовые основы субъектов государственной власти — законодательной, судебной. Эти взаимосвязи в той или иной степени закреплены ст. 3, 5, 10, 11, 71—72, 83—88, 102—103, 111, 117, 125 Конституции РФ.

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

В чистом виде исходной и обязательной для административного права является ст. 110 Конституции РФ, определяющая состав Прави-

тельства РФ; ч.1 ст.117, предусматривающая право Правительства РФ подать в отставку.

В конституционном праве прослеживается связь административного права с финансовым, так как Конституцией РФ оговорен порядок назначения председателя Банка России и порядок принятия Государственной Думой закона о федеральном бюджете, и др.

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

Такая взаимосвязь административного права существует с трудовым правом. Нормы первого определяют полномочия органов исполнительной власти (Правительства, Министерства труда и социального развития, других органов исполнительной власти) по регулированию трудовых отношений. Нередко порядок издания актов трудового права устанавливается нормами административного права. Это относится к изданию приказа об оформлении на службу, о предоставлении отпуска. Нормы трудового права служат предпосылкой возникновения административно-правовых отношений.

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

Многогранна связь между административным и налоговым правом. Установление основ налоговой системы России, статус, организация налоговых органов, положение о классовых чинах ее работников и ряд других вопросов регулируются нормами административного права. На основе сказанного отчетливо прослеживается многосторонняя и глу-

бокая связь и взаимодействие административного права со многими отраслями российского права — конституционным, гражданским, финансовым, трудовым, налоговым. Эта взаимосвязь, переплетение норм различных отраслей права — закономерное явление, отражающее сложный процесс формирования и функционирования правовой системы, в том числе административного права России, в новых социально-экономических и политических реалиях, в условиях становления гражданского общества в России.

Глава 2. Административное право и его роль в формировании правового государства и гражданского общества

2.1. Гражданское общество и правовое государство

Гражданское общество и правовое государство возникли и развивались как отрицательная реакция на идеал средневековой теократии, как результат раздвоения общественного и частного общества и государства, права и морали, светского и религиозного, и т.д. Религия, мораль, наука, искусство начинают существовать в полном объеме и истинном качестве, лишь отказавшись от политического характера своей деятельности. Все это способствовало изгнанию из политической сферы (публичного права) в сферу частных интересов (частного права) религии, науки, литературы, искусства, всего комплекса институтов и организаций, призванных осуществлять социокультурное и духовное развитие общественной жизни. Это та сфера, где вредны классовый подход, идеологизация, политизация, государственное вмешательство и тем более огосударствление. Еще Иммануил Кант ввел понятие «моральная автономия», согласно которому о правовом порядке можно говорить лишь там, где признается, что общество независимо от государства располагает средствами и санкциями, с помощью которых оно может заставить отдельного индивида соблюдать общепринятые нравственные нормы. Именно институты гражданского общества (семья, школа, церковь, добровольные организации и союзы) способны играть подобную роль. Такая функция, в сущности, чужда государству, и оно прибегает к ее выполнению лишь в случае, если институты гражданского общества демонстрируют свою неспособность к этому. Если институты гражданского общества оказываются неспособными обеспечить правопорядок в указанном выше кантовском смысле, эту роль берет на себя государство, его правоохранительные органы, что в последующем может вести к подмене безопасности гражданского общества безопасностью государства. Однако данные понятия не совпадают: в определенном смысле они противоположны.

Безопасность государства можно охарактеризовать такими параметрами, как поддержание конституционных отношений; укрепление государственной власти; экономическое могущество; законность; территориальная целостность и целостность границ. Они предопределяют политическую стабильность как интегральный параметр безопасности.

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

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

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

В то же время политическую стабильность в правовом государстве нужно рассматривать исключительно как меру устойчивости национального развития за счет гражданской активности, генерируемой внутренними силами общества. Безопасностью государства не покрываются все жизненно важные условия существования гражданского общества, что характерно именно для тоталитарного государства, где вопроса о безопасности гражданского общества вообще не возникает. Государственная власть здесь едина и неделима, осуществляется всем государственным аппаратом. На основе единой государственной вла-

сти функционируют разные группы органов государства, которые могут подразделяться и на три, и на четыре, и на пять, и на шесть групп. Такой подход создает декорацию нормального функционирования органов государства, мешая разобраться в существе государственной власти и выяснить вопрос, в чьих руках находится реальная власть — в руках представительных органов или партийно-государственной бюрократии. Подобная концепция была характерна для обеспечения безопасности в тоталитарном государстве, которое сводилось к деятельности по охране правопорядка, обеспечению соответствия поведения людей правовым предписаниям, установленным государством, так же как применительно к государственной власти не возникала проблема разделения безопасности на безопасность государства и безопасность гражданского общества. Все сводилось к «прозаическому деловому разделению труда» по осуществлению правоохранительной деятельности между различными государственными органами, что и закрепляло соответствующее законодательство. В итоге такая концепция безопасности строилась на представлениях о силовых способах решения внутренних и внешних проблем, а не на гармонизации интересов; охрана правопорядка нацеливалась на репрессию, что было особенно заметно в хозяйственных вопросах. В связи с этим очевидно, что определение роли правоохранительных органов в системе рыночной экономики — важнейший вопрос реформы концепции безопасности как государства, так и гражданского общества, которое без государства не сможет существовать реально.

Эту роль необходимо закрепить посредством одного из важных принципов правового государства — принципа разделения властей. В идеале государственная власть делится на исполнительную, законодательную и судебную.

Поэтому очень важной проблемой является четкое определение границ деятельности государственной власти и действующего механизма определения их полномочий, определения образа действий в кризисных ситуациях и в сфере нормотворчества. Россия долгое время жила используя в качестве основной нормативную базу, основанную на указах Президента и постановлениях Правительства. Наметившаяся тенденция усиления роли законов, основанная на базовом законе страны — Конституции РФ 1993 г., оказывает благотворное влияние на стабильность политической ситуации в стране. Немаловажная роль в

этом процессе отведена административному праву, как отрасли права, охватывающей наибольшее число субъектов и имеющей конституционную базу, т.е. ценности конституции как базового закона демократического государства.

2.2. Административное право и конституционные ценности

Конституция РФ 1993 опирается на ценности, укоренившиеся в мировой практике, выработанные опытом тысячелетий государственных учреждений с гражданами.

Практика российского конституционализма воплотила в нормах действующей Конституции идею признания особых ценностей общества и государства. В статье 2 Конституции РФ провозглашается: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства». Несомненно, придание какой-либо категории ценностного характера способствует усилению целенаправленной деятельности всех механизмов государства, в том числе и исполнительной власти, в рамках которой отношения регулируются по преимуществу административным правом.

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

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

Глава 3. Административно-правовое регулирование. Принципы административного права, его нормы и отношения

3.1. Механизм административно-правового регулирования. Принципы административного права

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

К элементам административно-правового регулирования относятся:

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

Принципами административного права являются его основополагающие идеи, требования, лежащие в основе административного права и выражающие его сущность.

К числу основных принципов относятся:

1. Принцип демократизма нормотворчества и реализации права — в правотворчестве этот принцип проявляется в широком участии населения и общественных объединений в непосредственном (референдум) и опосредованном (через избранные ими органы власти) формировании норм административного права. В реализации административного права он проявляется в степени подконтрольности, открытости правоприменительных органов гражданам, а также наличии общественного контроля.

2. Принцип равенства граждан перед законом и правоприменителем — все граждане, независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также дру-

гих обстоятельств, равны перед законом и субъектами правоприменительной деятельности.

3. Принцип взаимной ответственности государства и личности — данный принцип говорит о том, что юридическую ответственность должна нести не только личность за нарушение норм административного права, но и государство в лице его органов и должностных лиц за нарушение (ненадлежащее исполнение) обязанностей перед личностью.

4. Принцип федерализма — это определение компетенции федеральных органов власти, органов власти субъектов Федерации в установлении совместного ведения.

5. Принцип гуманизма — юридическое признание приоритета ценностей человека, его прав и свобод как критерия оценки общественных отношений.

6. Принцип законности — точная, строгая реализация требований законности, обращенных к специальным субъектам в правотворческой и правоприменительной деятельности.

7. Принцип справедливости — требование соответствия между поведением субъекта и юридическими последствиями за его результат.

В законодательстве существует два способа закрепления принципов административного права:

во-первых, **текстуальный**, когда принцип непосредственно закреплен в конкретной статье закона;

во-вторых, **смысловой**, когда принцип вытекает из анализа содержания нормативного акта.

3.2. Понятие, структура и виды административно-правовых норм

Любая отрасль права состоит из определенных правовых норм. **Административно-правовые нормы** — это нормы права, которые регулируют отношения в сфере государственного управления, а также отношения управленческого характера, которые возникают в процессе осуществления государственной деятельности.

Нормы административного права определяют границы должного, допустимого или рекомендуемого поведения участников управленчес-

ких отношений. Устанавливают правовое положение и компетенцию органов исполнительной власти, а также регулируют ее деятельность. Регламентируют формы и методы осуществления исполнительной власти и определяют порядок взаимоотношений между субъектами управления.

Административно-правовые нормы имеют ряд особенностей:

1) они определяют должное поведение всех лиц и организаций, действующих в сфере государственного управления;

2) определяя границы должного поведения в сфере государственного управления, административно-правовые нормы устанавливают и обеспечивают режим законности и государственной дисциплины в общественных отношениях, возникающих в процессе государственно-управленческой деятельности;

3) административная ответственность является юридическим средством защиты от посягательств на административно-правовые нормы;

4) с помощью административно-правовых норм обеспечивается регулирование таких общественных отношений, как финансовые, земельные, трудовые и др.;

5) административно-правовые нормы часто устанавливаются в процессе реализации исполнительной власти.

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

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

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

Санкция, как элемент административно-правовой нормы, содержит указание на меры административного воздействия, применяемые к правонарушителю.

Административно-правовые нормы по различным основаниям классифицируются на определенные виды.

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

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

По предмету регулирования:

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

По предмету воздействия на субъектов административного права нормы подразделяются на:

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

нижестоящим субъектам исполнительной власти или подведомственным объединениям.

По адресату отмечают нормы, регламентирующие:

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

По пределу действия нормы разделяют на три вида:

- по территориальному масштабу деятельности административно-правовые нормы подразделяются на **территориальные** — действующие в границах государства, государственно-территориальных образований (например, нормы Кодекса РФ об административных правонарушениях — общегосударственные, но правила охоты, установленные местными органами, действуют в границах территории), а также на **межтерриториальные** — нормы, действующие в границах нескольких административно-территориальных образований (например, акты в условиях чрезвычайного положения, которые могут действовать в указанных территориальных масштабах);

- по действию во времени административно-правовые нормы бывают: **срочные**, для которых определен срок действия, и **бессрочные** — нормы без указания срока действия, т.е. до официальной отмены компетентным органом;

- по кругу лиц — нормы, действие которых связано с распространением устанавливаемых правил либо на всех (например, порядок уплаты налогов для всех юридических лиц), либо на отдельных юридических лиц (например, порядок уплаты налогов страховыми организациями), а также бывают нормы, действие которых связано с распространением устанавливаемых правил либо на всех граждан, либо на отдельные их группы (распространение льгот в осуществлении кредитования жилищного строительства на военнослужащих).

И, наконец, с учетом федеративного устройства России, существуют нормы, устанавливаемые субъектами Федерации, и общенациональные нормы.

3.3. Способы реализации административно-правовых норм

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

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

Исполнение — это совершение субъектами действий, предписанных административно-правовой нормой. Иначе говоря, исполнение административно-правовых норм — есть точное следование субъекта управленческих отношений тем юридическим предписаниям, запретам или дозволениям, которые в них содержатся.

Применение административно-правовых норм заключается в издании уполномоченными органами (должностными лицами) индивидуальных юридических актов, основанных на требованиях материальных или процессуальных норм. Эти акты издаются в процессе решения конкретного дела.

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

Соблюдение административно-правовых норм означает воздержание субъекта от совершения действий, запрещенных нормами. Таким образом, соблюдение может осуществляться без вступления субъекта в конкретные административно-правовые отношения.

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

3.4. Административно-правовые отношения и их основные черты

Административно-правовые отношения — это урегулированные нормами административного права общественные отношения, где их участники выступают носителями прав и обязанностей в сфере государ-

ственного управления. А так как административно-правовые отношения являются разновидностью правовых отношений вообще, то они обладают всеми общими признаками, которые присущи любым правовым отношениям.

Учитывая то, что административно-правовые отношения по своей сути неоднородны, это даст нам возможность их классифицировать по различным основаниям.

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

К материальным административно-правовым отношениям относятся общественные отношения, возникающие в сфере управления, регулируемые материальными нормами административного права.

Административно-процессуальные правоотношения — это отношения, которые складываются в сфере управления в связи с разрешением индивидуально-конкретных дел и регулируются административно-процессуальными нормами.

2. По соотношению прав и обязанностей участников административно-правовые отношения делятся на две группы.

- Отношения, в которых один из участников подчинен другому — **вертикальные правоотношения**. Характерным для вертикальных административно-правовых отношений является то, что они возникают на основе одностороннего волеизъявления, исходящего от наделенного полномочиями органа или должностного лица. Вертикальное административно-правовое отношение может возникнуть помимо или даже вопреки воле другого субъекта правоотношения.

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

3. По характеру юридических фактов, порождающих административно-правовые отношения, эти правоотношения делятся на отношения, порожденные правомерными и неправомерными фактами. Последние именуются **деликтами**.

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

3.5. Содержание административно-правовых отношений и юридические факты

Существует ряд особенностей, которые свойственны рассматриваемым нами отношениям именно как административно-правовым.

1. Они урегулированы нормами административного права, а не какой-либо иной отрасли права.

2. Они возникают, изменяются и прекращаются в специфической сфере общественной жизни — в сфере государственного управления.

3. В административно-правовых отношениях одной из сторон всегда выступает орган исполнительной власти. Поэтому распространено мнение, что административно-правовые отношения в отличие от иных (прежде всего — гражданско-правовых) являются властеотношениями, построенными на началах «власть-подчинение». Управление всегда предполагает подчинение воли участников совместной деятельности единой управляющей воле. В управленческих отношениях налицо соподчиненность волей.

4. Разнообразие субъектов также составляет одну из особенностей этих отношений.

5. Данные отношения могут возникать, изменяться или прекращаться либо по инициативе самих их участников, либо по инициативе третьих лиц, в них не участвующих. Согласия или желания второй стороны на возникновение административного правоотношения не требуется. Более того, в ряде случаев оно возникает против его воли (например, наложение административных наказаний, ликвидация или реорганизация структурных звеньев и др.

6. Споры, связанные с административно-правовыми отношениями, рассматриваются и разрешаются, как правило, в административном, т.е. во внесудебном порядке. Это значит, что основной способ их разрешения не выходит за рамки сферы государственного управле-

ния и является одним из атрибутов государственно-управленческой деятельности;

7. Не менее важной особенностью является и то, что невыполнение обязанностей стороной этих отношений влечет за собой ее ответственность перед государством в лице его соответствующего органа или должностного лица.

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

Необходимо различать понятия «субъект административного права» и «субъект административно-правовых отношений».

Субъект административного права может быть определен в нормах права рядовым (общим) образом, субъект же правоотношения всегда конкретен. Кроме того, субъект права может в течение длительного времени не вступать ни с кем в административные правоотношения, т.е. не быть их субъектом.

Субъектами административно-правовых отношений являются:

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

При этом необходимо различать момент наступления административной правосубъектности т.е. момент, с которого субъекты становятся элементами административно-правовых отношений:

- у граждан России правосубъектность возникает с момента рождения;
- у юридических лиц — с момента образования их в установленном порядке;
- у государственных и общественных (негосударственных) служащих — с момента зачисления их на должность.

Общим объектом регулирования административно-правовых, как и любых других правовых норм, являются общественные отношения, а непосредственным объектом — поведение субъектов. В каждом кон-

кретном административно-правовом отношении его участники осуществляют те предоставленные им права и возложенные на них обязанности, которые связаны с объектом правоотношения. Таким образом, **объект** — это то, по поводу чего возникает правоотношение.

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

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

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

Действия бывают правомерными и неправомерными.

Правомерные действия всегда соответствуют требованиям административно-правовых норм.

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

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

Глава 4. Управление, государственное управление и исполнительная власть

4.1. *Общее понятие управления*

Жизнь общества настолько сложна и многогранна, что для осуществления разнообразных задач, которые в ней возникают, необходимы определенная упорядоченность и согласованность в действиях людей и их объединений.

Всякая совместная деятельность людей, которая осуществляется в более или менее крупном масштабе, нуждается в управлении и руководстве. Латинский термин «administration» означает руководство или управление¹.

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

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

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

во-первых, биологическое — связанное с выбором надлежащей формы воздействия на животный и растительный мир;

во-вторых, техническое — управление технологическими процессами, механизмами и т.д.;

в третьих, социальное — формирующее формы влияния на связи человека с человеком, управление человеческим обществом.

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

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

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

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

4.2. Управление как социальное явление

Рассмотрим признаки социального управления.

Во-первых, социальное управление есть только там, где проявляется совместная деятельность людей;

во-вторых, главное назначение социального управления, это упорядочивающее воздействие на участников совместной деятельности;

в-третьих, объектом воздействия социального управления являются поведение участников совместной деятельности и взаимоотношения между ними;

в-четвертых, социальное управление, регулируя поведение участников совместной деятельности, достигает этой цели в рамках общественных связей;

в-пятых, основа социального управления — это соподчиненность воли участников управленческих отношений;

и наконец, последний признак: механизм реализации социального управления олицетворяют субъекты управления, иначе говоря, органы управления.

4.3. Функции социального управления, стадии управленческого цикла

Социальное управление состоит из ряда функций, или направлений деятельности. Они подразделяются на два вида, это общие и особенные функции.

К общим функциям социального управления относятся:

- **сбор и анализ социальной информации;**
- **прогнозирование** — научное предвидение, предсказание изменений в развитии каких-либо явлений или процессов на основе объективных данных и современных достижений науки;
- **планирование** — сводится к тому, что субъект управления на основе изучения и анализа информации о состоянии дел и возможностях осуществления той или иной задачи заранее определяет промежуточные этапы ее решения, необходимые для этого средства, исполнителей и сроки исполнения;
- **организация** — формирование системы управления, упорядочение управленческих отношений между субъектом и объектом управления, определение прав и обязанностей, структуры органов, подбор, расстановка и обучение кадров, и др.;
- **распорядительство** — установление режима деятельности по достижению целей и задач управления, регулирование поведения управляемых объектов, дача директив, указаний, предписаний и др.;
- **регулирование** — совокупность действий, направленных на обеспечение состояния упорядоченности управляемой и управляющей систем (проведение разного рода совещаний, заседаний, принятие дополнительных управленческих решений, проведение соответствующих проверок и обследований, образование новых структурных подразделений органов и т.д.);
- **контроль и учет** — установление соответствия (или несоответствия) фактического состояния объекта управления заданному.

К особым функциям управления относятся, например, такие как функции управления в сфере хозяйственной деятельности, управления социально-культурной деятельностью, управления в административно-политической сфере, и т.п.

Управление — это непрерывный процесс, состоящий из ряда отдельных, постоянно повторяющихся циклов, каждый из которых включает в себя операции, именуемые стадиями управленческого цикла.

Основными стадиями управленческого цикла являются следующие:

1. Выработка и принятие управленческого решения. Под решением понимается акт (письменный или устный) органа управления или соответствующего руководителя, в котором перед объектом управления ставятся общая цель и промежуточные задачи для ее достижения, указываются средства, способы и сроки осуществления конкретных задач.

2. Организация исполнения управленческого решения. Суть этой стадии в том, чтобы создать сеть организационных отношений, которые обеспечивают целостность управляемой системы, наиболее эффективное взаимоотношение ее компонентов, целесообразные отношения координации и субординации между ними.

3. Контроль и проверка исполнения. Это контроль за ходом исполнения управленческого решения. Контроль является необходимым условием и основным фактором обеспечения эффективности управления

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

4.4. Государственное управление, его признаки и принципы

Государственное управление — в широком смысле слова — это управление делами государства, которое осуществляется всеми органами государства и во всех ветвях власти (законодательной, исполнительной и судебной).

В узком смысле слова, государственное управление можно охарактеризовать как исполнительную деятельность по непосредственной организации социальных процессов в обществе. В этом случае государственное управление осуществляют органы исполнительной власти: правительство, министерства, государственные комитеты, комитеты, администрации краев (областей) и т.д. Именно они непосредственно решают вопросы общего управления, руководят сферами и отраслями, управляют государственными предприятиями, объединениями, учреждениями, организациями, оказывают управленческое воздействие на негосударственные объекты.

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

Объекты государственного управления — это предприятия, организации, граждане, которые не имеют властных полномочий.

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

Конституция РФ 1993 г. отказалась от термина «государственная власть», вместо него в оборот был внедрен новый термин — **исполнительная власть**. Это объясняется тем, что Конституция страны в ст. 10 закрепила, что государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, провозгласив, таким образом, принцип разделения властей.

Основными чертами государственного управления является то, что:

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

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

Принципами государственного управления выступают основополагающие начала, руководящие установки, которые определяют правила осуществления данного вида деятельности и ее организации.

Они отражают наиболее существенные стороны организации и деятельности всей управляющей системы страны.

В системе управленческой, исполнительной деятельности выделяются **общие (социально-правовые) и организационные принципы**.

Общие принципы государственного управления:

1. **Объективность управления.** Означает строгое соответствие управленческой деятельности объективным закономерностям, учет реальных возможностей и действительного состояния объекта управления в процессе принятия управленческого решения. Это исключает возможность субъективного подхода в процессе управления. Отступления от этого принципа всегда влекли за собой ошибки субъективистского и волюнтаристского характера.

2. Законность и дисциплина в управлении. Во всей государственной деятельности незыблемо правило, согласно которому закон обязателен для всех, и до тех пор, пока он не изменен или не отменен полномочным органом, все государственные органы, должностные лица, граждане и общественные организации обязаны строжайше его соблюдать. Конституция РФ в прямой форме закрепила принцип законности как основу деятельности Российского государства и всех его органов. Государственная дисциплина означает повиновение порядкам и правилам, установленным полномочными органами государства, основанным на законах, выполнении распоряжений начальников.

3. Конкретность управления. Этот принцип означает, что в процессе каждого единичного управленческого цикла необходимо строго учитывать конкретные ситуации, т.е. конкретные условия и факторы, влияющие на осуществление поставленной задачи.

4. Участие граждан в управлении. Непосредственно право граждан участвовать в управлении государством закреплено в Конституции РФ. Обозначены и организационные формы такого участия:

- право участвовать в управлении делами государства, избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (ст. 32);
- право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст.33);
- проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст.31);
- создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов (ст.30);
- знакомиться в органах государственной власти с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы (ст.34).

5. Эффективность управления. Суть данного принципа заключается в том, чтобы достигнуть целей управления при наименьших затратах сил, средств и времени.

6. Сочетание централизации и децентрализации. Соблюдение этого принципа предполагает сочетание интересов России, ее субъектов и местного самоуправления.

Несоблюдение этого принципа приводит, с одной стороны, к снижению роли федеральных субъектов управления за состояние дел в соответствующей сфере или отрасли управления, а с другой — к мелоч-

ной опеке, к ограничению самостоятельности нижестоящих субъектов управления при осуществлении оперативных функций управления.

Организационные принципы.

1. Отраслевой принцип выступает в качестве основного в организации аппаратов и служб, осуществляющих исполнительную деятельность. Здесь каждый из объектов отрасли, независимо от того, на чьей территории он расположен, управляется из центра через соответствующие министерства и ведомства и подчиненные им органы на местах.

2. Территориальный принцип. Суть этого принципа состоит в формировании аппарата исполнительной власти на территориальной основе. Территориальный принцип позволяет обеспечивать комплексное развитие сфер и отраслей управления на конкретной территории (в республике, крае, области, округе, городе и т.д.).

5. Линейный принцип. Здесь каждый руководитель в пределах своей компетенции обладает в отношении своих подчиненных всеми правами и функциями управления. Линейный принцип обычно применяется при организации небольших по численности групп и коллективов работников и где работа относительно несложна и не требует узкой специализации. Наиболее часто на этом принципе строятся низовые аппараты при управлении непосредственно исполнителями, которые не имеют подчиненных.

4. Функциональный принцип. На основе этого принципа формируются специальные органы и аппараты исполнительной власти, которые осуществляют общие надведомственные функции управления (статистика, стандартизация, метрология и др.).

Функциональный принцип применяется также при сложных структурах аппаратов исполнительной власти, поскольку единоличный руководитель не в состоянии лично реализовать все функции органа. В этих случаях образуются и действуют подразделения, реализующие координационные и обеспечивающие функции (кадровую, финансовую, функцию планирования работы органа и др.).

5. Принцип двойного подчинения. Этот принцип обеспечивает сочетание необходимых начал централизованного руководства с учетом местных условий и особенностей субъектов федерации, региональных органов исполнительной власти.

6. Рациональное распределение полномочий между субъектами исполнительной деятельности предполагает юридическое закрепление за-

дач, обязанностей и прав за каждым органом и работником: урегулирование их взаимоотношений в исполнительной деятельности.

7. Ответственность субъектов исполнительной деятельности за результаты работы означает, что за ненадлежащее исполнение служебных обязанностей они могут быть привлечены к дисциплинарной или иной ответственности.

8. Сочетание единоначалия и коллегиальности. Коллегиальность и единоначалие — это две формы устройства органов и организации их деятельности.

Коллегиальное устройство органа государственного управления выражается в том, что он сам есть коллегия. Управленческие решения таким органом принимаются коллегиально.

Единоначалие выражается в том, что во главе органа стоит единоличный руководитель. Однако необходимо знать, что коллегиальность существует и в ряде единоначальных органов управления — там, где есть коллегиальные структурные подразделения. Тогда решения таких коллегий приобретают юридическую силу лишь в случае согласия с ними единоличного руководителя и оформляются путем издания им соответствующего акта управления.

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

4.5. Исполнительная власть, ее место в системе властей. Соотношение исполнительной власти и государственного управления

Принципу «разделения властей» соответствуют определенные формы деятельности государства.

Как уже отмечалось ранее, государственное управление — это вид государственной деятельности, в рамках которой реализуются задачи исполнительной власти.

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

Согласно ст. 110 Конституции РФ исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство России. Поскольку исполнительная власть, как мы уже отмечали является одной из властей, правового трилистника, необходимо при ее характеристике выяснить место исполнительной власти в системе властей, т.е. определить ее взаимоотношение с другими.

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

На **исполнительную власть**, возложена задача организовать практическую реализацию этих законов (ст. 114 Конституции РФ). Полномочия и возможности осуществления исполнительной власти возложены на аппарат государственного управления во главе с Правительством, который в свою очередь включает в себя многочисленные органы в центре и на местах, такие как федеральные министерства, иные федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Федерации. Достигается эта цель использованием необходимых юридически властных полномочий (распорядительство). Именно это дает основание именовать исполнительную власть исполнительно-распорядительной.

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

Из всего ранее сказанного следует, что **исполнительная власть** — неперенный атрибут государственно-властного механизма, построенного на началах разделения властей. Она всегда существует наряду

с законодательной и судебной властями. Она выражается в деятельности специальных субъектов, наделенных исполнительной компетенцией, и представлена в государственно-властном механизме органами исполнительной власти.

У исполнительной власти есть определенная сфера отношений, где она действует, которая включает в себя:

- отношения власти с гражданином;
- хозяйственную, социальную и правоохранительную сферы, область внешних отношений и интересов;
- отношения с предприятиями, учреждениями и иными организациями, отношения с их трудовыми коллективами.

Так же, как и у любой другой власти, у исполнительной есть свои признаки:

1) исполнительная власть носит универсальный характер, она существует непрерывно и везде, где функционируют человеческие коллективы;

2) исполнительная власть обладает принудительным характером, она делает упор на силу — возможность самостоятельно осуществлять меры воздействия;

3) предметность — наличие правовых, информационных, технических и организационных ресурсов;

4) исполнительная власть носит организующий характер.

Проблемы соотношения государственного управления и исполнительной власти поднимаются российскими учеными-административистами А.П. Алехиным, А.П. Корневым и др. По их утверждению, органы государственного управления (с отдельными замечаниями) являются органами исполнительной власти.

Однако понятие государственного управления более широкое. Управление по отдельным вопросам осуществляется органами всех ветвей власти. А аппарат государственного управления, по мнению К.С. Бельского, образует единую основу, устойчивость и порядок в функционировании всех ветвей государственной власти, термин же «государственное управление» дает нам возможность осмыслить одну из важнейших функций исполнительной власти и одновременно с этим способствует пониманию деятельности каждой из ветвей государственной власти¹.

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

Целями деятельности исполнительной власти являются в первую очередь обеспечение условий, способствующих благополучию граждан, общества и государства. Создание условий, которые способствовали бы благополучию граждан, общества и государства, а также условий для реализации гражданами и организациями их прав и свобод, для свободной политической, экономической, социальной и духовной жизни общества.

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

Глава 5. Субъекты административного права Российской Федерации

5.1. Понятие субъектов административного права

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

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

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

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 право- и дееспособностью.

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

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

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

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

Административное право характеризуется большим числом субъектов. У каждого такого субъекта свои полномочия и по объему, и по структуре, и по свойствам. В связи с этим целесообразно, с точки зрения практики правового регулирования и изучения данной проблемы, классифицировать субъекты административного права по группам, каждая из которой имеет свой административно-правовой статус.

К числу **индивидуальных субъектов** относятся:

- граждане Российской Федерации;
- иностранные граждане и лица без гражданства.

Специфическими индивидуальными субъектами являются должностные лица. Их особенностью является то, что, проявляя себя индивидуально, они, тем не менее, фактически являются официальными представителями того или иного органа исполнительной власти.

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

Государственные организации как субъекты административного права, это:

- органы исполнительной власти (органы 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 предприятия и учреждения.

Конкретными разновидностями субъектов административного права являются:

- граждане Российской Федерации; иностранные граждане; лица без гражданства (физические лица);
- Президент РФ; президенты субъектов Российской Федерации;

- федеральные органы исполнительной власти; органы исполнительной власти субъектов РФ;
- государственные служащие; государственные предприятия, учреждения и организации;
- негосударственные предприятия, учреждения и организации;
- органы местного самоуправления; муниципальные предприятия, учреждения и организации;
- фонды; общественные объединения; религиозные объединения;
- совместные и иностранные предприятия, учреждения и организации.

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

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

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

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

Совокупность прав, свобод гражданина и их гарантий, а также его обязанностей составляет содержание его правового статуса, в основе которого лежат нормы Конституции РФ, Федеральный закон от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации», другие законодательные акты Российской Федерации и ее субъектов.

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

Административно-правовое положение граждан определяется прежде всего объемом и характером их административной правосубъектности, образуемой административной правоспособностью и административной дееспособностью.

Под **административной правоспособностью** гражданина понимается признаваемая за ним законом фактическая возможность быть субъектом административного права, иметь права и обязанности административно-правового характера. Возникает она с момента рождения гражданина.

Все граждане России обладают равным объемом административной правоспособности. Объем административной правоспособности граждан может быть изменен только государством путем издания соответствующих правовых актов.

Административная правоспособность граждан может определяться применительно к возрасту, уровню образования, состоянию здоровья граждан и т.п.

Для отдельных граждан правоспособность может быть временно ограничена в случаях и в порядке, определенных законодательством, например в связи с совершением уголовного или административного правонарушения, за которые закон предусматривает санкции в виде лишения свободы, лишения специальных прав и другие правоограничения.

Административная правоспособность граждан характеризуется неразрывной связью прав и обязанностей, выражающей сочетание интересов каждого гражданина с интересами других граждан, обществом в целом.

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

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

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

Наступление административной дееспособности связывается, как правило, с достижением определенного возраста. В полном объеме она возникает по достижении гражданином 18-летнего возраста. Однако необходимо помнить и о том, что в различных сферах ограниченная дееспособность может возникать до достижения совершеннолетия. Так, например, административная ответственность граждан наступает с 16-летнего возраста, до этого момента за административные проступки несовершеннолетних граждан несут ответственность родители или лица, их заменяющие. Определенные меры дисциплинарного взыскания могут применяться к учащимся образовательных учреждений, вплоть до отчисления из школы, в данном случае мы говорим о частичной дееспособности, которая наступает с 7 лет.

При этом необходимо учитывать, что не все граждане Российской Федерации обладают одинаковой административной дееспособностью. Например, не обладают административной дееспособностью лица, страдающие некоторыми психическими заболеваниями, а также граждане, которых в соответствии с законом и на основании судебного решения либо решения иного компетентного органа лишили определенных прав.

На основе административной правоспособности дееспособные граждане осуществляют свои права и обязанности, вступая в конкретные административно-правовые отношения.

Самой важной сферой реализации административной правоспособности граждан была и остается система исполнительной власти, которая связана с возможностью граждан вступать в административные правоотношения. При этом другой стороной в таких правоотношениях является орган исполнительной власти, должностное лицо либо организация или ее представитель, которые обладают полномочиями административно-правового характера.

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

а) с использованием гражданами их прав в сфере исполнительной власти;

б) с выполнением возложенных на граждан обязанностей (обязанность по защите Отечества; платить законно установленные налоги и сборы; сохранять природу и окружающую среду, и т.д.);

в) с нарушениями прав и законных интересов граждан, защитой и восстановлением нарушенных прав;

г) с нарушением гражданином его обязанностей перед государством.

5.2. Гражданство Российской Федерации. Полномочные органы, ведающие делами о гражданстве РФ

Гражданство Российской Федерации — это устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Полномочными органами, ведающими делами о гражданстве РФ¹, являются:

¹ Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. №62-ФЗ // Российская газета. 2002. 5 июня.

1) Президент РФ;

2) Федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами внутренних дел (Министерство внутренних дел РФ), и его территориальные органы;

3) Федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел (Министерство иностранных дел РФ), и дипломатические представительства и консульские учреждения РФ, находящиеся за пределами России.

Президент РФ принимает решения по следующим вопросам:

- прием в гражданство РФ и восстановление в гражданстве РФ в общем порядке (по ст. 13, 15 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» для иностранных граждан и лиц без гражданства»);

- выход из гражданства РФ в общем порядке (в соответствии с ч. 1 ст. 19 и ч. 1 ст. 26 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (при выходе из гражданства РФ лиц, проживающих на территории России, и при решении вопроса о гражданстве детей при усыновлении (удочерении));

- отмена решений по вопросам гражданства РФ.

Кроме того, Закон наделяет Президента РФ правом принятия указов по вопросам гражданства РФ и положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ (утверждено Указом Президента РФ от 14 ноября 2002 г. № 1325¹).

Организационное, информационное и аналитическое обеспечение реализации Президентом РФ возложенных на него полномочий по вопросам гражданства РФ и предоставления политического убежища обеспечивает **Управление по вопросам гражданства при Президенте РФ**².

К его функциям отнесены: подготовка предложений по совершенствованию законодательства по вопросам гражданства РФ и предоставления политического убежища, информационных материалов; обеспечение деятельности Комиссии по вопросам гражданства при Президенте РФ.

¹ Российская газета. 2002. 19 ноября.

² Указ Президента РФ «О совершенствовании структуры Администрации Президента Российской Федерации» от 12 февраля 1998 г. № 162; Положение об Управлении Президента РФ по вопросам гражданства. Утверждено Указом Президента РФ от 24 апреля 1998 г. № 449 // Собрание законодательства РФ. 1998. № 17. Ст. 1919.

Комиссия по вопросам гражданства при Президенте РФ¹ — совещательный и консультативный орган, который осуществляет предварительное рассмотрение заявлений по вопросам гражданства и политического убежища для подготовки предложений Президенту РФ. В ее состав входят Председатель, его заместитель, секретарь и члены Комиссии, в том числе начальник Управления Президента РФ по вопросам гражданства и его заместители.

Комиссия анализирует и обобщает практику применения законодательства РФ о гражданстве и предоставлении политического убежища, взаимодействует с международными организациями и участвует в подготовке международных договоров России по вопросам гражданства.

Федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами внутренних дел (Министерство внутренних дел РФ), и его территориальные органы проводят работу по приему и рассмотрению заявлений по вопросам гражданства от лиц, проживающих на территории России, проверяют факты и документы, представленные в их обоснование, и принимают по ним решения. В необходимых случаях направляют полученные документы Президенту РФ и исполняют принятые им решения. В их полномочиях также — определение принадлежности лиц, проживающих на территории РФ, к гражданству РФ, оформление гражданства и отмена решений по вопросам гражданства и др.

Федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел (Министерство иностранных дел РФ), и дипломатические представительства и консульские учреждения РФ, находящиеся за пределами России, наделены полномочиями, аналогичными МВД РФ, но исполняют их за пределами Российской Федерации.

5.3. Права и обязанности граждан в сфере государственного управления

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

¹ Положение о Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации. Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 1318 // Российская газета. 2002. 19 ноября.

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

Права граждан в сфере государственного управления делятся в зависимости от механизма их реализации на:

- **абсолютные** — права, которыми лица пользуются по своему усмотрению, а субъекты власти обязаны создавать условия и не мешать их реализации, а наоборот, защищать, например, право на отдых, право на труд и т.д.;

- **относительные** — права, для реализации которых нужен акт государственного органа, например, приказ о назначении на должность, лицензия на осуществление предпринимательской деятельности, и др.

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

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

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

По своему содержанию права делятся на три вида:

- **право на участие в государственном управлении** — к таковым относятся, например, право на государственную службу, право на получение необходимых документов, пресечение противоправных действий со стороны других граждан. и пр.;

- **право на государственное участие, содействие, помощь компетентных организаций** — к ним можно отнести: право на получение организационной, технической, санитарно-эпидемиологической, медицинской помощи и др.;

- **право на защиту** — основными формами реализации права на защиту являются: административная жалоба, защита в административно-юрисдикционном производстве, право на помощь негосударственных организаций.

Во взаимодействии с управленческими структурами гражданами России реализуются прежде всего следующие права:

1. Право граждан участвовать в управлении государством, как непосредственно, так и через своих представителей (ч. 1, ст. 32 Конституции РФ). Оно подкрепляется их правом избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

2. Право граждан на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов (ч. 1, ст. 30 Конституции РФ).

3. Право граждан проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31 Конституции РФ). Порядок реализации указанного права регламентируется Указом Президента РФ от 25 мая 1992 г. «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования»¹.

4. Право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ).

5. Право граждан на свободу и личную неприкосновенность. Арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускается только по судебному решению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более чем 48 часов (ст. 22 Конституции РФ). Основания и порядок применения административного задержания, а также административного ареста урегулированы законодательством об административных правонарушениях.

6. Неприкосновенность жилища означает, что никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения (ст. 25 Конституции РФ).

7. Право на свободное передвижение, выбор места пребывания и места жительства, свободного выезда за пределы Российской Федерации и возвращения (ст. 27 Конституции РФ). Ограничения, установленные правовыми актами, связаны с режимом паспортно-визовой системы и регистрации.

8. Право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, за исключением сведений, составляющих государственную тайну. Пере-

¹ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. №22. Ст. 1216.

чень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом (ст. 29 Конституции РФ). Осуществление этого права регламентируется Законом РФ от 27 декабря 1991 г. «О средствах массовой информации»¹, а также отдельными указами Президента РФ, направленными на обеспечение этого права.

9. Право граждан на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53 Конституции РФ). Вред, причиненный гражданину незаконными действиями государственных органов, а также должностных лиц при исполнении ими обязанностей в области административного управления, возмещается на общих основаниях, установленных гражданским законодательством.

Имея права, граждане Российской Федерации вместе с тем выполняют возложенные на них Конституцией РФ обязанности.

Административно-правовые обязанности граждан Российской Федерации подразделяются на два вида:

1. **Абсолютные** — возлагаются на каждого и не зависят от конкретных обстоятельств (например, соблюдение законов, уплата установленных налогов, и т.п.).

2. **Относительные** — возникают из правомерных действий, направленных на приобретение прав и пользование ими (обязанность собственника автомобиля — платить налоги, поступающие в дорожные фонды, и т.п.).

Обязанности граждан Российской Федерации как субъектов административного права заключаются в следующем:

- платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57 Конституции РФ);
- сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58 Конституции РФ);
- защищать Отечество (ст. 59 Конституции РФ);
- не заниматься экономической деятельностью, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ст. 34 Конституции РФ);
- соблюдать Конституцию и законы Российской Федерации (ст. 15 Конституции РФ).

¹ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. №7. Ст. 300.

Как видно из приведенного нами перечня, все обязанности граждан Российской Федерации закреплены в основном законе — Конституции РФ.

Важнейшей обязанностью граждан, как субъектов административного права, является соблюдение ими административно-правовых норм и основанных на них законных требований органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц.

Невыполнение гражданами своих обязанностей в сфере государственного управления влечет за собой применение различных мер воздействия, включая и средства административно-правового характера. В этом случае, при наличии достаточных к тому оснований, граждане могут быть привлечены к административной, дисциплинарной, материальной и уголовной ответственности.

5.4. Административно-правовые гарантии прав граждан

Закон является изначальным и универсальным гарантом прав граждан.

Законные права граждан в сфере государственного управления подлежат защите, для чего закон устанавливает специальные гарантии.

Однако закон может выполнить функцию гаранта при соблюдении ряда условий, прежде всего он должен быть адекватным экономической и политической ситуации в стране и в то же время достаточно стабильным.

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

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

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

Организационные гарантии состоят в том, что в своей деятельности государство должно исходить из единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти России и органами государственной вла-

сти субъектов Федерации, разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную.

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

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

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

Административно-правовая охрана прав и свобод граждан регламентируется нормами административного законодательства, которые регулируют порядок реализации права граждан на государственную службу, образование и т.д.

Эти нормы также оберегают жизнь и здоровье, честь, достоинство, личную свободу граждан, устанавливая правила поведения в общественных местах, правила пожарной безопасности, правила дорожного движения и другие.

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

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

Предусматривая государственно-правовые институты обеспечения прав и свобод граждан, Конституция РФ закрепляет право человека и гражданина защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, например объявление забастовок, граждане Российской Федерации имеют также право на необходимую оборону.

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

Еще одной важной гарантией защиты законных прав и свобод граждан в государственном управлении, является обжалование незаконных действий органов управления и их должностных лиц и осуществление гражданами права жалобы, предусмотренного Законом РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

5.5. Виды обращений граждан

Законодательство еще советского периода уделяло значительное внимание механизму реализации обращений граждан. Так, например, 12 апреля 1968 г. был издан Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан», которому была придана сила закона.

Конституция Российской Федерации, закрепляет право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Различают три вида обращений граждан:

1) предложение — это привлечение внимания к несовершенству организации, деятельности или регулирования в той или иной области и указание на пути их устранения;

2) заявление — обращение гражданина по поводу реализации права или законного интереса, не связанного с его нарушением;

3) жалоба — обращение в государственные или иные официальные органы к должностным лицам по поводу нарушенного права или законного интереса гражданина.

Законодательство позволяет также различать:

- а) общее право жалобы, которым обладают все граждане как таковые;
- б) специальное право жалобы, предоставленное лицам как участникам гражданского и уголовного процесса, административного и дисциплинарного производства, трудовых споров и т.п.

Специальное право закрепляется законодательством, наделяющим граждан, в дополнение к общей, еще и специальной правосубъектностью. Например, лицо, имеющее право обжаловать постановление по делу об административном правонарушении, именуется в законодательстве не гражданином, а лицом, в отношении которого оно вынесено, а также потерпевшим. Поскольку, в частности, постановление может быть вынесено как в отношении гражданина, так и должностного лица, водителя автотранспортного средства и т.д.

Общее право жалобы, реализуемое в соответствии с законодательством Российской Федерации, может быть подразделено на два вида: право на административное обжалование и право на судебное обжалование.

В соответствии с положениями Закона Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», в суде могут быть обжалованы акты и действия любого органа и должностного лица. Не ограничен круг лиц, которые имеют право подать жалобу. При этом запрещается пересылка жалобы на рассмотрение того органа или должностного лица, на действия которых подана жалоба. По смыслу указанного нами закона жалоба подлежит разрешению в срок до одного месяца.

Жалоба подается в те органы или тем должностным лицам, которым непосредственно подчинены орган, предприятие, учреждение, организация или должностное лицо, действие которых обжалуется.

Закон РФ от 27 апреля 1993 г., закрепляет право граждан обжаловать в суд коллегиальные и единоличные действия (решения) государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и их объединений и должностных лиц, в результате которых:

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

Однако необходимо помнить, что в порядке, который предусмотрен Законом РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», не могут быть обжалованы действия или решения, проверка которых отнесена законодательством к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ, а также действия или решения, в отношении которых законодательством предусмотрен иной порядок судебного обжалования.

При этом следует учитывать, что в данном случае речь идет не об ограничении судебного обжалования, а только лишь о пределах действия указанного закона и о различных правовых режимах обжалования в суд.

Закон также устанавливает альтернативный порядок обжалования. Гражданин по своему усмотрению может обратиться с жалобой непосредственно в суд, либо к вышестоящему в порядке подчиненности органу или должностному лицу.

В свою очередь орган или должностное лицо обязаны рассмотреть жалобу в месячный срок. Если гражданину в удовлетворении жалобы отказано или он не получил ответа в течение месяца со дня ее подачи, он вправе обратиться с жалобой в суд.

Также жалоба может быть подана не самим гражданином, права которого нарушены, а уполномоченным в надлежащем порядке его представителем.

Жалоба может быть подана либо по месту жительства гражданина чьи права нарушены, либо в суд по месту нахождения органа или должностного лица, которые нарушили права гражданина.

С жалобой в суд гражданин может обращаться в установленные законом сроки:

а) в течение трех месяцев со дня, когда ему стало известно о нарушении его прав;

б) в течение одного месяца со дня отказа в удовлетворении жалобы вышестоящим органом (должностным лицом) или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ.

Жалоба рассматривается судом по правилам гражданского судопроизводства. Суд, признав обжалуемое действие или решение незаконным, отменяет применение к гражданину меры ответственности либо

иным путем восстанавливает его нарушенные права и свободы. Признав обжалуемое действие или решение законным, суд отказывает в удовлетворении жалобы.

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

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

Правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации регулируется Конституцией РФ, Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г.¹, иными федеральными законами, международными договорами Российской Федерации и другими правовыми актами.

Согласно Конституции РФ (ст. 63, п. 3) иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором.

Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» дает следующие понятия, необходимые для уяснения правового статуса рассматриваемых субъектов:

- *иностранный гражданин* — это физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства;
- *лицо без гражданства* — это физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

При этом в рассматриваемом Законе понятие «иностранный гражданин» включает в себя понятие «лицо без гражданства», за исклю-

¹ Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

чением отдельных случаев, когда федеральным законом для лиц без гражданства устанавливаются специальные правила, отличающиеся от правил, установленных для иностранных граждан.

Закон позволяет различать иностранных граждан, временно пребывающих в РФ, временно проживающих в РФ, а также постоянно проживающих в РФ.

Временно пребывающий в РФ иностранный гражданин обязан выехать из России по истечении срока действия визы или срока, не превышающего девяносто суток, если на момент истечения указанных сроков им не получено разрешение на продление срока пребывания либо разрешение на временное проживание.

Срок временного пребывания иностранного гражданина в России может быть продлен либо сокращен (по решению МИДа или органа МВД), если изменились условия или перестали существовать обстоятельства, в связи с которыми иностранному гражданину был разрешен въезд в РФ.

Если иностранный гражданин прибыл в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и заключил трудовой договор (гражданско-правовой договор на выполнение работ (оказание услуг), то срок его пребывания в России продлевается на срок действия заключенного договора, но не более чем на один год, исчисляемый со дня въезда иностранного гражданина в РФ. Решение о продлении срока временного пребывания иностранного гражданина в РФ принимается территориальным органом МВД РФ.

Иностранные граждане, временно проживающие на территории РФ, обязаны иметь разрешение на временное проживание (срок его действия — три года). Оно выдается, как правило, в пределах квоты, утвержденной Правительством РФ. Указанная квота утверждается ежегодно по предложениям исполнительных органов государственной власти субъектов РФ с учетом демографической ситуации в соответствующем субъекте и возможностей данного субъекта по обустройству иностранных граждан.

Без учета утвержденной Правительством РФ квоты разрешение на временное проживание может быть выдано иностранному гражданину, если он родился на территории РСФСР и состоял в прошлом в гражданстве СССР или родился на территории РФ, а также в других случаях, предусмотренных Законом.

Иностранные граждане, прожившие в Российской Федерации не менее одного года на основании разрешения на временное проживание, могут получить **вид на жительство**. Таким образом они приобретают статус **постоянно проживающих на территории РФ**. Вид на жительство выдается сроком на пять лет и может быть продлен на тот же срок неограниченное число раз.

Разрешение на временное проживание и вид на жительство оформляются в виде документов, их получение возможно по заявлению гражданина. Закон (ст. 7, 9) устанавливает основания отказа в выдаче либо аннулирования указанных документов. Это может происходить в случаях:

- если иностранный гражданин выступает за насильственное изменение основ конституционного строя РФ, своими действиями создает угрозу безопасности страны или граждан;
- финансирует, планирует террористические (экстремистские) акты, оказывает им содействие или совершает их, иными действиями поддерживает террористическую (экстремистскую) деятельность;
- подвергался административному выдворению за пределы РФ либо депортации (при отказе в выдаче разрешения на временное проживание — в течение пяти лет, предшествовавших дню подачи заявления о выдаче этого разрешения);
- представил поддельные или подложные документы либо сообщил о себе заведомо ложные сведения;
- осужден вступившим в законную силу приговором суда за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо преступления, рецидив которого признан опасным;
- имеет непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории РФ либо за ее пределами, признаваемого таковым в соответствии с федеральным законом;
- неоднократно (два или более раз) в течение одного года привлекался к административной ответственности за нарушение законодательства РФ в части обеспечения режима пребывания (проживания) иностранных граждан в РФ;
- не может предоставить доказательств возможности содержать себя и членов своей семьи в России в пределах прожиточного минимума, не прибегая к помощи государства, за исключением случая, если он признан нетрудоспособным;

- по истечении трех лет со дня въезда не имеет в России жилого помещения на основаниях, предусмотренных законодательством РФ;
- выехал из России в иностранное государство для постоянного проживания;
- находится за пределами РФ более шести месяцев;
- заключил брак с гражданином РФ, послуживший основанием для получения разрешения на временное проживание, и этот брак признан судом недействительным;
- является больным наркоманией, либо не имеет сертификата об отсутствии у него ВИЧ-инфекции, либо страдает одним из инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих (их перечень утверждается Правительством РФ).

Основанием для выдачи иностранному гражданину визы либо для въезда в Россию в порядке, не требующем получения визы, является **приглашение на въезд в Российскую Федерацию**, которое выдается Министерством иностранных дел РФ, либо Министерством внутренних дел РФ или его территориальным органом. Основаниями для выдачи приглашений могут являться ходатайства федеральных органов государственной власти и органов власти субъектов РФ, дипломатических представительств и консульских учреждений иностранных государств в РФ, международных организаций и их представительств в РФ, представительств иностранных государств при международных организациях. Ходатайства в территориальные органы МВД РФ могут быть поданы органами местного самоуправления, юридическими лицами, гражданами РФ и постоянно проживающими в РФ иностранными гражданами.

Одновременно с ходатайством о выдаче приглашения приглашающей стороной представляются гарантии материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранного гражданина на период его пребывания в России.

Иностранный гражданин, въехавший в Российскую Федерацию, обязан зарегистрироваться по месту своего пребывания в течение трех рабочих дней со дня прибытия. Регистрация производится по письменному заявлению иностранного гражданина, поданному лично или через приглашающую организацию в территориальный орган МВД РФ. На временно проживающих и постоянно проживающих иностранных граждан РФ возложена обязанность ежегодной перерегистрации в указанных органах.

В случае утраты документов, служащих основанием въезда в РФ, иностранный гражданин не подлежит регистрации и обязан выехать не позднее чем через десять суток со дня получения им временного документа, выданного по его письменному заявлению об утрате документов.

Как уже было отмечено, иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ. Иностраный гражданин или лицо без гражданства имеют право на свободу и личную неприкосновенность, на неприкосновенность частной жизни, на социальное обеспечение и медицинскую помощь, на неприкосновенность жилища, им гарантирована свобода совести и свобода вероисповедания и т.д. Кроме того, им предоставлено право на обжалование неправомерных действий и решений государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц.

Иностранцы обязаны платить законно установленные налоги и сборы, сохранять природу и окружающую среду и т.п.

В то же время российское законодательство устанавливает ряд **ограничений прав и обязанностей этих субъектов**, которые определяют специфику их административно-правового статуса:

- в соответствии с Конституцией РФ каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Законодательство РФ ограничивает это право, устанавливая, что иностранные граждане и лица без гражданства не могут быть государственными и муниципальными служащими, а также занимать иные должности или заниматься деятельностью, которые требуют принадлежности к гражданству РФ. Например, быть судьями, занимать должности в правоохранительных органах, занимать должности капитана, старшего помощника капитана, старшего механика и радиоспециалиста на судах, плавающих под Государственным флагом РФ (п. 1 ст. 56 Кодекса торгового мореплавания), быть командиром воздушного судна гражданской авиации.

Они не могут быть приняты на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности РФ (структурные подразделения по защите государственной тайны и подразделения, осуществляющие работы, связанные с использованием сведе-

ний, составляющих государственную тайну, органов государственной власти и организаций, и др.¹⁾;

- для них предусмотрен особый порядок допуска к сведениям, составляющим государственную тайну²⁾;

- они не имеют права избирать и быть избранными в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, а также участвовать в референдумах РФ и ее субъектов. Согласно п. 2 ст. 12 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ» правом избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также правом участия в референдуме наделены лишь постоянно проживающие в РФ иностранные граждане в случае и порядке, предусмотренными федеральными законами;

- иностранные граждане и лица без гражданства не могут быть призваны на военную службу (альтернативную гражданскую службу), не могут поступить на военную службу в добровольном порядке и не могут быть приняты на работу в Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы в качестве лица гражданского персонала;

- иностранные граждане имеют право свободно передвигаться по территории РФ, выбирать место пребывания и жительства. Однако в целях обеспечения государственной безопасности, охраны общественного порядка допускаются и некоторые ограничения этих прав. ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ» ограничивает право свободного передвижения по территории России требованием наличия специального разрешения на посещение территорий, организаций и объектов по перечню Правительства РФ. В частности, к ним относятся территории закрытых административно-территориальных образований, закрытых военных городков, территории, на которых введено чрезвычайное или военное положение; зоны экологического бедствия, пограничная зона; объекты, на которых размещаются орга-

¹ Постановление Правительства РФ «Об утверждении перечня объектов и организаций, в которые иностранные граждане не имеют права быть принятыми на работу» от 11 октября 2002 г. №755 // Российская газета. 2002. 16 октября.

² Положение о порядке допуска лиц, имеющих двойное гражданство, лиц без гражданства, а также лиц из числа иностранных граждан, эмигрантов и реэмигрантов к государственной тайне. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 22 августа 1998 г. №1003 // Собрание законодательства РФ. 1998. №3. Ст. 4407.

ны государственной власти и иные органы и организации, осуществляющие работы, связанные с использованием сведений, составляющих государственную тайну и др.¹.

Находящиеся в РФ иностранные граждане обязаны соблюдать Конституцию и законы РФ, уважать традиции и обычаи народов России.

Иностранцы граждане и лица без гражданства, совершившие преступления, административные или иные правонарушения на территории РФ, подлежат ответственности на основании законодательства РФ. При этом только к этим субъектам может быть применен особый вид административного наказания — **административное выдворение за пределы Российской Федерации**. Как мера административного пресечения к иностранному гражданину может быть применена **депортация** — принудительная высылка из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в России.

¹ Постановление Правительства РФ «Об утверждении перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение» от 11 октября 2002 г. №754 // Российская газета. 2002. 16 октября.

Глава 6. Административно-правовой статус органов исполнительной власти

6.1. Понятие и виды органов исполнительной власти

Конституция РФ, отказавшись от термина «государственное управление», ввела в оборот новое понятие — «исполнительная власть». Исполнительная власть реализуется в деятельности специальных органов, формируемых на федеральном уровне и уровне субъектов РФ.

Длительный опыт функционирования органов исполнительной власти и научные разработки позволяют выделить следующие их основные черты:

- это организованный коллектив, образующий самостоятельную часть государственного механизма и реализующий задачи и функции исполнительной власти;
- представляет собой часть единой системы органов исполнительной власти Российской Федерации или субъекта РФ;
- наделен государственно-властными полномочиями, действует от имени Российской Федерации или субъекта РФ;
- обладает правовым статусом, который формируется нормами конституций (уставов), законодательных и подзаконных актов РФ и ее субъектов;
- имеет собственные функции и компетенцию;
- подзаконен, осуществляет свою деятельность на основе и во исполнение закона;
- имеет территориальный масштаб деятельности;
- его персонал составляют государственные служащие;
- структурно организован, обеспечен необходимыми материальными, финансовыми, информационными и другими ресурсами;
- их образование, реорганизация и ликвидация осуществляются в порядке, установленном нормативными актами РФ и ее субъектов.

Орган исполнительной власти можно определить как самостоятельный структурный элемент государственного механизма, действующий

на определенной территории, наделенный властными полномочиями, правовыми, материальными, финансовыми, информационными и иными ресурсами и реализующий задачи и функции исполнительной власти.

В соответствии с *федеративным устройством России* различаются:

- *федеральные органы исполнительной власти* (Правительство РФ, федеральные министерства, государственные комитеты РФ, федеральные комиссии России, федеральные службы, российские агентства, федеральные надзоры и иные федеральные органы исполнительной власти);

- *органы исполнительной власти субъектов РФ* (государственные советы, правительства, кабинеты министров, администрации, мэрии, министерства и др.)

Конституция РФ (ст. 77) устанавливает, что в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ *федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.*

По *территориальному масштабу деятельности* в Российской Федерации функционируют:

- *федеральные исполнительные органы* (действуют в масштабе всей страны);

- *исполнительные органы субъектов РФ* (действуют на территории одного субъекта РФ);

- *территориальные органы федеральных органов исполнительной власти* (действуют на территории одного или нескольких субъектов РФ);

- *территориальные органы исполнительной власти субъектов РФ;*

- *межтерриториальные исполнительные органы* специального назначения (действуют в пределах функционально-территориальных округов, зон и т.д.).

По *характеру компетенции* выделяются органы *общей и специальной (отраслевой, межотраслевой, внутриотраслевой) компетенции.*

Органы общей компетенции осуществляют общие административные функции, руководят на подведомственной им территории всеми или большинством отраслей и сфер управления. К ним относятся правительства, администрации и т.д.

Органы отраслевой компетенции осуществляют руководство подведомственными им отраслями (например, Министерство культуры РФ, Министерство сельского хозяйства РФ, Министерство энергетики РФ).

Органы межотраслевой компетенции выполняют специализированные функции для нескольких отраслей или сфер управления. К таким органам можно отнести Министерство промышленности, науки и технологий РФ, Министерство экономического развития и торговли РФ, Министерство труда и социального развития РФ и т.д.

Органы внутриотраслевой компетенции действуют в рамках отдельных отраслей, выполняя специальные функции. К ним относятся территориальные органы федеральных министерств (например, межрегиональные территориальные управления и территориальные управления воздушного транспорта Министерства транспорта РФ).

На основе действующих нормативно-правовых актов Российской Федерации и ее субъектов можно выделить следующие *организационно-правовые формы органов исполнительной власти*: правительства; кабинеты министров, имеющие статус правительств; министерства; комитеты; комиссии; службы, агентства; надзоры; администрации; главные управления; управления; инспекции; департаменты; мэрии и т.д.

По *порядку разрешения подведомственных вопросов* органы исполнительной власти делят на две группы: *коллегиальные и единоначальные*.

В соответствии с принципом коллегияльности решения в коллегияльном органе исполнительной власти (в Правительстве РФ, правительствах и администрациях субъектов РФ, государственных комитетах и других) принимаются большинством голосов.

В единоначальных органах (в министерствах, комиссиях, службах, агентствах, надзорах и других) решающая власть по всем вопросам принадлежит возглавляющему данный орган руководителю.

Следует отметить, что многие органы исполнительной власти в своей работе сочетают принципы единоначалия и коллегияльности. Так, например, в министерствах создаются коллегии в составе министра, других руководящих работников, специалистов, ученых, представителей органов исполнительной власти. Единоначалие в коллегияльных органах проявляется при решении руководителем вопросов внутриведомственного характера.

Приведенная классификация органов исполнительной власти не исчерпывает всех возможных подходов. На современном этапе необходи-

мо создание официальных классификаторов и формирование законодательной базы функционирования органов исполнительной власти.

6.2. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти

В соответствии с конституционными нормами Президент РФ является постоянно действующим органом государственной власти и осуществляет свои полномочия как единоличный глава государства (ст. 11, ч. 1; ст. 80, ч. 1).

Президент является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, принимает меры по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности; обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, а также осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории РФ (ст. 80, ч. 2; ст. 78, ч. 4 Конституции РФ). В этих целях Президент РФ наделяется соответствующими конституционными полномочиями, осуществление которых является его прерогативой. Так, в сфере исполнительной власти Президент РФ:

- назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ;
- имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ и его Президиума;
- принимает решение об отставке Правительства РФ;
- по предложению Председателя Правительства РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров;
- утверждает систему и структуру федеральных органов исполнительной власти;
- вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом;

- вправе отменять постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и своим указам;

- может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ.

Президент РФ издает указы и распоряжения, обязательные для исполнения на всей территории РФ, подписывает и обнародует федеральные законы (в том числе и по вопросам функционирования органов исполнительной власти).

В соответствии с Конституцией РФ и федеральным законодательством Президент руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждает по представлению Председателя Правительства РФ положения о них и назначает их руководителей, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами РФ и Председатель Совета Безопасности РФ.

Таким образом, исходя из конституционных положений. Президент РФ не является главой исполнительной власти, но оказывает значительное влияние на деятельность исполнительных органов РФ.

Указом Президента РФ от 1 сентября 2000 г. был образован *Государственный совет Российской Федерации* — совещательный орган, содействующий реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти¹.

Президент РФ является Председателем Государственного совета. Членами Государственного совета являются по должности высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ. По решению Президента РФ в его состав могут быть включены лица, замещавшие должности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ два и более срока подряд.

¹ Указ Президента РФ «О Государственном совете РФ», Положение о Государственном совете РФ от 1 сентября 2000 г. № 1602 // Российская газета . 2000. 5 сентября.

Таким образом, новый совещательный орган способствует более тесному взаимодействию Президента РФ с руководителями высших исполнительных органов субъектов РФ.

В числе основных задач Государственного совета:

- обсуждение имеющих особое государственное значение проблем, касающихся взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов;
- обсуждение вопросов, касающихся исполнения (соблюдения) органами государственной власти и органами местного самоуправления, их должностными лицами Конституции РФ, федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ;
- содействие Президенту РФ при использовании им согласительных процедур для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ.

Заседания Госсовета проводятся, как правило, не реже одного раза в три месяца. Решения, принятые на заседаниях, при необходимости оформляются указами, распоряжениями или поручениями Президента РФ, а в случае выработки решения о необходимости принятия федерального конституционного закона, федерального закона или внесения в них изменений или поправок в проект соответствующего акта вносится в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы Президента РФ.

В целях обеспечения реализации Президентом РФ своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений учрежден *институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах*¹.

Основными задачами полномочного представителя являются:

- 1) организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом РФ;

¹ Указ Президента РФ «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе», Положение о полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе от 13 мая 2000 г. № 849 // Собрание законодательства РФ. 2000. №20. Ст. 2112; №26. Ст. 2748; №38. Ст. 3781; Российская газета. 2001. 31 января.

2) организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти;

3) обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента РФ;

4) представление Президенту РФ регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе и внесение соответствующих предложений.

Для реализации возложенных на него задач полномочный представитель Президента РФ выполняет следующие функции:

- обеспечивает координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе;

- организует взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями;

- организует контроль за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, за реализацией федеральных программ в федеральном округе;

- принимает участие в работе органов государственной власти субъектов РФ, а также органов местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа;

- организует по поручению Президента РФ проведение согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, находящимися в пределах федерального округа;

- вносит Президенту РФ предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ, находящихся в пределах федерального округа, в случае противоречия этих актов Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина, и др.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 12 августа 2000 г. полномочные представители приглашаются на заседания Правительства РФ с правом совещательного голоса, а также на заседания создаваемых Правительством РФ комиссий и советов, на проводимые Председателем Правительства РФ и его заместителями совещания по

вопросам, затрагивающим интересы соответствующих федеральных округов¹.

Обеспечение деятельности полномочного представителя осуществляет аппарат полномочного представителя, являющийся самостоятельным подразделением Администрации Президента РФ. В структуре Администрации Президента РФ имеются и другие подразделения, оказывающие влияние на деятельность органов исполнительной власти, например, Главное контрольное управление, осуществляющее контроль и проверку исполнения органами исполнительной власти и их должностными лицами федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ и т.д.

Кроме того, на основе Указа Президента РФ от 17 мая 2000 г.² в структуру федеральных органов исполнительной власти включены: Главное управление специальных программ Президента РФ, Государственная техническая комиссия при Президенте РФ и Управление делами Президента РФ.

6.3. Правительство Российской Федерации — высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации

Правительство РФ является федеральным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Основы правового статуса Правительства РФ, его состав и принципы деятельности, полномочия и другие вопросы регулируются Конституцией РФ (гл. 6) и Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г.³

¹ Постановление Правительства РФ «О взаимодействии Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах и схеме размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» от 12 августа 2000 г. №592 // Российская газета. 2000. 22 августа.

² Указ Президента Российской Федерации «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 17 мая 2000 года №867 // Собрание законодательства РФ. 2000. №21. Ст. 2168; №39. Ст. 3856; №49. Ст.4799; 2001. №43. Ст. 4071; №45. Ст. 4251; Российская газета. 2002. 7 мая.

³ Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» (в ред. Федерального конституционного закона от 31.12.97 №3-ФКЗ) от 17 декабря 1997 г. №2-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; 1998. № 1. Ст. 1.

Деятельность Правительства РФ основана на принципах верховенства Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов, народовластия, федерализма, разделения властей, ответственности, гласности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Правительство РФ — коллегиальный орган, состоящий из членов Правительства РФ — Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя и федеральных министров.

Председатель Правительства назначается и освобождается от должности Президентом РФ. Назначение на должность Председателя Правительства осуществляется с согласия Государственной Думы. Освобождение от должности возможно по заявлению Председателя об отставке, а также в случае невозможности исполнения Председателем Правительства своих полномочий.

Председатель Правительства РФ не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти; предлагает Президенту РФ кандидатуры заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров; в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и указами Президента РФ определяет основные направления деятельности Правительства РФ и организует его работу (ст. 112, 113 Конституции РФ).

ФКЗ «О Правительстве РФ» (ст. 24) наделяет Председателя Правительства и другими полномочиями. Председатель Правительства РФ, в частности:

- представляет Правительство РФ в Российской Федерации и за пределами территории Российской Федерации;
- ведет заседания Правительства РФ, обладая правом решающего голоса;
- подписывает акты Правительства РФ;
- распределяет обязанности между своими заместителями;
- систематически информирует Президента РФ о работе Правительства.

В случаях, предусмотренных Конституцией РФ, Председатель Правительства РФ временно исполняет обязанности Президента РФ.

Заместители Председателя Правительства РФ участвуют с правом решающего голоса в заседаниях Правительства, в выработке и реализации политики Правительства; координируют работу федеральных

органов исполнительной власти, дают им поручения и контролируют их деятельность; предварительно рассматривают предложения, проекты постановлений и распоряжений, внесенные в Правительство, участвуют в их подготовке и обеспечивают их исполнение.

На заместителя Председателя Правительства РФ может быть возложено исполнение обязанностей Председателя Правительства РФ в случае временного отсутствия либо освобождения последнего от должности.

В соответствии с Указом Президента РФ от 17 мая 2000 г. (в ред. Указа Президента РФ от 16.10.01 №1230 ¹) Председатель Правительства РФ имеет пять заместителей, в том числе заместителя Председателя Правительства РФ — министра промышленности, науки и технологий РФ, заместителя Председателя Правительства РФ — министра сельского хозяйства РФ и заместителя Председателя Правительства РФ — министра финансов РФ.

Федеральные министры обладают установленными законодательством РФ полномочиями руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти и участвуют с правом решающего голоса в заседаниях Правительства.

Правом совещательного голоса могут быть наделены и иные руководители федеральных органов исполнительной власти. Например, Председатель Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг является по должности федеральным министром.

Статус члена Правительства имеют не только вышеозначенные руководители федеральных органов исполнительной власти, но и иные должностные лица — министры без министерств, так называемые министры без портфеля (министр, координирующий деятельность служб, отвечающих за социально-экономическое развитие Чеченской Республики и министр РФ по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации национальной политики).

В пределах своих полномочий Правительство РФ организует исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента РФ, международных договоров РФ и осуществляет систематический контроль за их исполнени-

¹ Указ Президента Российской Федерации «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 17 мая 2000 г. №867 // Собрание законодательства РФ. 2000. №21. Ст. 2168; №39. Ст.3856; №49. Ст. 4799; 2001. №43. Ст. 4071; №45. Ст. 4251; Российская газета. 2002. 7 мая.

см федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, принимает меры по устранению нарушений законодательства РФ.

Полномочия Правительства РФ закреплены Конституцией РФ (ст. 114), федеральными законами и указами Президента РФ.

Федеральный конституционный закон «О Правительстве РФ» устанавливает, что **в отношении федеральных органов исполнительной власти Правительство РФ:**

- руководит работой и контролирует их деятельность;
- утверждает положения об этих органах;
- устанавливает предельную численность работников их аппаратов и размер ассигнований на их содержание;
- определяет порядок создания и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, а также размер ассигнований на их содержание;
- назначает на должности и освобождает от должности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, не являющихся министрами, и их заместителей, членов коллегий федеральных органов исполнительной власти, руководителей органов и организаций при Правительстве РФ;
- вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов;
- вправе учреждать организации, образовывать координационные, совещательные и иные органы при Правительстве РФ.

В отношении **органов исполнительной власти субъектов РФ Правительство РФ** в целях обеспечения сочетания интересов Российской Федерации и субъектов РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ координирует и контролирует деятельность органов исполнительной власти субъектов РФ; вносит предложения Президенту РФ о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Правительство РФ в пределах своих полномочий разрешает споры и устраняет разногласия между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ. Для разрешения споров и устранения разногласий создаются согласительные комиссии из представителей заинтересованных сторон.

Закон определяет общие, межотраслевые, отраслевые и иные полномочия Правительства РФ. В пределах общих полномочий Правительство РФ:

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

Правительство РФ по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ может передавать им осуществление части своих полномочий, а также осуществляет полномочия, переданные ему органами исполнительной власти субъектов РФ на основании соответствующих соглашений.

Для осуществления возложенных на него полномочий Правительство может создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц.

Правовыми формами реализации Правительством возложенных на него полномочий выступают **постановления и распоряжения**, обязательные к исполнению в Российской Федерации.

Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений, а акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, — в форме распоряжений.

Основной организационной формой деятельности Правительства РФ являются его заседания, которые проводятся не реже одного раза в месяц. Заместители Председателя Правительства и федеральные министры участвуют в заседаниях лично.

В заседаниях Правительства могут участвовать представители палат Федерального Собрания, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, Генеральной прокуратуры РФ, Счетной палаты РФ, Центрального банка РФ и иные лица в соответствии с законодательством либо в порядке, установленном Правительством.

На постоянной основе в заседаниях могут участвовать руководители органов исполнительной власти субъектов РФ, избранные руко-

водителями межрегиональных ассоциаций, а также полномочные представители Президента РФ в федеральных округах.

Правительство РФ может рассматривать отдельные вопросы на своих закрытых заседаниях.

Подготовка и проведение заседаний Правительства РФ осуществляются в соответствии с Регламентом Правительства РФ.

Федеральным конституционным законом «О Правительстве РФ» (ст. 28) определен круг вопросов, решения по которым принимаются исключительно на заседаниях Правительства РФ. В частности:

- о представлении Государственной Думе федерального бюджета и отчета об исполнении федерального бюджета, а также бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- о проектах программ экономического и социального развития, связанных с созданием свободных экономических зон;
- об установлении номенклатуры товаров, в отношении которых применяется государственное регулирование цен;
- об установлении объемов выпуска государственных ценных бумаг;
- о внесении Правительством РФ законопроектов в Государственную Думу;
- о проектах программ приватизации федеральной государственной собственности;
- о подписании соглашений с органами исполнительной власти субъектов РФ;
- об образовании Президиума Правительства РФ;
- об утверждении положений о федеральных органах исполнительной власти;
- о порядке создания и обеспечения деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;
- об утверждении Регламента Правительства РФ;
- об утверждении Положения об Аппарате Правительства РФ и др.

Для решения оперативных вопросов по предложению Председателя Правительства может быть образован Президиум Правительства. Его заседания проводятся по мере необходимости. Решения Президиума принимаются большинством голосов и не должны противоречить актам Правительства. Правительство РФ вправе отменить любое решение Президиума.

Случаи и порядок отставки Правительства РФ предусмотрены ст. 117 Конституции РФ и ст. 35 ФКЗ «О Правительстве РФ». Правительство

РФ само может подать в отставку; решение об отставке может принять Президент РФ; недоверие может быть выражено Государственной Думой; вопрос о доверии может быть поставлен перед Государственной Думой Председателем Правительства РФ.

Освобождение от должности Председателя Правительства одновременно влечет отставку Правительства. В случае отставки или сложения полномочий Правительство РФ по поручению Президента РФ продолжает действовать до формирования нового Правительства РФ.

6.4. Федеральные органы исполнительной власти, их система и структура

Указом Президента РФ «О системе федеральных органов исполнительной власти»¹ установлено, что в систему федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации входят министерства Российской Федерации (федеральные министерства) и иные федеральные органы исполнительной власти: государственные комитеты РФ, федеральные комиссии России, федеральные службы России, российские агентства, федеральные надзоры России, а также Управление делами Президента РФ.

Министерство Российской Федерации — это федеральный орган исполнительной власти, проводящий государственную политику и осуществляющий управление в установленной сфере деятельности, а также координирующий в случаях, установленных федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти.

Министерство возглавляет входящий в состав Правительства РФ министр Российской Федерации (федеральный министр).

Государственный комитет Российской Федерации, федеральная комиссия России — федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие на коллегиальной основе межотраслевую координацию

¹ Указ Президента Российской Федерации «О системе федеральных органов исполнительной власти» от 14 августа 1996 г. №1176 (в ред. указов Президента РФ от 22.08.96 №1234; 06.09.96 №1326) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 34. Ст. 4081; № 35. Ст. 4152; № 37. Ст. 4264.

по вопросам, отнесенным к их ведению, а также функциональное регулирование в определенной сфере деятельности. Государственный комитет РФ, федеральную комиссию России возглавляют соответственно председатель государственного комитета РФ, председатель федеральной комиссии России.

Федеральная служба России, российское агентство, федеральный надзор России — федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие специальные (исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и другие) функции в установленных сферах ведения.

Федеральную службу России возглавляет руководитель (директор) федеральной службы России, российское агентство — генеральный директор российского агентства, федеральный надзор России — начальник федерального надзора России.

Согласно Указу, впредь до внесения изменений и дополнений в соответствующие федеральные законы конкретные наименования федеральных органов исполнительной власти определяются в соответствии со структурой федеральных органов исполнительной власти, утвержденной Президентом РФ. Последующее создание федеральных органов исполнительной власти осуществляется только с наименованием и статусом, предусмотренными Указом Президента РФ «О системе федеральных органов исполнительной власти РФ».

Создание федеральных органов исполнительной власти, их реорганизация и ликвидация осуществляются Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ.

Действующий Указ Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти»¹ устанавливает, что в структуру федеральных органов исполнительной власти входят:

I. Правительство РФ;

II. Федеральные министерства — 23, в том числе Министерство РФ по атомной энергии, Министерство имущественных отношений РФ, Министерство промышленности, науки и технологий РФ, Министерство экономического развития и торговли РФ и др.;

¹ Указ Президента Российской Федерации «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 17 мая 2000 г. №867 // Собрание законодательства РФ. 2000. №21. Ст. 2168; №39. Ст. 3856; №49. Ст. 4799; 2001. №43. Ст. 4071; №45. Ст. 4251; Российская газета. 2002. 7 мая.

III. Государственные комитеты РФ — 6, в том числе Государственный комитет РФ по стандартизации и метрологии, Государственный комитет РФ по статистике, Государственный таможенный комитет РФ и др.;

IV. Федеральные комиссии — 2, в том числе Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг, Федеральная энергетическая комиссия РФ;

V. Федеральные службы — 13, в том числе Служба внешней разведки РФ, Федеральная служба земельного кадастра России, Федеральная служба России по финансовому оздоровлению и банкротству и др.;

VI. Российские агентства — 8, в том числе Российское авиационно-космическое агентство, Российское агентство по патентам и товарным знакам и др.;

VII. Федеральные надзоры — 2, в том числе Федеральный горный и промышленный надзор России, Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности;

VIII. Иные федеральные органы исполнительной власти — 5, в том числе: Главное управление специальных программ Президента РФ, Государственная техническая комиссия при Президенте РФ, Управление делами Президента РФ, Комитет Российской Федерации по военно-техническому сотрудничеству с иностранными государствами, Комитет РФ по финансовому мониторингу.

Указ устанавливает перечень органов, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ: Министерство внутренних дел РФ; Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; Министерство иностранных дел РФ; Министерство обороны РФ; Министерство юстиции РФ; Служба внешней разведки РФ; Федеральная служба железнодорожных войск РФ; Федеральная служба безопасности РФ; Федеральная служба налоговой полиции РФ; Федеральная служба охраны РФ; Федеральная пограничная служба РФ; Федеральная служба специального строительства РФ; Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте РФ и органы из группы «Иные федеральные органы исполнительной власти» (кроме Комитета РФ по финансовому мониторингу). Президент РФ утверждает по представлению Председателя Правительства РФ положения об этих органах, назначает и освобождает от должности их руководителей.

6.5. Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти

Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти РФ входят в систему органов исполнительной власти Российской Федерации и осуществляют свою деятельность под руководством соответствующих федеральных органов исполнительной власти и во взаимодействии с органами исполнительной власти субъектов Федерации¹.

Создание, реорганизация и ликвидация территориальных органов, а также назначение и освобождение от должности их руководителей производится соответствующим органом федеральной исполнительной власти по согласованию с администрациями субъектов РФ (кроме случаев, предусмотренных законодательством РФ).

Порядок создания и деятельности территориальных органов устанавливается Правительством РФ.

Основные задачи и функции территориальных органов определяются исходя из задач и функций соответствующих федеральных органов исполнительной власти с учетом конкретных особенностей регионов, в которых они осуществляют свою деятельность.

В рамках возложенных на них задач и функций *территориальные органы*:

- принимают участие в соответствии с профилем их деятельности в выработке мер и способов государственного регулирования социально-экономического развития субъектов РФ, в анализе межрегиональных программ, в разработке вариантов межрегиональной кооперации и подготовке других вопросов, входящих в компетенцию соответствующих федеральных органов исполнительной власти;
- систематически информируют федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ о проводимой ими работе в регионах.

Территориальные органы имеют право:

- 1) представлять соответствующие министерства и ведомства РФ в их отношениях с органами исполнительной власти субъектов РФ;

¹ Постановление Совета Министров — Правительства РФ от 27 мая 1993 г. № 491 «О порядке создания и деятельности территориальных органов министерств и ведомств РФ» // Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ. 1993. №22. Ст. 2032.

2) запрашивать и получать:

- от соответствующих органов исполнительной власти РФ и ее субъектов необходимую для осуществления своей деятельности информацию;

- от предприятий, организаций и учреждений независимо от форм собственности — сведения, необходимые для выполнения возложенных на них задач;

- от органов статистики — информационно-аналитические материалы, экономико-статистические данные;

3) участвовать в работе соответствующих федеральных органов исполнительной власти;

4) вносить предложения соответствующим органам исполнительной власти РФ и ее субъектов.

Деятельность территориальных органов федеральных органов исполнительной власти может осуществляться на территории нескольких субъектов РФ (например, в пределах пограничного, военного, таможенного округа), на территории одного субъекта РФ либо в рамках одного муниципального образования. Тенденция последних лет — создание территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в федеральных округах (например, территориальные органы Минюста РФ, МВД РФ, МИД РФ).

6.6. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Система исполнительных органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 6 октября 1999 г.¹

Образование, формирование и деятельность исполнительных органов государственной власти субъектов РФ регулируются Конституци-

¹ Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. №42. Ст. 5005; 2000. №31. Ст. 3205; Российская газета. 2002. 14 мая.

ей РФ, федеральными законами, а также конституцией (уставом), законами и иными нормативными актами субъектов РФ.

Деятельность органов государственной власти субъекта РФ осуществляется в соответствии с принципами государственной и территориальной целостности России и распространения ее суверенитета на всю территорию; разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ; самостоятельного осуществления возложенных на них полномочий и с другими.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется Конституцией РФ, Федеративным договором и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий, заключенными в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами.

В соответствии с Конституцией РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ могут по взаимному соглашению передавать друг другу осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам.

Анализ законодательства субъектов РФ позволяет выявить общее представление о **системе органов исполнительной власти субъекта РФ**. В нее включаются:

- 1) высший исполнительный орган субъекта РФ, возглавляемый руководителем;
- 2) исполнительные органы государственной власти специальной компетенции;
- 3) территориальные органы государственной исполнительной власти общей и специальной компетенции.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта. Его наименование, структура и порядок формирования устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта РФ, участвует в прове-

дении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (ст. 21) определяет основные полномочия высшего исполнительного органа субъекта РФ.

Высший исполнительный орган субъекта РФ:

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

2) разрабатывает проект бюджета субъекта РФ, а также проекты программ социально-экономического развития субъекта РФ и обеспечивает их исполнение;

3) формирует иные органы исполнительной власти субъекта РФ;

4) управляет и распоряжается собственностью субъекта РФ, а также федеральной собственностью, переданной ему в управление;

5) вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством РФ изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат действующему законодательству, а также вправе обратиться в суд;

6) заключает договоры с федеральными органами исполнительной власти о разграничении предметов ведения и полномочий, а также соглашения о взаимной передаче осуществления части своих полномочий;

7) осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти.

Конституцией (уставом) субъекта РФ может устанавливаться должность высшего должностного лица субъекта РФ, возглавляющего высший исполнительный орган государственной власти субъекта.

Высшее должностное лицо субъекта избирается гражданами РФ, проживающими на территории субъекта РФ, или специально созываемым собранием представителей на срок не более пяти лет, не более двух сроков подряд.

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ):

- представляет субъект РФ в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта РФ;

- обнародует законы путем их подписания или издания специальных актов, либо отклоняет законы, принятые законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ;

- формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ в соответствии с законодательством субъекта;

- вправе требовать созыва внеочередного заседания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта, созывать вновь избранный законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ на первое заседание ранее срока, установленного для этого законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ конституцией (уставом) данного субъекта;

- вправе участвовать в работе законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ с правом совещательного голоса;

- осуществляет иные полномочия в соответствии с действующим законодательством.

На основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) издает **указы (постановления) и распоряжения**.

Федеральным законом от 29 июля 2000 г.¹ в рассматриваемый Закон введена ст. 29.1, устанавливающая ответственность должностных лиц органов исполнительной власти субъекта РФ (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъекта РФ) и определяющая позицию Президента РФ в этом вопросе.

¹ Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 29 июля 2000 г. №106-ФЗ // Российская газета. 2000. 1 августа.

В соответствии с новой редакцией Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» Президент РФ:

1) выносит предупреждение высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в случае непринятия последним мер по приведению изданных им нормативных актов (или нормативного акта органа исполнительной власти субъекта) в соответствие Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам. Если в течение месяца со дня вынесения Президентом РФ предупреждения высшее должностное лицо субъекта РФ не приняло в пределах своих полномочий мер по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения, Президент РФ отрешает его от должности;

2) вправе по мотивированному представлению Генерального прокурора РФ временно отстранить высшее должностное лицо субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) от исполнения обязанностей в случае предъявления указанному лицу обвинения в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления.

Решение Президента РФ об отрешении высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) от должности влечет за собой отставку возглавляемого указанным лицом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Высшее должностное лицо субъекта (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), полномочия которого были прекращены указом Президента РФ об его отрешении от должности, вправе обжаловать данный указ в Верховный Суд РФ в течение десяти дней со дня его официального опубликования. Верховный Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее десяти дней со дня ее подачи.

Глава 7. Государственные служащие как субъекты административного права

7.1. Государственная служба: понятие, виды, система и принципы

Одним из важнейших видов целенаправленной деятельности человека, а также общества и государства в целом, является служба. Это понятие употребляется по-разному: как вид деятельности человека, как социально-правовой институт, как система специальных органов государства, как духовная деятельность и т.д.

Служба состоит прежде всего в обеспечении самого управления, осуществлении государственной деятельности и в социально-культурном обслуживании людей.

С точки зрения современного законодателя, **государственная служба Российской Федерации** — это профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов (статья 2 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ ¹⁾).

Из приведенного определения следует, что:

- 1) государственная служба представляет собой профессиональную деятельность, связанную с выполнением служащими в качестве основного вида деятельности специальных должностных полномочий;
- 2) в рамках осуществляемой деятельности происходит реализация компетенции государственных органов;
- 3) эта деятельность направлена на обеспечение функционирования государственных органов;
- 4) такая деятельность представляет собой исполнение должностных обязанностей, т.е. в данном случае очевиден личностный аспект понятия государственной службы, ибо обязанности принадлежат не государственной службе, не должности, а самому государственному служащему.

Государственная должность это должность в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов РФ,

¹ Собрание законодательства РФ. 1995. №31. Ст. 2290.

а также в иных государственных органах, которые образуются в соответствии с Конституцией РФ. Для государственной должности характерен установленный круг обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа. Лицу, занимающему государственную должность, определяется денежное содержание, а также на него возлагается ответственность за исполнение этих обязанностей в соответствии с Законом РФ «Об основах государственной службы Российской Федерации».

Деятельность государственных служащих проявляется различным образом. В частности, государственные служащие:

1) реализуют полномочия распорядительного и регулирующего характера, во всех сферах государственного строительства: следовательно, государственная служба — это осуществление функций государства от его имени лицом, занимающим государственную должность государственной службы в государственных органах и их структурных подразделениях;

2) реализуют юрисдикционные действия, т.е. применяют меры государственного принуждения к юридическим и физическим лицам;

3) осуществляют юридически властные предписания для различных субъектов права в системе управленческой иерархии (издают приказы и распоряжения, дают указания и т.д.);

4) осуществляют действия, направленные на обеспечение и защиту прав и свобод граждан.

5) совершают организационные действия и материально-технические операции (проводят совещания, конференции, заседания и пр.);

Учитывая то, что деятельность государственных служащих образует, изменяет и прекращает правоотношения, мы делаем вывод, что она имеет важные правовые последствия.

Муниципальной службой¹ является профессиональная деятельность служащих на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий. Исходя из этого определения можно выделить основные признаки муниципальной службы:

во-первых, это особый вид публичной службы, т.е. служба в органах местной публичной власти;

¹ Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» от 8 января 1998 г. №8-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. №2. Ст. 224.

во-вторых, это профессиональная деятельность в органах местного самоуправления, за осуществление которой муниципальные служащие получают денежное содержание из местного бюджета.

Муниципальные служащие — это лица, несущие службу на должностях в органах местного самоуправления;

в-третьих, это должность по исполнению полномочий данных органов, а именно, деятельность, находящаяся в подчинении муниципального образования;

И, наконец, **в-четвертых**, это деятельность, организуемая на постоянной основе, т.е. муниципальные служащие осуществляют полномочия органа местного самоуправления в качестве основной работы в течение неопределенного времени (постоянно), а выборные должностные лица, напротив, действуют в течение определенного промежутка времени (временно).

Государственные и муниципальные служащие должны учитывать региональные и местные особенности современного управленческого процесса.

Основными факторами, которые отрицательно влияют на деятельность государственных служащих, являются:

1. Политическая и организационная нестабильность в органах государственной власти и местного самоуправления.

2. Отсутствие нормативно-правового регулирования деятельности государственных и муниципальных служащих.

3. Неопределенность правового статуса муниципальных служащих.

4. Отсутствие единой кадровой политики как на уровне регионов, так и на уровне органов местного самоуправления.

5. Низкий профессионализм значительной части государственных и муниципальных служащих, особенно в юридических, финансово-экономических и социально-культурных вопросах.

6. Отсутствие должного внимания, уделяемого при повышении квалификации государственных и муниципальных служащих.

Как мы уже говорили ранее, главной целью государственной службы является практическое осуществление функций государства, решение его задач, обеспечение благосостояния общества, удовлетворение публичных интересов на основе принципов и положений, закрепленных в Конституции РФ, федеральных законах и законах субъектов Федерации.

Что касается **задач государственной службы**, то в теоретическом плане, подходя к ним с самых широких позиций, можно выделить следующие:

- обеспечение конституционного строя;
- исполнение функций государственного, или иначе говоря, публичного управления;
- сохранение стабильности в политической и социально-экономической сферах жизни общества;
- подготовка и выполнение политических решений;
- обеспечение общественного благосостояния, защита прав и свобод человека и гражданина;
- обеспечение принципа верности государственных служащих государству;
- применение в установленных законодательством случаях мер государственного принуждения, т.е. осуществление правоохранительной функции с целью обеспечения общественной безопасности и правопорядка;
- осуществление деятельности «позитивного» характера, которая не требует применения мер государственного принуждения, например, управление в органах публичной власти; воздействие на организации, выполняющие общественно полезные функции; поддержка отдельных публичных учреждений (органы социальной помощи, социального обеспечения); учреждение государством специальных предприятий и организаций;
- осуществление управления в социально-экономической и культурной сферах жизни общества: финансовая и структурная поддержка отраслей экономики и структурных подразделений; создание и финансирование учреждений культуры;
- и, конечно, реализация созданного в стране механизма налогообложения.

Под функциями государственной службы следует понимать основные направления практической реализации правовых норм института государственной службы, которые способствуют достижению соответствующих целей правового регулирования государственно-служебных отношений и выполнению государственной службой своей социальной роли и государственно-правового назначения.

К основным функциям государственной службы относятся:

- **информационное обеспечение** деятельности государственных органов, т.е.: сбор, получение, обработка, анализ информации, которая необходима для осуществления государственной (управленческой) деятельности;

- **прогнозирование и моделирование** развития системы государственной службы, государственных органов, стандартов государственного управления;

- **планирование** — разработка целей, задач, направлений развития и реформы всей государственной деятельности и государственной службы;

- **организация** — формирование системы государственной службы, определение структуры управляющей и управляемой систем в государственной службе, установление их компетенции и взаимосвязи;

- **распорядительство**, т.е. оперативное регулирование государственно-служебных отношений, возникающих по поводу осуществления полномочий государственных органов и должностных обязанностей, обеспечение режима должной государственной деятельности;

- **руководство** — установление правил, нормативов, направлений и отдельных действий государственных органов, управляемых объектов;

- **координация** — согласование деятельности различных государственных органов для достижения общих целей и задач государственной службы;

- **контроль** — установление соответствия или несоответствия фактического состояния системы государственной службы и ее структуры требуемому стандарту и уровню, изучение и оценка результатов общего функционирования государственной службы, а также конкретных действий государственных служащих; установление соотношения намеченного и сделанного в системе государственного управления и государственной службы;

- **регулирование** — использование методов и способов управления в процессе организации системы государственной службы и ее функционирования;

- **учет и фиксация информации** — фиксирование в количественном выражении всех факторов, влияющих на организацию и функционирование государственной службы.

При этом одной из важнейших функций государственной службы является **политическая функция**. Государственная служба призвана

обеспечивать стабильное государственное управление и уравновешивать действия различных политических сил.

Федеральная государственная служба осуществляется на должностях в аппарате федеральных органов представительной, исполнительной и судебной власти. Таковыми органами являются:

- Администрация Президента РФ;
- Аппарат Правительства РФ;
- аппараты палат Федерального Собрания РФ, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ;
- Центральной избирательной комиссии РФ;
- Счетной палаты РФ;
- Федеральные государственные органы, подведомственные Президенту и Правительству РФ, а также иные должности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Государственная служба субъектов Российской Федерации устанавливается законами, принимаемыми органами законодательной власти каждого субъекта РФ. Например, Законодательное собрание Ростовской области 27 декабря 1996 г. приняло областной закон «О государственной службе Ростовской области».

В специальной литературе общепризнано разделение государственной службы на два вида: гражданскую, например, служба в государственных органах Российской Федерации и ее субъектов, в администрации области, и милитаризованную, например, военная служба, служба в органах внутренних дел, налоговой полиции, таможенных органах, железнодорожных войсках, горноспасательная служба.

Под принципами понимаются основополагающие идеи, на которых организуется и осуществляется государственная служба.

Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации» (ст. 5) установлены следующие принципы государственной службы:

- 1) верховенства Конституции РФ, федеральных законов над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении государственными служащими должностных обязанностей и обеспечении их прав;
- 2) приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия: обязанности государственных служащих признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина;

3) единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами;

4) разделения законодательной, исполнительной и судебной власти;

5) равного доступа граждан к государственной службе в соответствии со способностью и профессиональной подготовкой;

6) обязательности для государственных служащих решений, принятых вышестоящими государственными органами и руководителями в пределах их полномочий и в соответствии с законодательством Российской Федерации;

7) единства основных требований, предъявляемых к государственной службе;

8) профессионализма и компетентности государственной службы;

9) гласности в осуществлении государственной службы;

10) ответственности государственных служащих за подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;

11) внепартийности государственной службы; отделения религиозных объединений от государства;

12) стабильности кадров государственных служащих в государственных органах.

Перечисленные нами принципы, во-первых, обязательны для всех лиц и организаций, в той или иной степени имеющих отношение к государственной службе; во-вторых, они распространяются на все виды государственной службы и являются всеобщими в рамках государственной службы.

Указанные принципы охватывают все организационные, правовые и другие стороны, из которых складывается содержание государственной службы.

7.2. Административно-правовой статус государственных служащих

В статье 1 Федерального закона «Об основах государственной службы РФ» дано понятие государственной должности. Государственной теперь называется только должность в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Федерации, а также в иных государственных органах, которые образуются в соот-

ветствии с Конституцией РФ, с установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа, денежным содержанием и ответственностью за исполнение этих обязанностей.

Из этого определения можно выделить **четыре характерных признака государственной должности:**

- 1) ее принадлежность только государственному органу;
- 2) объем полномочий ограничен тем кругом обязанностей, которые вытекают из полномочий данного государственного органа;
- 3) оплата труда по исполнению должностных обязанностей производится за счет средств, предусмотренных соответственно федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации;
- 4) государственный служащий несет ответственность, в соответствии с законодательством, за действия либо бездействия, связанные с исполнением должностных обязанностей;

В зависимости от вида государственной власти **государственная служба может быть:**

- 1) в представительных органах;
- 2) в судебных органах;
- 3) в органах исполнительной власти;
- 4) в иных органах.

Государственные должности государственной службы подразделяются на следующие группы, так называемые квалификационные разряды:

- высшие государственные должности госслужбы (5-я группа);
- главные государственные должности госслужбы (4-я группа);
- ведущие государственные должности госслужбы (3-я группа);
- старшие государственные должности госслужбы (2-я группа);
- младшие государственные должности госслужбы (1-я группа).

Государственные должности подразделяются также в зависимости от характера и объема полномочий:

1) **представители административной власти** — лица, имеющие право предъявлять юридически властные требования (предписания, указания) и применять меры административного воздействия к органам и лицам, не находящимся в их подчинении (например, работники милиции);

2) **оперативный состав** — государственные служащие, выполняющие работу, непосредственно определяемую задачами данного органа, в качестве специалистов, например, юристы-консультанты;

3) вспомогательный состав — государственные служащие, служебная деятельность которых не предполагает совершения действий, которые влекут юридические последствия и влияют на содержание решений данного органа, например технические секретари.

1. Граждане, не состоящие на государственной службе, но уполномоченные совершать действия, которые влекут юридические последствия. К данной категории относятся нотариусы.

В квалифицированные требования к служащим, занимающим государственные должности, включаются:

- уровень профессионального образования с учетом группы и специализации государственной должности;
- стаж и опыт работы по специальности;
- уровень знаний законодательства применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей.

По результатам государственного квалификационного экзамена или аттестации государственным служащим присваиваются **квалификационные разряды**:

- государственным служащим, замещающим *высшие* государственные должности, — действительный государственный советник Российской Федерации 1, 2, и 3-го класса;
- государственным служащим, замещающим *ведущие* государственные должности, — государственный советник Российской Федерации 1, 2, и 3-го класса;
- государственным служащим, занимающим *старшие* государственные должности, — советник государственной службы 1, 2 и 3-го класса;
- государственным служащим, занимающим *младшие* государственные должности, — референт государственной службы 1, 2 и 3-го класса.

Для отдельных видов государственной службы вводятся другие виды квалификационных разрядов: воинские звания, дипломатические ранги и т.д.

За каждой должностью, которую занимает служащий, закрепляется определенный комплекс полномочий.

Различие в объеме и характере должностных полномочий является основанием для классификации государственных служащих на три основные группы: должностные лица, представители власти, вспомогательные работники.

1. Должностные лица. Понятие «должностное лицо» весьма часто встречается в различных законодательных и нормативных актах Российской Федерации: в Конституции, Трудовом кодексе, Уголовном кодексе, КоАП РФ и др.

Однако необходимо учитывать, что, например, определение должностного лица, данное в Уголовном кодексе (см. примечание к статье 285), не имеет универсального характера. Оно распространяется лишь на деяния, предусмотренные главой 30 УК РФ «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления». Те же положения восприняты и КоАП РФ (ст. 2.4).

2. К вспомогательным работникам относятся государственные служащие, наделенные служебными обязанностями и правами совершать только материально-технические операции, необходимые для нормального функционирования соответствующего государственного органа. Однако в их обязанности может входить и совершение технических операций, имеющих юридическое значение, например, регистрация поступающих жалоб, так как со дня регистрации исчисляются установленные законодательством сроки их рассмотрения.

К вспомогательным работникам относятся технические секретари, делопроизводители, экспедиторы и др.

Особую категорию должностных лиц образуют **представители административной (исполнительной) власти**. К ним относятся должностные лица, которые, наделены властными полномочиями предъявлять юридически властные требования (давать предписания, указания), обязательные для исполнения гражданами, должностными лицами и организациями, не подчиненными по службе представителю власти.

К представителям административной власти, например, относятся сотрудники милиции, а также представители различных контрольно-надзорных служб (пожарного надзора, санитарно-эпидемиологического надзора, рыбнадзора и др.).

Законные требования представителей власти, вытекающие из предоставленных им государственно-властных полномочий, обеспечиваются мерами административного воздействия.

Все государственные служащие являются субъектами административного права. Они обладают определенными правами, а также несут обязанности и ответственность перед обществом и государством наравне со всеми гражданами.

Вместе с тем законодательство предусматривает некоторые ограничения служащих, вызванные интересами их службы.

7.3. Права государственных служащих

Государственные служащие имеют право:

- 1) на ознакомление с документами, определяющими их права и обязанности по занимаемой государственной должности, критерии оценки качества работы, условия продвижения по службе, а также на организационно-технические условия, которые необходимы для исполнения ими должностных обязанностей;
- 2) на получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей;
- 3) на посещение в установленном порядке для исполнения должностных обязанностей предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности;
- 4) принимать решения и участвовать в их подготовке в соответствии с должностными обязанностями;
- 5) на участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной государственной должности;
- 6) на продвижение по службе, увеличение денежного содержания с учетом результатов и стажа работы, уровня квалификации;
- 7) на ознакомление со всеми материалами своего личного дела, отзывами о своей деятельности и другими документами до того, как их внесут в личное дело, а также право на приобщение к личному делу своих объяснений;
- 8) на переподготовку и повышение квалификации за счет средств соответствующего бюджета;
- 9) на пенсионное обеспечение с учетом стажа государственной службы;
- 10) на проведение по требованию государственного служащего служебного расследования для опровержения сведений, порочащих честь и достоинство;
- 11) на объединение в профессиональные союзы или ассоциации для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов;

12) вносить предложения по совершенствованию государственной службы в любые инстанции.

Государственный служащий вправе обратиться в соответствующие государственные органы или в суд для разрешения споров, которые связаны с государственной службой, в том числе по вопросам:

- проведения квалификационных экзаменов и аттестации, их результатов;
- содержания выданных характеристик;
- приема на государственную службу и ее прохождения;
- реализации прав государственного служащего;
- перевода на другую государственную должность;
- по вопросам наложения дисциплинарной ответственности на государственного служащего;
- несоблюдения гарантий правовой и социальной защиты государственного служащего;
- увольнения с государственной службы.

7.4. Обязанности государственных служащих

Наряду с перечисленными правами государственный служащий наделен и рядом обязанностей:

1) государственный служащий обязан обеспечивать поддержку конституционного строя и соблюдение Конституции РФ, реализацию федеральных законов и законов субъектов РФ, в том числе регулирующих сферу его полномочий;

1) также он должен добросовестно исполнять должностные обязанности;

2) обеспечивать соблюдение и защиту прав и законных интересов граждан;

3) исполнять приказы, распоряжения и указания вышестоящих в порядке подчиненности руководителей, отданные в пределах их должностных полномочий, за исключением тех, которые противоречат закону;

4) в пределах своих должностных обязанностей своевременно рассматривать обращения граждан и общественных объединений, а также предприятий, учреждений и организаций, государственных органов и органов местного самоуправления и принимать по ним решения

в порядке, который установлен федеральными законами и законами субъектов РФ;

5) соблюдать установленные в государственном органе правила внутреннего трудового распорядка, должностные инструкции, порядков работы со служебной информацией;

6) поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения своих должностных обязанностей;

7) хранить государственную и иную охраняемую законом тайну, а также не разглашать ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей сведения, затрагивающие частную жизнь, честь и достоинство граждан.

Сама по себе государственная служба предусматривает соблюдение ряда ограничений:

Государственный служащий не вправе:

1) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;

2) быть депутатом законодательного (представительного) органа Российской Федерации, законодательных (представительных) органов субъектов РФ, органов местного самоуправления;

3) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;

4) состоять членом органа управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено федеральным законом или если в порядке, установленном федеральным законом и законами субъектов Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;

5) поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он состоит на государственной службе либо который непосредственно подчинен или непосредственно подконтролен ему;

6) использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое государственное имущество или служебную информацию;

7) получать гонорары за публикации и выступления в качестве государственного служащего;

8) получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлече-

ний, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), связанные с исполнением должностных обязанностей, в том числе и после выхода на пенсию;

9) принимать без разрешения Президента РФ награды, почетные и специальные звания иностранных государств, международных и иностранных организаций;

10) принимать участие в забастовках;

11) использовать свое служебное положение в интересах политических партий, общественных, в том числе религиозных, объединений для пропаганды отношения к ним. В государственных органах не могут образовываться структуры политических партий, религиозных, общественных объединений, за исключением профессиональных союзов.

7.5. Административно-правовое регулирование прохождения государственной службы

Под прохождением государственной службы понимается система юридических фактов, которые вызывают возникновение, изменение и прекращение государственно-служебных отношений, к ним относятся:

- поступление (зачисление) на государственную службу;
- аттестация государственных служащих;
- перемещение по службе;
- стимулирование служебной деятельности служащих;
- ответственность государственных служащих;
- прекращение государственной службы.

Поступление (зачисление) на государственную службу. Право поступления на государственную службу, как правило, имеют граждане, достигшие возраста 18 лет. Должности государственных служащих могут замещаться:

- в порядке назначения;
- в порядке выборов;
- на конкурсной основе;
- по контракту.

Гражданин не может быть принят или продолжать находиться на государственной службе в случае:

1) если по решению суда, которое вступило в законную силу, он признан недееспособным или ограниченно дееспособным;

2) если решением суда, вступившим в законную силу, он лишен права занимать государственные должности государственной службы в течение определенного срока;

3) наличия подтвержденного заключением медицинского учреждения заболевания, которое препятствует исполнению им должностных обязанностей;

4) если лицо отказывается от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну. При этом необходимо учитывать, что исполнение должностных обязанностей по государственной должности государственной службы, на которую претендует гражданин, должно быть связано с использованием таких сведений;

5) близкого родства или свойства (родители, супруги, братья, сестры, сыновья, дочери, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с государственным служащим, если их государственная служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

6) наличия гражданства иностранного государства, за исключением случаев, если доступ к государственной службе урегулирован на взаимной основе межгосударственными соглашениями;

7) отказа от представления сведений, которые предусмотрены ч. 1 ст. 12 Федерального закона «Об основах государственной службы в Российской Федерации».

При поступлении на государственную службу гражданин представляет:

1) личное заявление;

2) документ, удостоверяющий личность;

3) трудовую книжку;

4) документы, подтверждающие профессиональное образование;

5) справку из органов государственной налоговой службы о представлении сведений об имущественном положении;

6) медицинское заключение о состоянии здоровья;

7) другие документы, если это предусмотрено федеральным законом.

Гражданин поступает на государственную службу на условиях трудового договора, который заключается на неопределенный срок или на срок не более пяти лет.

Поступление гражданина на государственную службу оформляется приказом по государственному органу о назначении его на ту или иную государственную должность.

Назначение на должность осуществляет компетентный государственный орган или должностное лицо путем издания соответствующего юридического акта (приказа, распоряжения и др.).

Выборы применяются при замещении ограниченного круга государственных должностей. Например, избрание Президента РФ, президентов республик в составе России и иных должностных лиц. Суть этого способа замещения должностей состоит в выдвижении кандидатуры и акта избрания на должность.

Конкурс как способ замещения государственных должностей заключается в оценке профессиональных качеств среди подавших заявление об участии в конкурсе и избрание из них наиболее квалифицированных работников. Конкурс на замещение государственной должности проводится конкурсной комиссией в порядке, установленном актами законодательства Российской Федерации.

Конкурс может проводиться двух видов:

1) в форме конкурса документов (на замещение вакантных государственных должностей государственной службы 2-й группы);

2) в форме конкурса-испытания (на замещение вакантных государственных должностей государственной службы 3, 4 и 5-й групп).

Конкурсная комиссия оценивает участников **конкурса документов** на основании представленных документов об образовании, о прохождении государственной службы и о другой трудовой деятельности, а также на основании рекомендаций, результатов тестирования, иных документов, связанных с вопросами государственной службы, которые представил конкурсант по решению соответствующих органов.

Конкурс-испытание проводится государственной конкурсной комиссией. Он может включать в себя прохождение испытания на соответствующей государственной должности государственной службы и завершается государственным квалификационным экзаменом.

Для гражданина, впервые принятого на государственную должность, в том числе по итогам конкурса документов, или для государственного служащего при переводе на государственную должность иной группы и иной специализации устанавливается **испытательный срок от трех до шести месяцев**. В срок испытания не засчитываются период вре-

менной нетрудоспособности и другие периоды, когда государственный служащий отсутствовал на службе по уважительным причинам.

На государственного служащего в период испытания распространяется действие Федерального закона «Об основах государственной службы в Российской Федерации». Также до окончания срока испытания очередной квалификационный разряд государственному служащему не присваивается.

При неудовлетворительном результате испытания государственный служащий может быть переведен с его согласия на прежнюю или иную государственную должность, а в случае его отказа от перевода — уволен.

Если срок испытания истек, а государственный служащий продолжает государственную службу, он считается выдержавшим испытание, а его последующее увольнение допускается только по основаниям, которые предусмотрены федеральным законом.

Для определения уровня профессиональной подготовки и соответствия государственного служащего занимаемой государственной должности, а также для решения вопроса о присвоении государственному служащему квалификационного разряда проводится его аттестация. Аттестация государственных служащих проводится не чаще одного раза в два года и не реже одного раза в четыре года.

Конкретная форма поступления на службу состоит в том, что руководитель органа заключает с гражданином в письменной форме **контракт** (договор или соглашение) на определенный срок.

В контракте указываются условия службы, обязанности и права сторон. На основании контракта издается приказ о назначении гражданина на должность.

Контрактная форма применяется, например, при поступлении на службу в органы внутренних дел, в Вооруженные Силы и др.

Действующее законодательство различает **основания** прекращения службы, а также **порядок** прекращения служебных отношений.

Основания прекращения государственно-служебных отношений подразделяются на три категории:

1. По инициативе государственного служащего:

- по собственному желанию;
- в связи с выходом на пенсию;
- в связи с поступлением на учебу;

- в случае, если администрация нарушила коллективный или трудовой договор;

- по иным причинам.

2. По инициативе администрации:

- при ликвидации органа или сокращении штата работников;
- при обнаружении несоответствия служащего занимаемой должности (например, если он не справляется с поставленными перед ним служебными задачами из-за недостаточности квалификации или умения работать);

- в случае систематического неисполнения служебных обязанностей;

- в случае прогула;

- при восстановлении на должность лица, ранее занимавшего эту должность.

3. Помимо воли сторон:

- в случае призыва служащего на действительную военную службу;

- в случае, если суд лишил служащего права занимать данную должность;

- в случае, если служащий был осужден к уголовному наказанию, исполнение наказание несовместимо с осуществлением государственной службы;

- в случае, если государственного служащего при проведении очередных выборов не избрали на должность, которую он занимал.

Помимо оснований, предусмотренных трудовым законодательством Российской Федерации, увольнение государственного служащего может быть осуществлено по инициативе руководителя государственного органа в случаях:

- 1) достижения служащим предельного возраста на государственной службе;

- 2) прекращения гражданства Российской Федерации;

- 3) несоблюдения обязанностей и ограничений, установленных для государственного служащего;

- 4) разглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну;

- 5) в случае наличия заболевания, препятствующего исполнению должностных обязанностей при условии, что это подтверждено заключением медицинского учреждения.

7.6. Ответственность государственных служащих

За неисполнение своих должностных обязанностей, совершение проступка, преступления государственные служащие несут ответственность в соответствии с российским законодательством.

Различают четыре вида ответственности:

- 1) **дисциплинарная** — она налагается за нарушение служебной дисциплины;
- 2) **административная** — за совершение административных проступков;
- 3) **материальная** — налагается за причинение материального ущерба;
- 4) **уголовная** — за совершение уголовных преступлений.

Основанием привлечения государственного служащего к дисциплинарной ответственности является **дисциплинарный проступок**, т.е. противоправное, виновное нарушение дисциплины, которое не влечет за собой уголовной ответственности. Состоит в неисполнении или ненадлежащем исполнении государственным служащим возложенных на него обязанностей.

Дисциплинарное взыскание на государственного служащего может налагать орган или руководитель, который имеет право назначать служащего на государственную должность.

При наложении дисциплинарного взыскания учитываются следующие факторы:

- 1) тяжесть совершенного проступка;
- 2) обстоятельства, при которых он совершен;
- 3) исполнение обязанностей на протяжении всей службы и поведение служащего.

В зависимости от тяжести совершенного дисциплинарного проступка на государственного служащего может быть наложено одно из перечисленных далее взысканий:

- замечание;
- выговор;
- строгий выговор;
- предупреждение о неполном служебном соответствии;
- увольнение.

Существует также три условия, при которых дисциплинарное взыскание считается снятым:

- 1) с момента наложения взыскания истек 1 год;

2) лицо не было повторно привлечено к дисциплинарной ответственности;

3) издан приказ о снятии дисциплинарного взыскания.

При этом государственные служащие вправе обжаловать наложенное на них дисциплинарное взыскание в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Материальная ответственность по трудовому праву — это обязанность работника, служащего, возместить ущерб, причиненный предприятию, учреждению, организации, в пределах и порядке, установленном законодательством. Возмещение ущерба не рассматривается в качестве дисциплинарного взыскания и может применяться наряду с ним.

Этот вид ответственности государственных служащих состоит в обязанности служащего, причинившего материальный ущерб физическому или юридическому лицу, возместить ущерб в порядке и размерах, предусмотренных законодательством.

Условиями для наступления материальной ответственности является:

- 1) наличие реального ущерба;
- 2) наличие непосредственной причинной связи между проступком и наступившими вредными последствиями (ущербом);
- 3) вина правонарушителя в причинении ущерба;
- 4) виновные действия государственного служащего не должны являться преступлением.

Материальная ответственность может быть ограниченной и полной.

При ограниченной материальной ответственности государственные служащие, по вине которых причинен ущерб, несут ее в размере прямого ущерба, но не свыше своего среднего месячного заработка.

Полная материальная ответственность государственных служащих означает, что причиненный ущерб возмещается в полном размере.

Данный вид материальной ответственности наступает в случаях:

- когда между служащими и органом, предприятием, организацией заключен письменный договор о принятии на себя служащим полной материальной ответственности за необеспечение сохранности имущества;
- если имущество было получено служащим под отчет по разовой доверенности;
- если ущерб причинен действиями, которые содержат признаки преступления;

- вследствие недостачи;
- при условии умышленной порчи материалов, изделий и других предметов, выданных служащему в пользование, не при исполнении служебных обязанностей.

Возмещение ущерба может производиться в административном или судебном порядке.

Если служащий дал согласие, то удержания из его заработка производятся по распоряжению руководителя органа, предприятия, учреждения, организации. При отсутствии согласия возмещение ущерба производится по иску органа, предприятия, учреждения или организации — судом.

Административная ответственность. Рассматриваемая ответственность государственных служащих наступает за совершение ими административного правонарушения, связанного со служебной деятельностью.

Уголовная ответственность. Государственные служащие несут уголовную ответственность за совершение должностных преступлений, в соответствии с уголовным законодательством Российской Федерации.

Глава 8. Предприятия, учреждения и организации как субъекты административного права

8.1. Понятие и виды предприятий и учреждений. Основы их административно-правового статуса

Субъекты административного права подразделяются на два вида: коллективные и индивидуальные, в данном случае мы будем рассматривать первую категорию.

К коллективным субъектам административного права относятся:

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

Выделяют пять видов предприятий:

1. Государственные предприятия (общефедеральные), в том числе унитарные.

2. Государственные предприятия субъектов Федерации.

3. Муниципальные предприятия.

4. Негосударственные предприятия, находящиеся в собственности юридических и физических лиц.

5. Объединения предприятий: концерны, союзы, ассоциации и др.

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

Указанные нами субъекты различаются по результатам их основной деятельности.

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

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

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

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

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

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

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

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

Учреждения можно разделить на три основных вида:

1. Учреждения — аппараты органов государственной власти.
2. Социально-культурные учреждения (учебные заведения, учреждения здравоохранения; культуры и др.).
3. Негосударственные социально-культурные и иные учреждения.

Учреждения подразделяются на виды по разным основаниям:

- по форме собственности (государственные, муниципальные, негосударственные, частные и др.);
- по масштабу и значению своей деятельности (общегосударственные, субъектов Федерации, местные (муниципальные);
- по характеру и сфере деятельности: образования (школы, высшие учебные заведения и др.); науки (научно-исследовательские институты, академии наук и др.); культуры (театры, музеи, библиотеки и др.); здравоохранения (больницы, поликлиники и др.), социальной защиты (интернаты для престарелых, школы-интернаты и др.).

Правовой статус предприятия или учреждения определяется преимущественно нормами трех отраслей права: административного, гражданского и трудового права.

Нормы права, регулирующие административно-правовой статус предприятий и учреждений независимо от форм собственности устанавливают:

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

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

- 1) создание предприятия или учреждения по решению собственника имущества или уполномоченного им органа, либо по решению трудового коллектива предприятия;
- 2) государственная регистрация осуществляемая по месту нахождения предприятия или учреждения местным органом государственной власти;
- 3) получение разрешения на занятие определенными видами деятельности, выдаваемого в административном порядке местным органом государственной власти;

4) формирование органа управления делами созданного предприятия или учреждения;

5) определение круга вопросов и полномочий вышестоящих государственных органов в отношении предприятия или учреждения;

6) ведение и предоставление бухгалтерской и статистической отчетности.

Особенностью административно-правового статуса государственных унитарных предприятий и учреждений является прежде всего то, что они являются собственностью государства.

К ведению государственных органов в данном случае относится следующее:

- создание предприятий;
- определение предмета и целей их деятельности;
- утверждение устава;
- управление предприятиями;
- назначение на должность и освобождение от должности руководителей;
- предоставление в установленных случаях государственных заказов;
- реорганизация и ликвидация государственных предприятий.

В соответствии с действующим законодательством государственные предприятия в зависимости от правового режима их имущества делятся на два вида:

- 1) основанные на праве хозяйственного ведения;
- 2) основанные на праве оперативного управления.

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

Учредительным документом унитарного предприятия является его устав. Для унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения устав утверждается государственным органом. Устав унитарного предприятия, основанного на праве оперативного управления (федерального казенного предприятия) утверждается Правительством РФ.

Разновидностью государственных предприятий являются: казенные заводы, фабрики и хозяйства. Их правовое положение характеризуется прежде всего меньшей степенью самостоятельности по сравнению с обычными государственными предприятиями. У них, например,

может быть изъято неиспользуемое или используемое не по назначению имущество.

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

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

Следует отметить, что влияние государственных органов на государственные предприятия является специфическим, это выражается в том, что оно не носит характера государственного руководства их основной деятельностью. Лица, образующие администрацию негосударственного предприятия, не являются служащими, наделенными государственно-властными полномочиями по отношению к работникам. Государство также не участвует в комплектовании ее состава, это является прерогативой учредителей.

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

Особенностью же административно-правового статуса негосударственных предприятий или учреждений является то, что роль государства по отношению к ним ограничена.

В данном случае государство не решает конкретные вопросы их учреждения, определения профиля, организации управления.

Управление ими осуществляют собственники (учредители) или уполномоченные ими органы, не обладающие государственно-властными полномочиями.

Порядок образования и ликвидации предприятий, учреждений регламентируется законодательством. Учредительным документом таких организаций, является устав, который утверждается учредителем.

Однако необходимо помнить, что все предприятия и учреждения подлежат государственной регистрации, которая включается в единый государственный реестр.

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

Существует также ряд гарантий самостоятельности предприятий и учреждений:

- противоправные акты и действия органов исполнительной власти, ограничивающие самостоятельность предприятий, учреждений, подлежат отмене компетентными органами;
- характер компетенции органов исполнительной власти таков, что они отстранены от непосредственного управления повседневной деятельностью предприятий или учреждений, и не обладают правом совершать по отношению к ним административно-распорядительные акты, как формы текущего руководства;
- им предоставлено право на защиту своей самостоятельности в административном и судебном порядке;
- соблюдение законности во взаимоотношениях между органами исполнительной власти и предприятиями, учреждениями входит в сферу общего надзора органов прокуратуры.

8.2. Административно-правовой статус общественных объединений

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

Право граждан на объединение закреплено в Конституции РФ и в Федеральном законе «Об общественных объединениях» от 14 апреля 1995 г.

Право граждан на объединение включает в себя:

- право создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей;
- право вступать в существующие общественные объединения либо воздерживаться от вступления в них;
- а также право беспрепятственно выходить из общественных объединений;
- граждане имеют право создавать по своему выбору общественные объединения без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- создаваемые гражданами общественные объединения могут регистрироваться и приобретать права без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица.

Порядок создания общественного объединения включает три этапа:

- 1) инициатива организаторов;
- 2) разработка проекта устава;
- 3) государственная регистрация устава.

Общественные объединения создаются по инициативе не менее трех физических лиц.

Статьями 17 и 19 Закона РФ «Об общественных объединениях» установлено, что органы государственной власти и органы местного самоуправления не могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений, и вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, не допускается.

8.3. Виды общественных объединений

Основываясь на положениях действующего законодательства, можно выделить следующие виды общественных объединений:

- политические партии;
- массовые движения;
- профессиональные союзы;
- женские, молодежные и ветеранские организации;

- организации инвалидов;
- научные, технические и иные добровольные общества;
- творческие союзы;
- землячества;
- ассоциации.

Согласно ст.7 Федерального закона «Об общественных объединениях»¹ последние создаются на основе организационно-правовых форм.

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

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

Членами общественной организации в соответствии с ее уставом могут быть физические лица и юридические лица — общественные объединения.

Высшим руководящим органом общественной организации является съезд, конференция или общее собрание.

Общественное движение — это массовое общественное объединение, которое состоит из участников, не имеющих членства, преследует социальные, политические и иные общественно полезные цели.

Высшим руководящим органом общественного движения является съезд, конференция или общее собрание, а **постоянно действующим руководящим органом** общественного движения — выборный коллегиальный орган, который находится в подчинении высшего руководящего органа.

Общественный фонд — это один из видов некоммерческих фондов и представляет собой общественное объединение, которое не имеет членства, цель его заключается в формировании имущества на основе добровольных взносов, иных не запрещенных законом поступлений, и использовании данного имущества на общественно полезные цели.

¹ Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1930; 1998. № 30. Ст. 3608; Российская газета. 2002. 15 марта.

Руководящий орган общественного фонда может формироваться его учредителями, совместно учредителями и участниками, решением в виде рекомендаций или персональных назначений, либо путем избрания участниками на съезде, конференции или общем собрании.

Общественным учреждением является общественное объединение, не имеющее членства, ставящее своей целью оказание конкретного вида услуг, которые отвечают интересам участников и соответствуют уставным целям указанного объединения.

Управление общественным объединением и его имуществом осуществляется лицами, назначенными учредителем или учредителями.

Орган общественной самодеятельности — общественное объединение, не имеющее членства, цель которого — 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. Он составляет основу формирования местного самоуправления на основе Конституции РФ (ст. 12).

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

Принципами создания и деятельности общественных объединений, является то, что:

- общественные объединения независимо от их организационно-правовых форм равны перед законом;
- деятельность общественных объединений основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления и законности;
- общественные объединения свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов своей деятельности;

- деятельность общественных объединений должна быть гласной, а информация об их учредительных и программных документах — общедоступной.

Как уже отмечалось ранее, вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, не допускается. Исключение составляют случаи, предусмотренные законом.

Государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, оказывает поддержку их деятельности, законодательно регулирует предоставление им налоговых и иных льгот, а также преимуществ.

Вопросы, которые затрагивают интересы общественных объединений, решаются органами государственной власти и органами местного самоуправления, с участием соответствующих общественных объединений или по согласованию с ними.

На сотрудников аппарата общественных объединений, которые работают по найму, распространяется законодательство Российской Федерации о труде и законодательство Российской Федерации о социальном страховании.

Надзор за соблюдением законов общественными объединениями осуществляет прокуратура Российской Федерации, а орган, регистрирующий общественные объединения, осуществляет контроль за соответствием их деятельности уставным целям.

Этот орган вправе запрашивать у руководящих органов общественных объединений их распорядительные документы, вправе направлять своих представителей для участия в проводимых общественными объединениями мероприятиях.

В случае выявления нарушений законодательства Российской Федерации или совершения общественными объединениями действий, которые противоречат их уставным целям, регистрирующий орган может вынести письменное предупреждение с указанием конкретных оснований.

Предупреждение, которое вынесено органом, регистрирующим общественные объединения, может быть обжаловано последними в судебном порядке.

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

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

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

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

Для осуществления уставных целей общественное объединение имеет право:

- свободно распространять информацию о своей деятельности;
- участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, которые предусмотрены законодательством;
- проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование;
- учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность;
- представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях;
- осуществлять в полном объеме полномочия, предусмотренные законами об общественных объединениях;
- выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти;
- участвовать в избирательных компаниях (в случае государственной регистрации общественного объединения и при наличии в уставе данного общественного объединения положения об участии его в выборах).

В своей деятельности общественное объединение обязано:

- соблюдать законодательство Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, касающиеся сферы его деятельности, а также нормы, предусмотренные его уставами и иными учредительными документами;

- ежегодно публиковать отчет об использовании своего имущества или обеспечивать доступность ознакомления с указанным отчетом;

- ежегодно информировать орган, регистрирующий общественные объединения, о продолжении своей деятельности с указанием действительного места нахождения постоянно действующего руководящего органа, его названия и данных о руководителях общественного объединения в объеме сведений, которые включены в единый государственный реестр юридических лиц;

- представлять по запросу органа, регистрирующего общественные объединения, решения руководящих органов и должностных лиц общественного объединения, а также годовые и квартальные отчеты о своей деятельности в объеме сведений, которые представляются в налоговые органы;

- допускать представителей органа, регистрирующего общественные объединения, на проводимые общественным объединением мероприятия;

- оказывать содействие представителям органа, регистрирующего общественные объединения, в ознакомлении с деятельностью общественного объединения в связи с достижением уставных целей и соблюдением законодательства Российской Федерации.

Необходимо также помнить что, общественные объединения могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению уставных целей, ради которых они созданы, и только ту, которая соответствует этим целям.

Ответственность общественных объединений.

Если нарушение законодательства, допущено общественным объединением, которое не зарегистрировано в органах юстиции, ответственность несут лица, входящие в состав руководящих органов этих объединений.

При совершении общественными объединениями, в том числе не зарегистрированными в органах юстиции, деяний, наказуемых в уголовном порядке, лица, входящие в руководящие органы этих объединений, при доказательстве их вины за организацию указанных деяний

могут по решению суда нести ответственность как руководители преступных сообществ.

Другие члены и участники таких объединений несут ответственность только за те преступные деяния, в подготовке или совершении которых они участвовали.

Деятельность общественных объединений может быть приостановлена в случае нарушения законодательства по решению суда. Также по решению суда оно может быть ликвидировано.

Указанные права, обязанности и ответственность общественных объединений регламентированы Федеральным законом РФ «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г.

8.4. Административно-правовой статус религиозных объединений

В соответствии с положениями Конституции РФ и Закона РФ от 26 сентября 1997 г. «О свободе совести и о религиозных объединениях»¹ каждый гражданин имеет право на свободу совести и свободу вероисповедания.

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

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

Религиозные объединения могут создаваться в форме религиозных групп и религиозных организаций.

Однако **запрещается** создание религиозных объединений в органах государственной власти, других государственных органах, государственных учреждениях и муниципальных организациях.

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

¹ Собрание законодательства РФ. 1997. №39. Ст. 4465.

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

Религиозной организацией признается добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории РФ, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры, в установленном законом порядке, зарегистрированное в качестве юридического лица.

Религиозная организация действует на основании устава, который утверждается ее учредителями или централизованной религиозной организацией и должен отвечать требованиям гражданского законодательства Российской Федерации.

Религиозные объединения отделены от государства. Государство, его органы и должностные лица, не имеют права вмешиваться:

- в определение гражданином своего отношения к религии и религиозной принадлежности;
- в воспитание детей родителями или лицами, их заменяющими, в соответствии со своими убеждениями и с учетом права ребенка на свободу совести и свободу вероисповедания;

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

Религиозное объединение, создается и осуществляет свою деятельность в соответствии со своей собственной иерархической и институционной структурой. Выбирает, назначает и заменяет свой персонал согласно своим собственным установлениям, не выполняет функций органов государственной власти, других государственных органов, государственных учреждений и органов местного самоуправления.

Также религиозное объединение не участвует в выборах в органы государственной власти и в органы местного самоуправления, не участвует в деятельности политических партий и политических движений, не оказывает им материальную и иную помощь.

Религиозные объединения вправе:

- основывать и содержать культовые здания и сооружения, иные места и объекты, специально предназначенные для богослужений, молитвенных и религиозных собраний, религиозного почитания (памяти);

- проводить религиозные обряды в лечебно-профилактических и больничных учреждениях, детских домах, домах-интернатах для престарелых и инвалидов, в учреждениях, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы;
- производить, приобретать, экспортировать, импортировать и распространять религиозную литературу, печатные, аудио- и видеоматериалы и иные предметы религиозного назначения;
- пользоваться исключительным правом учреждения организаций, издающих богослужбную литературу и производящих предметы культового назначения;
- осуществлять благотворительную деятельность, как непосредственно, так и путем учреждения благотворительных организаций;
- создавать культурно-просветительские организации, образовательные и другие учреждения, а также учреждать средства массовой информации;
- создавать учреждения профессионального религиозного образования (духовные образовательные учреждения) для подготовки служителей и религиозного персонала;
- устанавливать и поддерживать международные связи и контакты;
- религиозные объединения обладают правом собственности на имущество, а также они вправе осуществлять предпринимательскую деятельность и создавать собственные предприятия.

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

Орган, зарегистрировавший религиозную организацию, осуществляет **контроль** за соблюдением ею устава относительно целей и порядка ее деятельности.

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

Глава 9. Формы государственного управления. Правовые акты управления

9.1. Понятие и виды административно-правовых форм

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

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

Формы действий органов исполнительной власти с точки зрения их правового значения делятся на правовые и не правовые.

Различия между ними, как правило, проводятся по характеру вызываемых ими последствий.

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

Не правовые формы государственного управления наступления юридических последствий не влекут.

К числу **правовых форм** управленческой деятельности относятся:

- а) принятие нормативных актов;
- б) издание индивидуальных (административных, распорядительных актов).

И первые, и вторые именуются актами государственного управления.

Первой правовой формой является принятие нормативных актов органами исполнительной власти. С их помощью устанавливаются новые нормы права, изменяется содержание или прекращается действие ранее изданных правовых норм.

Второй правовой нормой, является издание индивидуальных (административных) актов. Это случаи применения норм права к конкрет-

ным индивидуумам. Поэтому такие акты управления и называются индивидуальными. Они порождают, изменяют или прекращают правоотношения для конкретного лица.

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

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

Существует пять стадий правотворческой деятельности:

1. Решение органа о необходимости разработки проекта нормативного акта.
2. Подготовка текста проекта, предварительное обсуждение, доработка.
3. Обсуждение проекта в правотворческом органе.
4. Принятие или утверждение проекта.
5. Опубликование принятого нормативного акта.

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

Правоприменительная деятельность органов государственного управления, так же как и правотворческая, состоит из стадий:

1. Установление фактических обстоятельств дела.
2. Квалификация дела, или соотнесение дела с юридической нормой.
3. Толкование выбранной нормы.
4. Разрешение дела по существу и принятие индивидуального акта.
5. Обжалование или опротестование принятого по делу решения (эта стадия является факультативной, т.е. она может быть использована в зависимости от желания субъекта).
6. Исполнение принятого решения.

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

К **внутренним** относятся: решение организационно-штатных вопросов, руководство сотрудниками, управление структурными подразделениями внутри органа.

К **внешним** — обеспечение выполнения функций, возложенных на орган.

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

К иным формам осуществления государственной (исполнительной) власти относится:

- представление обязательных отчетов, например отчеты юридических лиц в налоговую инспекцию;
- осуществление государственной регистрации, например регистрация охотничьего ружья;
- выдача документов, подтверждающих наличие специального права, например выдача лицензии на право осуществления предпринимательской деятельности определенного характера;
- совершение иных юридически значимых действий.

9.2. Понятие и юридическое значение правовых актов управления

По общепринятому в административно-правовой литературе мнению, акты государственного управления являются основной юридической, или, иначе говоря, административно-правовой, формой реализации задач и функций исполнительной власти.

При помощи этих актов органы исполнительной власти в пределах своих полномочий регулируют общественные отношения, организуют хозяйственную, государственную, культурную и общественно-политическую жизнь, охраняют общественный порядок и государственную безопасность, защищают законные права и свободы граждан, общественных и государственных организаций.

В отличие от других форм государственного управления правовые акты управления имеют ярко выраженное юридическое значение.

С помощью правовых актов проявляется властная воля аппарата органов исполнительной власти. Они юридически закрепляют действия органов управления. Поэтому юридическим основанием издания акта управления является компетенция органа управления, которая определена в установленном порядке.

Объем и содержание компетенции органа управления определяют содержание и юридическую силу принимаемых ими правовых актов управления.

В этой связи важно отметить, что все акты управления независимо от того, каким органом принят тот или иной акт, издаются только на основании и во исполнение закона и тем самым являются подзаконными.

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

Оформление правового акта управления предполагает обычно использование **письменной формы**.

В некоторых сферах управления и в определенных случаях может допускаться и устная форма актов управления (в области военного управления, на транспорте и т.д.).

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

Важный и необходимый признак акта управления заключается в том, что он порождает юридические последствия, которые в основном сводятся к тому, что акт управления:

а) устанавливает или изменяет правила поведения, нормы права, а такие последствия вызывают лишь нормативные акты;

б) налагает конкретные обязанности на определенных субъектов или предоставляет им определенные права (например, обязанности и права государственного служащего);

в) служит юридическим фактом. В этом случае акт управления является обстоятельством, которое порождает, изменяет или прекращает административно-правовые отношения (например, назначение на должность в аппарате управления служит юридическим фактом, которое порождает служебные правоотношения).

Существует ряд отличий правовых актов управления от других актов государственных органов и общественных организаций.

1. Отличие акта управления от закона.

Акт государственного управления, так же как и закон, является юридическим актом, регулирующим общественные отношения. Но акт государственного управления имеет силу лишь в том случае, если

он издан в соответствии с законом, на основе и во исполнение закона, в целях его реализации.

Закон при этом имеет высшую юридическую силу в системе правовых актов. Если акт управления противоречит закону, то он признается ничтожным.

Из указанного мы можем сделать вывод о том, что **закон является юридическим источником для актов государственного управления** и что содержание и юридическая сила акта государственного управления определяется законом. Закон и акт государственного управления обладают разной юридической силой. Преимущество остается на стороне закона, который имеет большую юридическую силу.

2. Акты государственного управления отличаются и от судебных актов.

Судебные акты (приговоры, решения, постановления, определения) есть результат конкретного дела.

Это индивидуальный акт, имеющий целью урегулирование определенного случая, факта. Судебный орган в установленном законом порядке решает вопрос о применении права, закона к конкретному действию, факту, отношению или спору. Таким образом, судебный акт, представляющий собой акт применения нормы права, не может содержать нового правила поведения. Тогда как органы, осуществляющие исполнительную власть, полномочны в пределах предоставленных им прав, на основании и во исполнение законов решать конкретные случаи, применяя к ним действующие нормы права, и устанавливать новые правила поведения.

Акты государственного управления издаются преимущественно и главным образом не в связи с нарушением права, а в целях организации общественных отношений в различных областях общественной жизни.

3. Акты государственного управления отличаются от актов прокурорского надзора (протеста, представления, постановления).

Акты прокурорского надзора являются формой реагирования прокурора на нарушения законности, они не содержат в себе новых норм права, а также предписаний управленческого, исполнительно-распорядительного характера, что присуще актам государственного управления.

4. Акт государственного управления отличается также от договора — юридического акта в гражданско-правовых отношениях.

Гражданско-правовой договор — это двусторонняя сделка, результат взаимного действия двух или более субъектов.

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

5. Акты государственного управления отличаются от актов общественных организаций.

Акты, совершаемые общественными организациями, обязательны к исполнению только в пределах этих организаций и имеют силу лишь для их членов.

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

6. Акты государственного управления отличаются от документов, имеющих юридическое значение, и от обычных служебных документов.

Документы, имеющие юридическое значение (например: акт ревизии, свидетельство о рождении, диплом об образовании, протокол об административном правонарушении и т.п.), сами по себе не устанавливают, не изменяют и не прекращают конкретных правоотношений. Поэтому они не являются юридическими актами, хотя, еще раз повторимся, имеют юридическое значение, поскольку их назначение состоит в том, чтобы в надлежащих случаях и в соответствующем порядке удовлетворить тот или иной факт.

При этом необходимо учитывать и то, что, удостоверенный факт может послужить основанием для издания акта государственного управления.

Служебные документы (справки, докладные записки, стенограммы совещаний, заключение должностного лица и т.п.) не имеют юридического значения, но они являются источником информации. Но на основе служебных документов, так же как и на основе документов, имеющих юридическое значение, могут быть приняты правовые акты управления. Например, акт обследования, т.е. служебный документ, констатирующий состояние изученного вопроса, может послужить

основанием для издания того или иного акта государственного управления, хотя сам по себе также не является юридическим актом.

Виды актов государственного управления, иначе говоря, их классификация, дают нам возможность определить юридическую силу и значение каждого акта управления, его отраслевое и пространственное действие, а также место среди других актов.

Наука административного права обычно классифицирует акты государственного управления по пяти признакам:

- 1) по юридическим свойствам;
- 2) по действиям в пространстве;
- 3) по характеру компетенции органов, издающих акты;
- 4) по органам, издающим акты;
- 5) по форме выражения.

По юридическим свойствам акты государственного управления различаются на **нормативные** или акты, устанавливающие общие правила, и **индивидуальные** — административные акты.

Нормативные акты — это такие акты, которые устанавливают, изменяют или отменяют нормы права, или общие правила безличностного характера, рассчитанные на многократное применение ко всем предусмотренным ими случаям. Такие акты имеют особое значение, они являются источником права. На них базируются акты применения норм права.

К индивидуальным актам относятся такие акты, которые содержат конкретные предписания определенному лицу. На основании индивидуальных актов возникают, изменяются или прекращаются конкретные правоотношения. Таким актом будет, например, постановление о наложении административного взыскания.

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

По характеру компетенции органов, издающих акты, все акты подразделяются на акты общего, межотраслевого и отраслевого управления.

Акты общего управления — издаются органами общей компетенции — Правительством РФ, правительствами республик в составе России, администрацией.

Акты межотраслевого управления принимаются органами управления межотраслевой компетенции, которые решают вопросы, имеющие межотраслевой характер.

Акты отраслевого управления регулируют отношения, возникающие в одной отрасли управления. Такие акты издаются, например, министрами, руководителями ведомств, управлений или отделов.

Каждый вид исполнительных органов вправе издавать правовые акты определенного наименования, установленного либо конституционными и законодательными нормами, либо подзаконными нормами административного права.

Прежде всего, правовые акты по вопросам организации исполнительной власти издает Президент РФ.

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 115) и Законом РФ «О Правительстве Российской Федерации» последнее издает постановления и распоряжения, причем подчеркивается, что постановления носят нормативный характер, а распоряжения — индивидуальный.

Федеральные органы исполнительной власти издают приказы, постановления, распоряжения, правила, инструкции, положения.

Аналогичные наименования у административно-правовых актов, издаваемых органами исполнительной власти республик в составе России.

Главы администрации краев, областей, городов федерального значения, автономных области и округов издают постановления и распоряжения.

Главы администрации в системе местного самоуправления издают постановления и распоряжения.

По форме выражения правовые акты управления подразделяются на: словесные и конклюдентные. Словесные в свою очередь делятся на письменные и устные. Обязательная письменная форма определена законодательством для нормативных актов государственного управления и для актов о привлечении к административной ответственности.

Наряду с письменными актами существуют устные — приказы, распоряжения, указания, команды и т.п. Их исполнение гарантируется принудительной силой государства. Отказ от выполнения, невыполнение или ненадлежащее выполнение устного акта управления может повлечь юридическую ответственность. Во многих органах уп-

равления заведен порядок: все устные распоряжения, требующие в дальнейшем проверки исполнения, записываются в специальную книгу.

9.3. Требования, предъявляемые к правовым актам управления

При разработке и принятии правового акта государственного управления должны соблюдаться определенные требования.

Так, с позиции юридического содержания правовых актов управления можно выделить следующие основные требования:

а) правовой акт не должен противоречить Конституции РФ, Федеративному договору, действующему законодательству, нормативным актам Президента РФ;

б) правовой акт должен основываться на конституционном разграничении предметов ведения и полномочий между органами исполнительной власти Российской Федерации и аналогичными органами субъектов Федерации;

в) правовой акт должен учитывать положения правовых актов вышестоящих исполнительных органов;

г) правовой акт должен быть издан полномочным органом исполнительной власти или уполномоченным на то должностным лицом, то есть, в рамках закрепленной за ним компетенции;

д) правовой акт должен быть юридически обоснован, так как его содержание составляют властные волеизъявления исполнительного органа или должностного лица. В силу этого в нем должны быть четко выражены цели его издания, а также основания и юридические последствия;

е) правовой акт не должен ограничивать либо нарушать компетенцию и оперативную самостоятельность нижестоящих звеньев системы государственного управления;

ж) правовой акт не должен ограничивать либо нарушить установленные действующим законодательством права и законные интересы граждан и негосударственных формирований в сфере государственного управления.

В связи с изложенными требованиями 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 действует федеральный закон или нормативные акты федеральных органов исполнительной власти.

Во-вторых, правовой акт нормативного характера, затрагивающий свободы и обязанности граждан, не может приниматься, если он не был опубликован официально для всеобщего сведения (ст. 15 Конституции РФ).

Определенные требования предъявляются и к **порядку издания правовых актов**:

1. Акты, принимаемые коллегиальными органами, должны обсуждаться на заседаниях этих органов при наличии кворума, т.е. простого или квалифицированного (не менее двух третей) большинства членов данного коллективного органа.

2. Акты, принимаемые единоначальными органами, а также руководителями коллегиальных органов по вопросам, не требующим коллегиального обсуждения, должны приниматься на основе всестороннего и полного учета возможностей и фактического положения дел.

Правовой акт управления должен быть издан по установленной форме и подписан надлежащими должностными лицами. Например, акты Правительства РФ подписываются Председателем Правительства; глава администрации подписывает постановления и распоряжения.

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

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

• Акты Президента РФ и Правительства РФ подлежат обязательному официальному опубликованию. Исключение составляют акты, содержащие сведения, являющиеся государственной тайной.

Указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ публикуются Администрацией Президента

РФ в «Собрании законодательства Российской Федерации», а также в «Российской газете». Опубликование актов Президента и Правительства РФ в указанных изданиях считается официальным опубликованием.

- Нормативные акты министерств и ведомств Российской Федерации, которые затрагивают права, свободы и законные интересы граждан или носят межведомственный характер, и прошедшие государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации, подлежат официальному опубликованию в «Российской газете», Бюллетене федеральных органов исполнительной власти, если иное не предусмотрено законодательством. Официальное опубликование актов осуществляется не позднее 10 дней после их государственной регистрации.

- Акты органов исполнительной власти республик, входящих в состав Российской Федерации, публикуются в соответствующих изданиях республик.

Акты органов исполнительной власти иных субъектов Федерации публикуются в периодической печати, а также в иных средствах массовой информации, имеющих официальный статус.

В отношении актов управления действует правило, по которому, до тех пор, пока акт не отменен или не приостановлен, его исполнение обязательно.

Это правило — **презумпция правильности акта** — вытекает из того, что акт управления издается государственным органом (должностным лицом), осуществляющим свою компетенцию, следовательно, акт управления содержит в себе дозволение государственного органа.

Презумпция правильности акта обуславливает его обязательность и означает, что лишение акта юридической силы требует обычно решения компетентного органа, который обладает правом объявить этот акт недействительным.

Несоблюдение одного какого-либо из перечисленных выше требований делает акт управления **несовершенным**. В этом случае может возникнуть вопрос о действительности, т.е. его обязательности к исполнению. Необходимо, однако, учитывать, что не всякое нарушение требований означает, что несовершенный акт не порождает юридических последствий и что он может не выполняться обязанными лицами.

В одних случаях несовершенный акт будет **ничтожным**, иными словами, лишенным силы создавать юридические последствия. А в дру-

гих случаях, например при маловажных нарушениях установленных требований, акт управления сохраняет силу и создает юридический эффект, но при этом он может быть оспорен заинтересованным лицом. Поэтому существует два вида несовершенных актов управления: **ничтожные** и **оспоримые**.

Ничтожными называются акты управления, которые вследствие своей незаконности не могут порождать и не порождают юридических последствий, их незаконность настолько очевидна, что они не подлежат исполнению.

Привлечение лиц к ответственности за неисполнение ничтожных актов — незаконно.

Оспоримыми актами государственного управления называются такие акты, которые при обязательности их исполнения могут быть оспорены, при этом оспаривание такого акта не лишает его юридической силы. Для того чтобы оспоримый акт был лишен силы, требуется особое решение компетентного органа. Существуют следующие варианты оспаривания правовых актов управления:

1. Опротестование. Наиболее известно принесение протестов на акты исполнительных органов или должностных лиц органами прокуратуры. По результатам рассмотрения протеста он может быть удовлетворен, что приводит к отмене акта управления, либо оставлен без удовлетворения.

2. Обжалование. Конституция РФ (ст.46) закрепляет право граждан обжаловать в суд решения исполнительных органов или должностных лиц.

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

Правовой акт управления может утратить юридическую силу не только в связи с признанием его недействительным, и он может быть отменен органом, издавшим этот акт, или вышестоящим государственным органом, который пользуется правом такой отмены. Например, Правительство РФ вправе отменять противоречащие законодательству решения органов исполнительной власти субъектов Федерации (кроме актов органов исполнительной власти республик), а также акты центральных федеральных органов исполнительной власти, подведомственных ему.

Конституция РФ определила полномочия Конституционного Суда РФ в решении вопросов о юридической силе правовых актов. Так, он

разрешает дела о соответствии Конституции РФ актов Правительства РФ, а также актов органов исполнительной власти субъектов Федерации.

Акты или их отдельные положения могут быть признаны Конституционным Судом РФ неконституционными, в таком случае они утрачивают свою юридическую силу (ст. 125 Конституции РФ).

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

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

9.4. Административно-правовой договор

Административно-правовым договором называется соглашение, которое устанавливает административно-правовые нормы, обязательные для участников управленческих отношений, а также которые влекут установление, изменение или прекращение административных прав и обязанностей.

В свою очередь административно-правовой договор обладает рядом признаков:

1. Административно-правовой договор является разновидностью правового договора.
2. Административный договор устанавливает административно-правовые нормы.
3. Его правовая база содержится в Конституции РФ и действующем законодательстве.
4. Один из участников административного договора является государственным органом или должностным лицом.
5. Договорные нормы административного договора рассчитаны на длительное действие.

6. Административный договор заключается в соответствии со специальной процедурой.

7. Административный договор не допускает отказа от исполнения договорных обязательств в одностороннем порядке.

8. Несоблюдение норм административного договора влечет наступление юридических последствий.

Целью административного договора является реализация публичных интересов его участников.

Виды административно-правового договора можно подразделить по предмету действия и по субъекту.

По предмету различают административный договор:

- о компетенции (разграничение полномочий и предметов ведения);
- договор, обеспечивающий государственные нужды;
- по управлению объектами государственной собственности;
- контракты (трудовые соглашения) с государственными служащими;
- финансовые и налоговые договоры;
- договор о совместной деятельности и сотрудничестве;
- об оказании некоторых услуг частным лицам, например, коммунальных, по обеспечению занятости населения;
- инвестиционные договоры.

По субъекту административно-правовой договор может быть:

- между субъектами управленческой деятельности;
- между субъектами исполнительной власти и иными государственными (муниципальными) организациями;
- между государственными и негосударственными организациями;
- между государственными (муниципальными) органами и их служащими;
- между субъектами управления и гражданами.

Глава 10. Методы государственного управления

10.1. Понятие, основные черты и виды административно-правовых методов управления

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

Метод можно понимать как способ целенаправленного воздействия субъекта управления на коллектив, группу или одного человека.

Для методов управления характерны следующие особенности:

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

Методы государственного управления, как и их формы, весьма многообразны, и это также требует их классификации.

Существуют три универсальных способа воздействия на сознание и волю людей: убеждение, принуждение и поощрение. Отличаются они по характеру воздействия на волю подчиненных.

Убеждение — главный метод деятельности — это процесс последовательно осуществляемых действий, который включает в себя такие элементы, как овладение вниманием, внушение, разжигание интереса, возбуждение желания, стимулирование действий.

Убеждение проявляется в использовании различных разъяснительных, воспитательных и поощрительных мер для формирования воли

властвующего или даже преобразования ее в волю подвластных объектов.

Принуждение — вспомогательный метод управления. Он применяется к тем, кто уклоняется от соблюдения законности и государственной дисциплины, нарушает установленные административно-правовые нормы правилами поведения. В случае нарушения требований административно-правовых норм оно выражается в применении дисциплинарной или административной ответственности.

Поощрение — направляет волю людей на совершение полезных с точки зрения поощряющего дел через интерес к совершению определенных дел, получению материального, морального или иного одобрения.

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

Характерными признаками прямого воздействия является:

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

Особенностями косвенного воздействия является то, что:

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

Таким образом, анализируя все изложенное, можно сделать вывод, что методы деятельности исполнительной власти — это способы

осуществления управленческих функций и средства воздействия органов исполнительной власти на управляемые ими объекты.

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

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

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

По форме выражения административные методы делятся на административно-правовые и административно-организационные.

По юридическим свойствам они бывают нормативные или индивидуальные, а **по способу воздействия**: обязывающие, уполномочивающие или поощряющие.

По форме предписания административные методы можно разделить на поручительные и рекомендательные.

10.2. Убеждение как метод государственного управления

Убеждение — это использование различных разъяснительных, воспитательных, организационных мер для формирования воли подвластного или ее преобразования.

С помощью средств убеждения стимулируется должное поведение участников административно-правовых отношений.

Граждане добровольно подчиняются юридическим нормам и сознательно участвуют в их осуществлении, если понимают задачи, цели государства и одобряют их.

Убеждение как метод государственного управления имеет свои характерные черты, элементы и средства.

Характерными чертами убеждения является то что, прежде всего, убеждение используется постоянно и в отношении всех граждан, а также обеспечивает добровольное выполнение норм, указаний, предписаний, а в конечном итоге воспитывает «привычку» законопослушания.

Элементами убеждения как метода государственного воздействия являются:

- овладение вниманием;
- внушение;
- воздействие на сознание;
- оперирование эмоциями;
- формирование интереса.

Средствами убеждения могут быть:

обучение — процесс целенаправленного формирования знаний, умений и навыков;

пропаганда — распространение в массах и разъяснение идей, учений и знаний;

агитация — распространение идей в целях привлечения масс к активной общественно-политической деятельности;

разъяснительная работа — деятельность по объяснению содержания чего-либо;

критика — отрицательное суждение и указание недостатков в какой-то или чьей-то работе;

осуждение антисоциального поведения — выражение неодобрения, порицание отклоняющегося (девиантного) поведения;

обмен опытом.

Необходимо помнить о том, что убеждение относится к прямым (административным) методам государственного управления.

Как мы уже указывали ранее, существуют также методы косвенного воздействия, к которым относятся социально-психологические и экономические методы государственного управления, виды которых будут рассмотрены нами в следующем параграфе.

10.3. Социально-психологические и экономические методы государственного управления.

Административное поощрение

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

К социологическим методам относятся управление:

- социально-массовыми процессами;
- коллективами людей;
- индивидуально-личностным поведением.

Психологические методы государственного управления подразделяются на такие виды, как:

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

Экономические методы — это также способы воздействия на поведение трудовых коллективов, должностных лиц и граждан. Но они ориентируются не на прямое, а на косвенное воздействие, через интересы управляемых.

Видами экономических методов управления являются: прибыль, премия, кредит, лицензия, налогообложение, квоты и т.д.

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

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

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

Абсолютные основания, к ним относятся:

- добросовестное выполнение трудовых и служебных обязанностей;
- выполнение гражданского долга, например, помощь в задержании преступника, спасение утопающего и т. д.;
- поощрение матерей, родивших и воспитавших более пяти детей;
- юбилеи, заслуги иностранных граждан перед Россией в развитии науки, техники, и т.д.

Относительные основания — это обстоятельства, смягчающие ответственность за административное правонарушение, данный вид оснований регулируется Кодексом об административных правонарушениях и дисциплинарными уставами.

К категории относительных оснований административного воздействия в виде поощрения относятся:

- добровольный отказ от неправомерной деятельности;
- чистосердечное раскаяние;
- добровольное возмещение ущерба или устранение причиненного вреда.

Поощрение как способ воздействия на сознание и волю людей имеет ряд особенностей.

1. Фактическим основанием для применения поощрения является заслуга, деяние, положительно оцениваемое субъектами власти.

2. Поощрение всегда связано с оценкой уже совершенных деяний и является составной частью государственного контроля.

3. Поощрение всегда применяется в отношении отдельных индивидуальных или коллективных субъектов.

4. Поощрение заключается в моральном одобрении, наделении определенными правами, материальными ценностями и иными благами.

5. В основном поощрение урегулировано правом, во многих случаях реализуется в форме правоприменения.

6. Поощрение косвенно воздействует на волю поощряемого, стимулируя его.

С точки зрения правовой основы, поощрение может быть формальным и неформальным.

Формальное поощрение — поощрение, регламентированное правовыми нормами. Такие меры оформляются специальными правоприменительными актами и, как правило, заносятся в трудовую книжку или служебную карточку.

Неформальное поощрение — применение разнообразных мер воздействия, которые не предусмотрены юридическими нормами, например публичная похвала.

По своему содержанию поощрение может быть:

- **моральное**, например, благодарность, грамота, похвальный лист;
- **материальное** — премия, ценный подарок;
- **статусное** — изменяющее правовой статус гражданина, например присвоение почетного звания «заслуженный юрист Российской Федерации»;
- **смешанное** — часто одна мера содержит моральное и статутное поощрение, например присвоение звания Героя Российской Федерации.

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

Умелое использование разнообразных методов в определенной обстановке свидетельствует об искусности субъекта управления.

От умения выбрать и применить их во многом зависит достижение поставленной цели, а значит, и эффективность управленческой деятельности.

Глава 11. Административное принуждение

11.1. Понятие и классификация мер административного принуждения

В теории административного права выделяют четыре основных вида государственного принуждения: уголовное, административное, дисциплинарное и гражданско-правовое.

По своей сути административное принуждение является разновидностью государственного принуждения. Оно применяется компетентными государственными органами и их полномочными представителями на основании норм административного права.

Административное принуждение — это метод психического или физического воздействия на сознание и поведение людей, применяемый в сфере государственного управления в целях предупреждения, пресечения административных правонарушений и привлечения виновных лиц к административной ответственности.

Для административного принуждения характерно следующее.

- Административное принуждение применяется только на основе закона. Нормами права регулируется следующее: какие меры, при каких условиях, в каком порядке и кем могут применяться. Четкая регламентация принудительных мер необходима для соблюдения принципов неприкосновенности личности, жилища и личной собственности граждан.

- По общему правилу, для него характерен внесудебный порядок применения, так как использование административно-принудительных мер отнесено к компетенции соответствующих исполнительных органов или должностных лиц, которые непосредственно реализуют их без обращения в суд. Однако необходимо учитывать, что в соответствии с российским законодательством отдельные меры административного принуждения используются судами в случаях наложения более строгих административных взысканий.

- Административное принуждение применяется только к конкретным субъектам права, нарушившим административно-правовые нормы.

- Меры административного принуждения применяются как к лицам, так и к организациям.

- Порядок их применения урегулирован нормами административного права и является составной частью административного процесса.

- Для административного принуждения характерна множественность органов и должностных лиц, его применяющих.

- Административное принуждение имеет **цель**: наказание правонарушителей, пресечение и предупреждение административных правонарушений.

- Правоограничения лиц, к которым применяются меры административного взыскания, менее ощутимы и суровы, чем те, которые сопровождают другие меры государственного принуждения (например, меры уголовного наказания).

- Меры административного принуждения могут применяться как в отношении правонарушителей, так и к лицам, не совершающим правонарушений (например, меры применяемые при возникновении чрезвычайных обстоятельств, и т.д.).

- Административное принуждение применяется не всеми субъектами управленческой деятельности, а лишь теми, кто специально уполномочен законом на их применение.

- Административное принуждение в значительной степени имеет также и профилактическое значение.

Меры административного принуждения очень разнообразны, и обладают различными признаками, которые мы рассмотрим в данной главе.

По целевому назначению меры административного принуждения могут быть подразделены на три группы:

- а) административно-предупредительные меры;
- б) административно-пресекательные меры;
- в) меры административной ответственности.

Общим для всех мер административного принуждения является их **принудительно-обязательный и государственно-властный характер**; все они являются административно-правовой формой охраны правопорядка, характер каждой из них определяется конкретным видом отношений, который они обеспечивают.

Административно-предупредительные меры применяются при отсутствии правонарушений, при наступлении определенных условий, чаще всего чрезвычайного характера. Целями их является предупреждение правонарушений, охрана общественной безопасности и предупреждение вредных, тяжелых последствий.

К административно-принудительным мерам относятся: досмотр вещей и личный досмотр (таможенный, милицкий); проверка документов, удостоверяющих личность; административное задержание; закрытие участков государственной границы и другие.

Административно-пресекательные меры — их сущность состоит в принудительном прекращении противоправных действий или деятельности граждан, должностных лиц, учреждений, организаций или предприятий.

В качестве административно-пресекательных мер применяются:

- требования прекратить противоправные действия;
- непосредственное физическое воздействие, например применение приемов самообороны сотрудниками милиции при задержании правонарушителя;
- применение специальных средств, например, сотрудниками милиции резиновых палок, слезоточивого газа, наручников и т.д.;
- административное задержание лица для составления протокола об административном правонарушении, и др.

Меры административной ответственности, в отличие от двух предыдущих классификационных групп, меры ответственности (наказания), обладают карательными свойствами. Именно через административные взыскания реализуется институт административной ответственности.

КоАП РФ в ст. 3.2 закрепил следующие административные наказания: предупреждение; административный штраф; возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения; конфискация предмета орудия совершения или предмета административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного физическому лицу; административный арест; административное выдворение за пределы РФ иностранных граждан и лиц без гражданства; дисквалификация.

Таким образом, каждое из названных средств правовой охраны выполняет определенную и только ему присущую функцию в системе мер рассматриваемого вида государственного принуждения.

11.2. Классификация мер административного предупреждения и пресечения

Предположение о том, что лицо собирается совершить административное правонарушение, либо иное противоправное деяние, слу-

жит основанием для применения мер административного предупреждения.

Меры административного предупреждения — это способы и средства, направленные на предупреждение и предотвращение правонарушений и обстоятельств, которые угрожают жизни и безопасности граждан или нормальной деятельности государственных органов, предприятий и организаций. Они носят профилактический характер и выражаются, как правило, в виде определенных ограничений и запретов.

Наиболее распространенными мерами административного предупреждения являются:

- контроль и надзорные проверки;
- введение карантина, остановка движения транспорта на отдельных улицах, например, в случае аварии или иного происшествия, закрытие государственной границы;
- проверка документов, контроль и досмотр вещей;
- принудительное доставление физических лиц для освидетельствования в медицинские учреждения;
- принудительное выселение граждан из домов, грозящих разрушением;
- санитарный досмотр грузов;
- технический осмотр транспортных средств и т.п.

Административно-пресекательные меры — это способы и средства принудительного воздействия, применяемые в целях прекращения противоправного деяния и предотвращения наступления вредных последствий.

В зависимости от целей, характера и объекта воздействия, виды административно-пресекательных мер подразделяются на:

- меры, применяемые к нарушителю — физическому лицу, например, требование прекратить противоправные действия, непосредственное физическое воздействие, административное задержание лица для составления протокола об административном правонарушении, применение оружия и иных специальных средств работниками милиции, и т.д.;
- меры, применяемые к нарушителю — юридическому лицу, например, требование прекратить противоправные действия, приостановление деятельности предприятий, отказ в выдаче лицензии, приостановление действия лицензии или ее аннулирование;
- меры имущественного характера, например изъятие огнестрельного оружия;

- меры технического характера, например, приостановление эксплуатации автотранспортных средств, техническое состояние которых не отвечает установленным требованиям;
- меры эпидемиологического характера применяются органами Санитарно-эпидемиологического надзора;
- меры финансово-кредитного характера, например, изымание в доход бюджета сумм, которые получены путем нарушения финансовой дисциплины, или наложение ареста на банковские счета организации.

11.3. Классификация мер административно-процессуального принуждения. Порядок применения мер административного принуждения

Меры административно-процессуального принуждения — это такие меры, которые принимаются специально уполномоченными субъектами в целях обеспечения административного производства.

В зависимости от характера правоограничений рассматриваемые нами меры подразделяются на:

- ограничение личных неимущественных прав;
- ограничение личных имущественных прав;
- ограничения организационного характера.

По характеру функций меры административно-процессуального принуждения делятся на три вида:

- 1) административно-процессуальное пресечение;
- 2) получение доказательств;
- 3) исполнение административных наказаний.

Порядок применения мер административного принуждения — это этапы или, иначе говоря, стадии применения мер принуждения.

Существует семь этапов применения мер принуждения:

1. Анализ конкретной ситуации, ее детальный разбор.
2. Выбор меры принуждения.
3. Проверка действительности выбранной меры.
4. Принятие решения о применении меры принуждения.
5. Реальное применение.
6. Анализ эффективности примененной меры.

7. Внесение корректив в последующую правоприменительную деятельность.

Порядок применения мер административного принуждения и наложения административного взыскания также закреплён в нормах КоАП РФ.

Применение мер административного принуждения во всех его вариантах усиливается в условиях чрезвычайного положения.

Органы, осуществляющие управление в этих условиях, наделяются чрезвычайными полномочиями, необходимыми для скорейшей нормализации обстановки, восстановления правопорядка, законности и ликвидации угрозы безопасности граждан.

Так, например, возможно временное выселение граждан из районов, опасных для проживания; введение особого режима въезда и выезда граждан; запрещение проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций; забастовок; введение особых правил пользования связью; ограничение движения транспортных средств; введение комендантского часа; приостановление деятельности политических партий, общественных организаций и учреждений для предотвращения и ликвидации последствий чрезвычайных обстоятельств.

Глава 12. Ответственность в административном праве

12.1. Административное правонарушение: понятие, признаки, состав

Административное правонарушение является основанием административной ответственности.

Статья 2.1 КоАП РФ определяет его следующим образом:

«Административным правонарушением признается противоправно виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое установлена административная ответственность».

В определении административного правонарушения употребляют такие понятия, как действие и бездействие.

Действие — активная форма поведения правонарушителя, непосредственно связанная с невыполнением обязанностей и законных требований, нарушением запрета.

Бездействие — пассивная форма поведения правонарушителя, непосредственно связанная с невыполнением обязанностей и законных требований.

Для административного правонарушения характерны следующие признаки.

1. Антиобщественность. Законодательством определено, какое деяние является антиобщественным в рамках института административной ответственности, а какое нет.

2. Противоправность — заключается в совершении деяния, нарушающего нормы административного и иных отраслей права, охраняемые мерами административной ответственности.

3. Виновность. Законодательство рассматривает противоправное деяние, совершенное лицом, в качестве административного правонарушения только в том случае, если имеет место вина данного лица, т.е. содеянное было осуществлено умышленно или по неосторожности.

4. Наказуемость. Административным правонарушением признается только то деяние, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность.

Под составом административного правонарушения следует понимать установленную правовой нормой совокупность признаков, при наличии которых противоправное деяние признается проступком.

Состав административного правонарушения, как и состав преступления, обязательно имеет четыре элемента:

- объект административного правонарушения;
- объективная сторона;
- субъект;
- субъективная сторона административного правонарушения.

Если хотя бы один из четырех указанных выше элементов состава отсутствует, то деяние не может быть признано административным правонарушением.

Объектом правонарушения являются те общественные отношения, которые охраняются административным правом.

Формы выражения конкретных объектов могут быть различные: порядок управления, собственность, принципы и правила хозяйствования, общественный порядок, и т.д.

Объективная сторона проступка — это деяние, выражающееся в нарушении установленных административно-правовыми нормами правил.

Наличие объективной стороны административного правонарушения законодатель во многих случаях ставит в зависимость от времени, места, способа, характера совершения деяния, наступивших его вредных последствий, совершения противоправного деяния в прошлом, его систематичности.

Содержание объективной стороны может включить характер действия или бездействия:

неоднократность — совершение двух или более однородных административных правонарушений;

повторность — совершение одним и тем же лицом в течение года однородного правонарушения, за которое оно уже привлекалось к административному взысканию;

длящееся правонарушение — деяние, сопряженное с последующим длительным невыполнением обязанностей, возложенных законом на виновного под угрозой административной ответственности. Является единым независимо от продолжительности.

Различие длящегося и продолжаемого правонарушения, заключается в том, что **продолжаемый проступок** представляет собой несколько

ко действий, каждое из которых является проступком, как правило, объединенных единым умыслом.

Субъектами административного правонарушения являются вменяемые, достигшие определенного возраста физические лица и лица, обладающие специальным административно-правовым статусом, например водители или должностные лица; организации, а к ним приравнены лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью.

Принято различать два вида субъектов административного правонарушения:

1. Индивидуальный — граждане и другие категории лиц, обладающие административно-правовым статусом, совершившие административное правонарушение. К данному виду субъектов относятся граждане и специальные лица, т.е. лица, обладающие специальным административно-правовым статусом, с учетом их правового положения, выполняемых профессиональных и социальных функций.

2. Коллективный — юридические и иные коллективные образования, совершившие административное правонарушение. Организации признаются субъектами административного правонарушения нормами таких отраслей права, как земельное, финансовое, налоговое, природоохранительное и т.д.

Существует два вида признаков индивидуального субъекта административного правонарушения.

Общие — признаки, которыми должно обладать любое лицо, привлекаемое к административной ответственности — вменяемость и достижение, на момент совершения правонарушения 16-летнего возраста.

Специальные — признаки, отражающие: особенности труда, служебного положения, например, должностное лицо, водитель автомобиля, работник предприятия торговли; прошлое противоправное поведение, например лицо, находившееся под административным надзором, ранее привлекавшееся к административной ответственности; иные особенности правового статуса, например, иностранные граждане, военнослужащие.

Субъективная сторона административного правонарушения — это совокупность признаков, характеризующих психическое отношение лица к противоправному действию или бездействию и его последствиям. Ее основу составляет **вина**, которая может быть в форме умысла или неосторожности.

Умысел — умышленным признается деяние, если лицо, совершившее его, сознавало противоправный характер своего деяния, предвидело его вредные последствия и желало их или сознательно допускало наступление этих последствий.

Неосторожность — административное правонарушение признается совершенным по неосторожности, если лицо, его совершившее, предвидело наступление вредных последствий своего деяния, но легкомысленно рассчитывало на их предотвращение либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно и могло их предвидеть.

Различаются две формы неосторожной вины.

Легкомыслие — это предвидение лицом возможности наступления вредных последствий своего действия или бездействия, соединенное с самонадеянным расчетом их предотвратить.

Небрежность — непредвидение такой возможности при условии, что лицо должно было и могло предвидеть наступление указанных в законе последствий.

От неосторожной вины следует отличать **невинное причинение вреда**, так называемый казус, или случай, при котором лицо не несет ответственности.

С невинным причинением вреда иногда приходится встречаться при рассмотрении дел об административных правонарушениях на транспорте.

12.2. Административная ответственность и ее отличие от иных видов ответственности в праве

Под **административной ответственностью** понимается такая разновидность юридической ответственности (наряду с уголовной, дисциплинарной и материальной), которая выражается в применении полномочным органом или должностным лицом административного наказания к лицу, совершившему административное правонарушение.

Административная ответственность обладает признаками, свойственными юридической ответственности вообще.

Административная ответственность характеризуется в первую очередь множественностью правовых норм, регулирующих разнообраз-

ные аспекты деятельности органов государственного управления в различных отраслях и сферах государственного управления. Еще одной характерной чертой является то, что административная ответственность носит всеобщий характер, иначе говоря, ее нормы и правила обязательны для всех без исключения.

Принципами административной ответственности являются:

1. Законность.
2. Целесообразность ответственности.
3. Ответственность за вину.
4. Неотвратимость наказания в случае привлечения к ответственности.
5. Индивидуализация мер ответственности.
6. Гуманизм.
7. Гласность.

Основаниями административной ответственности служат:

Нормативное основание — нарушение административно-правового запрета.

Фактическое основание — совершение административного правонарушения.

Процессуальное — издание правоприменительного акта.

Административная ответственность имеет ряд отличий от других видов ответственности, уголовной, дисциплинарной, гражданско-правовой и т.д. (табл. 1).

Таблица 1

Административная ответственность	Другие виды юридической ответственности
Регулируется нормами института административной ответственности, которые содержатся в КоАП РФ и законах субъектов РФ об административной ответственности	Уголовная ответственность устанавливается только законами; дисциплинарная — законодательством о труде, подзаконными актами, которые устанавливают особенности положения отдельных категорий служащих и рабочих; материальная — законодательством о труде и гражданским законодательством
Основанием административной ответственности является административное правонарушение	Основанием уголовной ответственности является преступление; дисциплинарной — дисциплинарный проступок; материальной — причинение материального вреда

Окончание табл. 1

Административная ответственность	Другие виды юридической ответственности
Субъектами административной ответственности могут быть физические и юридические лица	Субъекты уголовной ответственности — только физические лица
За административные правонарушения применяются административные наказания	За преступления — меры уголовной ответственности; за дисциплинарные проступки — дисциплинарные взыскания
Административные взыскания применяются широким кругом уполномоченных органов и должностных лиц исполнительной власти, а также судьями, органами власти субъектов РФ	Меры уголовной ответственности определяются только судом; дисциплинарные взыскания — органами и должностными лицами, наделенными дисциплинарной властью; меры материальной ответственности — судами общей юрисдикции и арбитражными судами
Применение административного взыскания не влечет судимости и увольнения с работы — лицу, к которому оно применено, считается имеющим административное взыскание в течение определенного срока	Применение мер уголовной ответственности к лицу, осужденному за совершение преступления, влечет судимость; один из видов дисциплинарного взыскания — увольнение с работы
Меры административной ответственности применяются в соответствии с законодательством, регламентирующим производство по делам об административных правонарушениях	Уголовные дела рассматриваются в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством; дисциплинарные — в соответствии с нормами, устанавливающими порядок дисциплинарного производства; дела о материальной ответственности — в порядке гражданского и арбитражного судопроизводства

12.3. Обстоятельства, исключающие административную ответственность

Законодатель выделяет ряд обстоятельств, которые могут исключить административную ответственность либо освободить от нее.

К обстоятельствам, исключающим административную ответственность, относятся:

1. Недостижение установленного законом возраста.

2. **Невменяемость** лица, совершившего правонарушение, т.е. лицо вследствие хронической душевной болезни, временного расстройства душевной деятельности, слабоумия или иного болезненного состояния не могло отдавать себе отчета в своих действиях или руководить ими.

3. **Крайняя необходимость** — противоправное деяние, совершенное для устранения опасности, угрожающей государственному или общественному порядку, собственности, правам и свободам граждан, установленному порядку управления, если эта опасность при данных обстоятельствах не могла быть устранена другими средствами и если причиненный вред является менее значительным, чем предотвращенный.

12.4. Понятие и виды административных наказаний. Правила их наложения

Административное наказание — это мера ответственности, применяемая в установленном законом порядке к лицу, совершившему административное правонарушение.

Административное взыскание всегда выражает отрицательную оценку государством совершенного правонарушения. Оно, являясь принудительной мерой, в то же время содержит в себе и воспитательную цель.

Нормы ст. 3.2 КоАП РФ закрепляют систему видов административных наказаний: предупреждение; административный штраф; возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения; 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.

Возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения; конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, а также административное

выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства в соответствии с положениями ст. 3.3 КоАП РФ, могут применяться в качестве как основных, так и дополнительных административных взысканий. Другие административные наказания, перечисленные нами ранее, могут применяться только в качестве основных.

За одно административное правонарушение уполномоченным на то органом или должностным лицом может быть наложено либо только основное взыскание, либо основное и дополнительное взыскания вместе.

Предупреждение как мера административного взыскания выносится в письменной форме. Устное замечание не является административным наказанием.

Административный штраф есть денежное взыскание. В системе административных взысканий — это самая распространенная мера, которая применяется почти за все виды административных правонарушений.

В настоящее время санкциями правовых норм предусмотрены несколько вариантов исчисления величины штрафа:

- во-первых, величина, кратная минимальному размеру оплаты труда на момент окончания или пресечения правонарушения (без учета районных коэффициентов);
- во-вторых, величина, кратная стоимости предмета административного правонарушения на момент окончания или пресечения правонарушения;
- в третьих, сумма неуплаченных налогов, сборов, подлежащих уплате на момент окончания или пресечения административного правонарушения, либо сумма незаконной валютной операции.

Возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения состоит в его принудительном изъятии и последующей его реализации с передачей вырученной суммы бывшему собственнику за вычетом расходов по реализации изъятых предметов.

Однако необходимо помнить о том, что возмездное изъятие огнестрельного оружия и боевых припасов не может применяться к лицам, для которых охрана является основным источником существования.

Возмездное изъятие следует отличать от реквизиции. Разница в том, что возмездное изъятие — это мера административной ответственности

ти за правонарушение, в то время как основанием для реквизиции является не правонарушение, а государственная необходимость.

Принудительное изъятие предмета, явившегося объектом правонарушения, может быть обращено в пользу собственника, например изъятие незаконно выловленной рыбы для возвращения собственнику.

Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения состоит в принудительном безвозмездном обращении этого предмета в собственность государства. Причем, как подчеркивается в статье 3.7 КоАП РФ, конфискованы могут быть лишь предметы, находящиеся в личной собственности нарушителя, если иное не предусмотрено законодательными актами.

Конфискация допускается только по судебному решению. Конфисковано может быть не вообще имущество нарушителя, а лишь те предметы, которые являются орудиями или объектами административных проступков. Конфискация служит как основной, так и дополнительной, например к штрафу, мерой административного наказания.

Законодатель определяет категории лиц, к которым не применяется конфискация в процессе административного разбирательства. Так, например, конфискация огнестрельного оружия и боевых припасов, иных орудий охоты не может применяться к лицам, для которых охота является основным источником существования.

Лишение специального права, предоставленного данному гражданину, предполагает лишение права управлять транспортными средствами, права охоты, права пользования на эксплуатацию радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств сроком от одного месяца до двух лет за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом.

Указанная мера применяется только к лицам, имеющим специальный административный статус.

Лишение права управления средствами транспорта относится к наиболее строгим административным взысканиям. Его применение этого административного взыскания влечет для водителя-профессионала запрет на определенный срок работать по специальности, а для водителя-любителя — в течение установленного срока управлять принадлежащим ему транспортным средством.

Однако и здесь законодатель делает исключение для определенной категории лиц. Так, в соответствии со ст. 3.8 КоАП РФ данное взыскание не может применяться к лицам, которые пользуются этими сред-

ствами в связи с инвалидностью, кроме случаев управления в состоянии опьянения, невыполнения требования работника милиции об остановке транспортного средства, оставления в нарушение установленных правил места дорожно-транспортного происшествия, участником которого они являются, уклонения от прохождения в установленном порядке освидетельствования на состояние опьянения.

Лишение права охоты применяется к тем лицам, которые грубо нарушают правила охоты, например, охота без надлежащего на то разрешения, или в запрещенных местах, либо в запрещенные сроки, запрещенными орудиями или способами, и т.д.

Лишение права охоты не может применяться к лицам, для которых охота является основным источником существования (п.4 ст. 3.8 КоАП РФ).

Административный арест применяется в исключительных случаях за отдельные виды административных правонарушений на срок до 15 суток. А за нарушение требований режима чрезвычайного положения или режима в зоне проведения контртеррористической операции — до 30 суток.

Административный арест назначается только судьей (ст. 3.9 КоАП РФ).

Лица, к которым применяется административный арест, лишаются на его срок свободы, содержатся под стражей в специально предназначенных для этой цели учреждениях органов внутренних дел (изолятор временного содержания или спецприемник).

Также законодатель в статье 3.9 КоАП РФ определяет, что административный арест не может применяться: к беременным женщинам; женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет; к лицам, не достигшим 18-тилетнего возраста; к инвалидам I и II групп.

Применение административного ареста не влечет судимости и не является основанием для увольнения с работы.

Срок административного задержания включается в срок административного ареста.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства состоит в принудительном и контролируемом перемещении лиц через государственную границу за пределы страны, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, — контролируемом самостоятельном выезде выдворенных из Российской Федерации.

Дисквалификация — это новый вид административного взыскания, который 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 Российской Федерации.

Административное наказание в виде дисквалификации назначается судьей. Данный вид административного наказания может быть применен только к лицам, осуществляющим организационно-распорядительные функции в органе юридического лица, к членам совета директоров, а также лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в том числе к арбитражным управляющим.

Наказания за административное правонарушение налагаются в пределах, установленных нормативным актом, предусматривающим ответственность за совершенное правонарушение, в точном соответствии с законом.

В главе 4 КоАП РФ определены общие правила наложения административных наказаний, которыми обязаны руководствоваться все органы и должностные лица. Общие правила призваны обеспечить законность и индивидуализацию наложения взысканий.

Принцип законности проявляется в следующем:

- орган или должностное лицо, рассматривающее дело об административном правонарушении, может наложить на виновного только то наказание, которое установлено законодательством, и только в пределах санкции нормативного акта, предусматривающего ответственность за совершенное правонарушение.
- основанием привлечения лица к административной ответственности и применения к нему мер административного наказания является противоправность деяния;
- противоправные деяния должны быть правильно квалифицированы;
- органы или должностные лица вправе рассматривать лишь им подведомственные дела, избирать вид и размер наказания только лишь в рамках предоставленных полномочий.

Принцип индивидуализации выражается в том, что при наложении наказания учитывается характер правонарушения, личность наруши-

теля, степень его вины, имущественное положение, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность.

Индивидуализация взыскания предполагает смягчение или усиление его на основе оценки всех обстоятельств дела и личности виновного.

Одним из условий применения административного наказания является **соблюдение сроков давности**. При определении их законодательство исходит из необходимости быстрого реагирования на административные правонарушения.

Перед лицом, которое правомочно наложить административное наказание ставится задача установления юридически значимых обстоятельств, определения сроков давности совершенного правонарушения. Для этого ему необходимо учесть:

- установленный законом размер срока;
- когда и с какого юридического факта срок начинает исчисляться;
- когда и какой юридический акт прекращает исчисление срока;
- какое время закон не включает или, наоборот, включает в исчисляемый срок.

По общему правилу, административное взыскание может быть наложено не позднее двух месяцев со дня совершения правонарушения, а при длящемся правонарушении — двух месяцев со дня его обнаружения (ст. 4.5 КоАП РФ).

Длящимися признаются такие правонарушения, которые непрерывно осуществляются в течение более или менее продолжительного времени (например, нарушение правил хранения огнестрельного оружия, проживание без регистрации, и др.).

В случае отказа в возбуждении уголовного дела либо прекращении уголовного дела, но при наличии в действиях нарушителя признаков административного правонарушения административное наказание может быть наложено не позднее месяца со дня принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела либо о его прекращении. Таким образом, в ст. 4.5 КоАП РФ названы три варианта определения начала срока давности: день совершения, день обнаружения проступка и день вынесения постановления о прекращении уголовного дела.

В настоящее время четко определен срок погашения административного взыскания (ст.4.6 КоАП РФ). Лицо считается не подверг-

шимся административному наказанию, если в течение года со дня окончания исполнения наказания не совершило нового административного правонарушения.

Поэтому, с истечением этого срока совершение этим же лицом однородного правонарушения исключает возможность его квалификации как повторного. Совершение же нового административного правонарушения прерывает течение давностного срока для погашения административного взыскания.

При совершении одним лицом двух или более административных правонарушений административное наказание налагается за каждое правонарушение в отдельности. Если лицо совершило несколько административных правонарушений, дела о которых одновременно рассматриваются одним и тем же органом или должностным лицом, наказание налагается в пределах только одной санкции. Несмотря на то что законодатель в новом Кодексе не дает разъяснения какой именно санкции, можно предположить, что по аналогии с ранее действующими правилами это будет санкция, установленная за более серьезное нарушение.

Обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность за административное правонарушение.

Обстоятельства, смягчающие ответственность за административное правонарушение, предусмотрены законодателем в статье 4.2 КоАП РФ, к таковым в частности относятся:

- раскаяние лица, совершившего административное правонарушение (лицо осознало и самостоятельно раскаялось в совершенном им правонарушении);
- совершение правонарушения несовершеннолетним;
- совершение правонарушения беременной женщиной или женщиной, имеющей малолетнего ребенка;
- предотвращение виновным вредных последствий правонарушения, добровольное возмещение ущерба или устранение причиненного вреда;
- совершение правонарушения под влиянием сильного душевного волнения либо при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств.

Законодательством могут быть предусмотрены и иные смягчающие обстоятельства. Орган или должностное лицо, правомочные рассмат-

ривать дело об административном правонарушении, могут признать смягчающими обстоятельства, не указанные в законодательстве.

К обстоятельствам, отягчающим ответственность за административные правонарушения, законодатель в ст. 4.3 КоАП РФ:

1) продолжение противоправного поведения, несмотря на требования уполномоченных на то лиц прекратить его;

2) повторное в течение года совершение однородного правонарушения, за которое лицо уже подвергалось административному наказанию;

3) вовлечение несовершеннолетнего в совершение административного правонарушения;

4) совершение административного правонарушения группой лиц;

5) совершение правонарушения в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах;

6) совершение правонарушения в состоянии опьянения. Однако в данном случае, необходимо учитывать, что орган или должностное лицо, налагающее административное наказание, в зависимости от характера правонарушения, может не признать данное обстоятельство отягчающим.

Перечень обстоятельств, отягчающих ответственность, указанный законодателем, является исчерпывающим.

А также необходимо учитывать, что перечисленные в п.1 ст. 4.3 КоАП РФ обстоятельства не могут учитываться в качестве отягчающих, если они предусмотрены в качестве квалифицирующего признака административного правонарушения соответствующими нормами об административной ответственности за совершение административного правонарушения.

12.5. Дисциплинарная и материальная ответственность в административном праве

Административное право выполняет различные функции в установлении и реализации дисциплинарной ответственности. Так, оно определяет круг субъектов и полномочия органов управления или должностных лиц в осуществлении дисциплинарной власти.

Применительно к установлению дисциплинарной ответственности ряда категорий государственных служащих, военнослужащих и приравненных к ним в дисциплинарном отношении лиц функции административного права более обширны. Его нормами определяются основания дисциплинарной ответственности, ее меры и порядок их применения.

В отношении большинства работников дисциплинарная ответственность регламентируется комплексом норм трудового и административного права.

Дисциплинарная ответственность некоторой категории лиц полностью опосредуется административным правом, например военнослужащих срочной службы и др.

Это объясняется необходимостью наряду с общими началами учитывать особые требования дисциплины в отношении определенных категорий лиц и установления специфики их дисциплинарной ответственности.

В общем, дисциплинарная ответственность характеризуется тем, что:

- а) ее основанием является дисциплинарный проступок;
- б) за такой проступок предусмотрены дисциплинарные взыскания;
- в) они применяются в порядке подчиненности уполномоченными органами или должностными лицами;
- г) пределы дисциплинарной власти этих органов или должностных лиц определяются правом.

Дисциплинарный проступок образует противоправное, виновное нарушение дисциплины, не влекущее уголовной ответственности по нормам уголовного права.

По нормам трудового права под нарушением дисциплины понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение работником своих трудовых обязанностей, возложенных на него трудовым договором или правилами трудового распорядка.

Субъектами таких проступков является основная масса работников, но не все. Обязанности определенных категорий государственных служащих, реализующих свои властные полномочия вне рамок трудовых отношений, военнослужащих, определяются законами, указами Президента РФ, утвержденными полномочными органами, уставами и положениями.

Нередко **основанием дисциплинарной ответственности** признается нарушение служебной дисциплины, объем и содержание которой определяется различными способами.

Основные виды дисциплинарных взысканий которые могут применяться за нарушение трудовой дисциплины определены Трудовым кодексом РФ, однако нельзя забывать о том, что законодательством и уставами о дисциплине могут быть предусмотрены для отдельных категорий рабочих и служащих также и другие взыскания.

Дисциплинарные взыскания налагаются уполномоченными органами или должностными лицами на подчиненных им в той или иной форме нарушителей. Объем их дисциплинарной власти регламентируется административным правом.

Установление и реализация мер материальной ответственности не составляет специальную функцию административного права. Это область гражданского и трудового права.

Тем не менее административное право, хотя и своеобразно, но проявляет себя и в этой области. Прежде всего, с помощью его норм определяются полномочия органов и должностных лиц, связанные с возмещением материального ущерба в административном порядке:

во-первых, при отказе работника от добровольного возмещения ущерба, причиненного предприятию, учреждению, организации, он возмещается по распоряжению администрации путем удержания из заработной платы, если сумма ущерба, подлежащая взысканию, не превышает его среднего месячного заработка;

во-вторых, взыскание в административном порядке сумм, полученных в результате незаконного повышения цен на продукцию.

Законодательством предусматриваются также случаи, когда материальная ответственность устанавливается именно в контексте административного права.

Субъектами такой ответственности признаются, в первую очередь, военнослужащие и приравненные к ним лица. За причиненный вред, не связанный с выполнением обязанностей службы, такие лица несут материальную ответственность на общих основаниях.

В соответствии с нормами административного права они несут материальную ответственность в случае причинения ими материального ущерба воинской части, учреждению, с которыми военнослужа-

шие состоят в служебных и приравненных к ним отношениях, при исполнении ими обязанностей службы.

Материальная ответственность военнослужащих за вред, причиненный ими государству при исполнении обязанностей военной службы, наступает в соответствии с Федеральным законом «О материальной ответственности военнослужащих» от 12 июля 1999 года № 161-ФЗ¹.

Имущественная ответственность сотрудников органов внутренних дел, налоговой полиции и некоторых иных категорий служащих может предусматриваться контрактами о службе.

При увольнении из органов внутренних дел, налоговой полиции по основаниям, установленным в нормативно-правовых актах (например, за грубое нарушение дисциплины, за совершение проступков, не совместимых со служебным статусом, и др.), с сотрудника подлежит взысканию в бесспорном порядке стоимость выданной ему форменной одежды с учетом степени ее износа.

Отдельным органам исполнительной власти или должностным лицам предоставляется законодательное право применения санкций имущественного характера.

¹ Собрание законодательства РФ. 1999. № 29. Ст. 3682.

Глава 13. Административно- процессуальное право

13.1. Понятие, принципы и участники административного процесса

В юридической литературе сложились два основных научных подхода к пониманию юридического процесса. Первый из них может быть охарактеризован как широкий. Сторонники широкого понимания юридического процесса, в частности В.М. Горшенев¹, понимают под юридическим процессом абсолютно все правовые формы деятельности государственных органов и должностных лиц, а также других субъектов права по разрешению определенных юридических дел.

В.М. Горшенев и его последователи рассматривают юридический процесс как властно организующую деятельность компетентных органов и должностных лиц по применению правовых норм для разрешения всех категорий юридических дел, а не только споров или дел о правонарушениях.

Представители второго подхода, например В.Н. Протасов², наоборот, сводят юридический процесс только к юрисдикционной деятельности компетентных органов, т.е. к деятельности по разрешению споров и привлечению правонарушителей к ответственности.

По мнению В.Н. Протасова, юридический процесс представляет собой процессуальную процедуру, в рамках которой реализуется охранительное правоотношение. Регулятивное же правоотношение, с точки зрения В.Н. Протасова, осуществляется не в форме юридического процесса, а в форме так называемой материальной процедуры.

Производство по делам об административных правонарушениях является одним из видов административных производств, составной частью административного процесса.

Разрешение существующих в науке противоречий относительно понятия юридического процесса возможно путем нахождения такого подхода к рассматриваемой проблеме, который был бы основан на

¹ Теория юридического процесса. — Харьков, 1985. С. 8.

² Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. — М., 1991. С. 29—31

общепризнанных правовых конструкциях, выработанных общей теорией права.

Рассмотрим юридический процесс как общеправовое явление, с целью определения его места и роли в механизме правового регулирования.

Слово «процесс» толкуется в словарях русского языка и иностранных слов как «ход какого-либо явления, последовательная смена состояний, стадий развития». Из это следует, что юридический процесс необходимо рассматривать как последовательную смену каких-либо правовых явлений, состояний, возникающих в жизни общества и вызываемых юридически значимыми действиями, совершаемыми носителями государственной власти, гражданами и юридическими лицами. Само движение, смена юридических явлений в жизни общества происходит в результате действия механизма правового регулирования общественных отношений.

Как известно, в общей теории права выделяют три основные стадии правового регулирования, а именно:

- стадия нормативной регламентации поведения людей, т.е. установления норм права;
- стадия возникновения на основе норм права и при наличии соответствующих юридических фактов правоотношений;
- стадия реализации субъективных юридических прав и обязанностей, возникших у субъектов правоотношений.

Таким образом, в ходе правового регулирования государством общественных отношений происходит последовательная смена юридических явлений, т.е. движение их от состояния разработки и принятия правовых норм до состояния упорядоченности на основе этих норм отдельных сторон жизни общества. Это движение, смена юридических состояний происходит в результате совершения государством и другими субъектами общественных отношений последовательных волевых действий, направленных на достижение определенных правовых результатов для себя и на упорядочение жизни общества в целом.

В связи с этим представляется, что юридический процесс в наиболее широком его понимании может быть определен как деятельность (совокупность последовательно совершаемых действий) государства, других субъектов юридических отношений по выработке правовых норм и приведению их в действие в целях урегулирования жизни общества, обеспечения правопорядка. При этом рассматриваемая нами

деятельность обеспечивает как правовое регулирование общественных отношений, так и их охрану.

Юридический процесс возникает тогда, когда компетентные органы и лица начинают совершать определенные юридически значимые действия, направленные на разрешение гражданских или уголовных дел, в порядке, установленном соответствующим процессуальным законодательством.

Следовательно, под производством по делам об административных правонарушениях следует понимать особый вид процессуальной деятельности, урегулированную законом процедуру разрешения определенной группы дел.

Юридический процесс в узком, практическом понимании представляет собой совокупность совершаемых субъектами права в определенной логической последовательности связанных между собой юридически значимых действий, направленных в конечном итоге на нормативное урегулирование какого-либо общественного отношения или на разрешение на основе норм материального права конкретного жизненного случая, и совокупность возникающих на основе этих действий и в соответствии с процессуальными нормами правоотношений.

Урегулированный процессуальными нормами порядок (правовую форму) совершения одного или совокупности действий, составляющих содержание того или иного вида юридического процесса, следует рассматривать как юридическую процедуру.

Административный процесс — совокупность действий, совершаемых исполнительными органами для реализации возложенных на них задач и функций.

Стадия административного процесса — это совокупность административно-процессуальных действий, совершаемых особым кругом субъектов для решения конкретных административно-процессуальных задач.

Особенностями стадий административного процесса является прежде всего то, что эти стадии регламентированы нормами административно-процессуального права, они направлены на решение конкретных задач, охватывают особый круг участников, имеющих специфический правовой статус. Для административно-процессуальных действий обозначены конкретные сроки совершения, а также то, что они требуют процессуального оформления.

Общими стадиями административного процесса являются:

1. Анализ ситуации.
2. Рассмотрение дела и принятие решения.
3. Исполнение принятого решения.

В зависимости от содержания, законодатель выделяет три части административного процесса:

1. Процесс административного правотворчества.

Правотворческий процесс осуществляется на стадии разработки, принятия и введения в действие нормативных актов и представляет собой деятельность компетентных государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц по подготовке, принятию (изданию), опубликованию и введению в действие законов и подзаконных нормативных актов. Разновидностями правотворческого процесса являются законодательный процесс, нормотворческие процессы, осуществляемые Президентом РФ, главами субъектов РФ, органами исполнительной власти и органами местного самоуправления.

2. Правонаделительный или оперативно-распорядительный процесс включает в себя:

- поощрительное производство;
- распределительное производство;
- разрешительное производство;
- производство по комплектованию личного состава, и т.д.

2. Административно-юрисдикционный процесс включает в себя четыре вида производств:

- производство по жалобам и заявлениям граждан;
- производство по делам об административных правонарушениях;
- производство по применению мер административного пресечения;
- дисциплинарное производство.

Принципами административного процесса являются:

Принцип законности — реализация материальных норм административного права должна осуществляться в точном соответствии с установленным законом порядком.

Принцип объективной истины — принятое решение должно основываться на объективном и всестороннем исследовании всех обстоятельств дела.

Принцип равенства граждан перед законом и органом, разрешающим дело — участники процесса не могут быть ограничены в полномочиях в

зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств.

Принцип гласности — процесс осуществляется на основе публичности и доступности гражданам; исключение составляет информация, содержащая сведения, отнесенные к государственной тайне, а также сведения об интимной стороне жизни участников процесса.

Принцип национального языка включает в себя положение о том, что процесс ведется на русском языке или языке субъекта РФ, автономной области, автономного округа или большинства населения данной местности.

Принцип оперативности — процесс ведется в максимально коротких сроках.

Принцип экономичности — проведение административного процесса требует минимум материальных затрат.

Принцип ответственности за ненадлежащее ведение процесса — должностные лица, виновные в нарушении процессуальных норм, принятии неправильных решений, несут установленную законом юридическую ответственность.

Участники административного процесса — это лица, обладающие административно-процессуальной правосубъектностью.

Административная правосубъектность включает в себя: правоспособность и дееспособность.

Правоспособность — это способность лица иметь в силу административно-процессуальных норм субъективные права и юридические обязанности.

Дееспособность — это установленная административно-процессуальными нормами способность лица своими действиями реализовывать права и обязанности в административном процессе.

Конкретными видами участников административного процесса являются:

- граждане Российской Федерации, лица с двойным гражданством, граждане СНГ, иностранные граждане, а также лица без гражданства;
- государственные органы, предприятия и учреждения;
- государственные служащие;
- общественные объединения, негосударственные предприятия и учреждения;
- служащие общественных и иных негосударственных формирований.

13.2. Задачи и принципы производства по делам об административных правонарушениях

Правовой базой административного производства является Кодекс об административных правонарушениях, который содержит нормы права, закрепляющие задачи производства по делам об административных правонарушениях, порядок оформления дел этой категории, их рассмотрение (место, сроки и т.п.), порядок обжалования и опротестования, исполнение постановления.

Основными задачами производства по делам об административных правонарушениях являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений (ст. 24.1 КоАП РФ).

Принципы производства по делам об административных правонарушениях — это основные, носящие обобщенный характер положения, руководящие идеи, закрепленные в Конституции РФ, законодательстве об административной ответственности или вытекающие из конституционного и текущего законодательства.

Принципами производства по делам об административных правонарушениях являются:

1. Принцип законности. Этот принцип означает, во-первых, точное и неуклонное исполнение закона всеми участниками административно-процессуальных отношений, обеспечение прав и законных интересов граждан, а во-вторых, что такие меры могут быть применены только к лицам, виновным в совершении противоправных деяний, за которые предусмотрена административная ответственность.

2. Право на защиту реализуется предоставлением лицу, привлекаемому к административной ответственности, необходимых правовых возможностей для доказывания своей невиновности либо приведения обстоятельств, смягчающих его вину. Названное лицо пользуется широкими правами на всех стадиях производства:

- по закону оно может знакомиться с предъявленным обвинением и материалами дела;
- давать объяснения, заявлять ходатайства;
- представлять доказательства, обжаловать постановления;
- требовать возмещения причиненного ущерба.

3. Гласность производства. Этот принцип проявляется в том, что производство по делам об административных правонарушениях осуществляется гласно, открыто (за исключением случаев, если это может привести к разглашению государственной, военной, коммерческой или иной охраняемой законом тайны, а равно в случаях, если этого требуют интересы обеспечения безопасности лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, членов их семей, их близких, а также защиты чести и достоинства указанных лиц).

4. Принцип объективной истины. Строгое соблюдение законности возможно только тогда, когда в ходе разрешения дела будут выявлены все обстоятельства и их взаимные связи в том виде, в каком они существовали в действительности.

5. Принцип равенства проявляется в том, что рассмотрение дела об административном правонарушении осуществляется на началах равенства перед законом и органом, рассматривающим дело, всех граждан независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятия, места жительства и других обстоятельств.

6. Принцип публичности, находит свое отражение в том, что применение законодательства об административных правонарушениях осуществляется в интересах государства, от имени государства и только органами или должностными лицами, уполномоченными на это государством.

7. Принцип состязательности означает, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, потерпевший, а также их представители, адвокат, прокурор, представители, участвующие в рассмотрении дела, — наделены законом равными процессуальными правами. Они вправе знакомиться с материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства, участвовать в рассмотрении дела, приносить жалобы или протесты на постановления.

8. Принцип национального языка проявляется в том, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, вправе выступать на родном языке и пользоваться услугами переводчика, если не владеет языком, на котором ведется производство (ст. 24.2 КоАП РФ). Пере-

водчик в свою очередь обязан выполнить полно и точно порученный ему перевод.

9. Принцип объективной, материальной истины требует всестороннего и глубокого изучения всех обстоятельств, имеющих значение для дела, установления их связей, беспристрастной оценки, принятия обоснованных постановлений.

По делу об административном правонарушении выяснению подлежат:

- 1) наличие события административного правонарушения;
- 2) лицо, совершившее противоправные действия (бездействие), за которое административным кодексом или законом субъекта РФ предусмотрена административная ответственность;
- 3) виновность лица в совершении административного правонарушения;
- 4) обстоятельства, смягчающие либо отягчающие административную ответственность;
- 5) характер и размер ущерба, причиненного административным правонарушением;
- 6) обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении;
- 7) иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, а также причины и условия совершения административного правонарушения.

Доказательствами по делу об административных правонарушениях являются любые фактические данные, на основе которых в определенном законом порядке судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, устанавливают наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

Доказательствами являются:

- 1) протокол об административном правонарушении;
- 2) объяснение лица, привлекаемого к административной ответственности;
- 3) показания потерпевшего, свидетелей;
- 4) заключение эксперта, вещественные доказательства;
- 5) показания специальных технических средств;
- 6) вещественные доказательства (ст. 26.2 КоАП РФ).

Запрещено использовать в качестве доказательства информацию, полученную с помощью насилия или другого жестокого, унижающего человеческое достоинство обращение (ст. 50 Конституции РФ).

13.3. Участники производства по делам об административных правонарушениях, их права и обязанности

В юридической литературе предлагается всех субъектов производства по их процессуальной роли разделять на несколько групп:

1. Компетентные органы и должностные лица, наделенные правом принимать властные акты, составлять правовые документы, определяющие движение и судьбу дела. Среди них следует выделять:

а) государственные органы, их должностных лиц, которые могут принимать постановления по существу (о применении санкции), отменять и изменять их;

б) государственные и общественные организации и их полномочные представители, которые создают процессуальные основания для принятия, отмены или изменения постановлений, т.е. составляют протоколы о правонарушении, направляют дела по подведомственности, опротестовывают постановления и т.д.;

в) органы и должностные лица, которые исполняют постановления (бухгалтерии, судебные исполнители и др.).

2. Субъекты, имеющие личный интерес в деле (лицо, привлекаемое к ответственности, потерпевший и их законные представители — родители, усыновители, опекуны, попечители, руководители, адвокаты). В отличие от субъектов первой группы, никто из представителей данной группы не пользуется властными полномочиями.

3. Лица и органы, содействующие осуществлению производства (свидетели, эксперты, переводчики). Правовое положение лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении (потерпевший, адвокат, свидетель, эксперт, переводчик), регламентировано гл. 25 КоАП РФ.

Права лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении:

- такое лицо вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и

отводы, пользоваться юридической помощью защитника, а также иными процессуальными правами в соответствии с КоАП РФ;

- дело об административном правонарушении рассматривается с участием его. В отсутствие указанного лица дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении лица о месте и времени рассмотрения дела и если от лица не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела, либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения;

- судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие при рассмотрении дела лица, в отношении которого ведется производство по делу. При рассмотрении дела об административном правонарушении, влекущем административный арест или административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина либо лица без гражданства, присутствие такого лица является обязательным;

- несовершеннолетнее лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, может быть удалено на время рассмотрения обстоятельств дела, обсуждение которых способно оказать отрицательное влияние на указанное лицо.

Права лица, привлекаемого к административной ответственности:

1. Знакомиться с материалами дела.
2. Давать объяснения.
3. Представлять доказательства и заявлять ходатайства.
4. При рассмотрении дела пользоваться юридической помощью защитника.
5. Выступать на родном языке.
6. Пользоваться услугами переводчика.
7. Обжаловать постановления по делу.

Указанные выше права закреплены законодателем в ст. 25.1 КоАП РФ.

Потерпевший — это физическое или юридическое лицо, которому административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред.

Потерпевший вправе: знакомиться со всеми материалами дела об административном правонарушении, давать объяснения, представлять

доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью представителя, обжаловать постановление по данному делу, пользоваться иными процессуальными правами в соответствии с КоАП РФ.

Дело об административном правонарушении рассматривается с участием потерпевшего. В его отсутствие дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении потерпевшего о месте и времени рассмотрения дела и если от потерпевшего не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

Законные представители физического лица.

Защиту прав и законных интересов физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или потерпевшего, являющихся несовершеннолетними либо по своему физическому или психическому состоянию лишенными возможности самостоятельно реализовать свои права, осуществляют их законные представители.

Законными представителями физического лица являются: родители, усыновители, опекуны или попечители. Родственные связи или соответствующие полномочия лиц, являющихся законными представителями физического лица, удостоверяются документами, предусмотренными законом.

Законные представители физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и потерпевшего имеют права и несут обязанности, предусмотренные КоАП РФ в отношении представляемых ими лиц.

Необходимо учитывать, что при рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенном лицом в возрасте до восемнадцати лет, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие законного представителя указанного лица.

Законные представители юридического лица.

Защиту прав и законных интересов юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или юридического лица, являющегося потерпевшим, осуществляют его законные представители.

Законными представителями юридического лица в соответствии с КоАП РФ являются его руководитель, а также иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица. Полномочия законного представителя юридического лица подтверждаются документами, удостоверяющими его служебное положение.

Дело об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, рассматривается с участием его законного представителя или защитника. В отсутствие указанных лиц дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении лиц о месте и времени рассмотрения дела и если от них не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела, либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

При рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие законного представителя юридического лица.

Защитник и представитель привлекаются с целью оказания юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и потерпевшему.

В качестве защитника или представителя к участию в производстве по делу об административном правонарушении допускается адвокат или иное лицо. Его полномочия удостоверяются ордером, выданным юридической консультацией. Полномочия иного лица, оказывающего юридическую помощь, удостоверяются доверенностью, оформленной в соответствии с законом.

Защитник и представитель допускаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента составления протокола об административном правонарушении. В случае административного задержания физического лица в связи с административным правонарушением защитник допускается к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента административного задержания.

Защитник и представитель, допущенные к участию в производстве по делу об административном правонарушении, *вправе* знакомиться со всеми материалами дела, представлять доказательства, за-

являть ходатайства и отводы, участвовать в рассмотрении дела, обжаловать применение мер обеспечения производства по делу, постановление по делу, пользоваться иными процессуальными правами в соответствии с КоАП РФ.

В качестве *свидетеля* по делу об административном правонарушении может быть вызвано лицо, которому могут быть известны обстоятельства дела, подлежащие установлению.

Свидетель обязан явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, и дать правдивые показания: сообщить все известное ему по делу, ответить на поставленные вопросы и удостоверить своей подписью в соответствующем протоколе правильность занесения его показаний.

Свидетель вправе:

- не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников;
- давать показания на родном языке или на языке, которым владеет;
- пользоваться бесплатной помощью переводчика;
- делать замечания по поводу правильности занесения его показаний в протокол.

При опросе несовершеннолетнего свидетеля, не достигшего возраста четырнадцати лет, законодатель требует обязательное присутствие педагога или психолога. А в случае необходимости опрос несовершеннолетнего проводится в присутствии законного представителя несовершеннолетнего свидетеля. Под близкими родственниками в данном случае понимаются: родители, дети, усыновители, усыновленные, родные братья и сестры, дедушка, бабушка, внуки.

Еще одним участником административного процесса является *понятый*.

В случаях, предусмотренных КоАП РФ, должностным лицом, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, в качестве понятого может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо. Законодатель определяет, что число понятых должно быть не менее двух.

Присутствие понятых обязательно в случаях, предусмотренных гл. 27 КоАП. Факт совершения в его присутствии процессуальных

действий, их содержание и результаты понятой удостоверяет в протоколе своей подписью. Также в протоколе делается запись об участии понятых в производстве по делу об административном правонарушении.

В ходе участия *понятой вправе* делать замечания по поводу совершаемых процессуальных действий, которые непременно подлежат занесению в протокол. А в случае необходимости понятой может быть опрошен в качестве свидетеля в соответствии со ст. 25.6 КоАП РФ.

Специалист.

В качестве специалиста для участия в производстве по делу об административном правонарушении может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее познаниями, необходимыми для оказания содействия в обнаружении, закреплении и изъятии доказательств, а также в применении технических средств.

Обязанности специалиста:

- явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении;
- участвовать в проведении действий, требующих специальных познаний, в целях обнаружения, закреплении и изъятия доказательств, давать пояснения по поводу совершаемых им действий;
- удостоверить своей подписью факт совершения указанных действий, их содержание и результаты.

В обязательном порядке специалист предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложных пояснений.

Права специалиста:

- знакомиться с материалами дела об административном правонарушении, относящимися к предмету действий, совершаемых с его участием;
- с разрешения судьи, должностного лица, лица, председательствующего в заседании коллегиального органа, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, задавать вопросы, относящиеся к предмету соответствующих действий, лицу, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевшему и свидетелям;
- делать заявления и замечания по поводу совершаемых им действий. Заявления и замечания подлежат занесению в протокол.

К участию в административном процессе также может привлекаться *эксперт* — любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее специальными познаниями в науке, технике, искусстве или ремесле, достаточными для проведения экспертизы и дачи экспертного заключения.

Законодатель в ст. 25.9 КоАП РФ четко определяет обязанности эксперта:

- явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении;
- дать объективное заключение по поставленным перед ним вопросам, а также требуемые объяснения в связи с содержанием заключения.

В свою очередь эксперт в обязательном порядке предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложного заключения.

Эксперт имеет право отказаться от дачи заключения, если поставленные вопросы выходят за пределы его специальных познаний или если предоставленных ему материалов недостаточно для дачи заключения.

Права эксперта, участвующего в административном производстве:

- знакомиться с материалами дела об административном правонарушении, относящимися к предмету экспертизы, заявлять ходатайства о предоставлении ему дополнительных материалов, необходимых для дачи заключения;
- с разрешения судьи, должностного лица, лица, председательствующего в заседании коллегиального органа, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, задавать вопросы, относящиеся к предмету экспертизы, лицу, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевшему и свидетелям;
- указывать в своем заключении имеющие значение для дела обстоятельства, которые установлены при проведении экспертизы и по поводу которых ему не были поставлены вопросы.

Еще одним участником производства по делам об административных правонарушениях является *переводчик*.

В качестве переводчика может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, владеющее языками или навыками сурдоперевода (понимающее знаки немого или глу-

ного), необходимыми для перевода или сурдоперевода при производстве по делу об административном правонарушении.

Переводчик назначается судьей, органом или должностным лицом, в производстве которых находится дело об административном правонарушении.

Переводчик обязан явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, выполнить полно и точно порученный ему перевод и удостоверить верность перевода своей подписью.

Так же как иные участники административного процесса, переводчик предупреждается об административной ответственности за выполнение заведомо неправильного перевода.

Прокурор.

Как участник процесса об административных правонарушениях, в пределах своих полномочий вправе:

- возбуждать производство по делу об административном правонарушении;
- участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела;
- приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении, независимо от участия в деле, а также совершать иные предусмотренные федеральным законом действия.

Также законодатель в ст. 25.12 КоАП РФ предусмотрел обстоятельства, исключающие возможность участия в производстве.

В качестве защитника и представителя не допускаются лица в случае, если они являются сотрудниками государственных органов, осуществляющих надзор и контроль за соблюдением правил, нарушение которых явилось основанием для возбуждения данного дела, или если они ранее выступали в качестве иных участников производства по данному делу.

В качестве специалиста, эксперта и переводчика не допускаются лица в случае, если они состоят в родственных отношениях с лицом, привлекаемым к административной ответственности, потерпевшим, их законными представителями, защитником, представителем, прокурором, судьей, членом коллегиального органа или должностным лицом, в производстве которых находится данное дело, или если они

ранес выступали в качестве иных участников производства по данному делу, а равно если имеются основания считать этих лиц лично, прямо или косвенно, заинтересованными в исходе данного дела.

При наличии предусмотренных ст. 25.12 КоАП РФ обстоятельств, исключающих возможность участия лица в качестве защитника, представителя, специалиста, эксперта или переводчика в производстве по делу об административном правонарушении, указанное лицо подлежит отводу.

Заявление о самоотводе или об отводе подается судье, органу, должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, которые в свою очередь выносят определение об удовлетворении заявления либо об отказе в его удовлетворении.

13.4. Стадии производства по делам об административных правонарушениях

Производство по делам об административных правонарушениях предусматривает последовательное осуществление процессуальных действий на определенных его стадиях.

Стадия производства по делам об административных правонарушениях — относительно самостоятельная часть производства, которой присущи конкретные задачи, состав участников производства, процессуальное оформление результатов.

В административно-правовой литературе различают четыре стадии по административным правонарушениям:

первая — возбуждение административного дела и направление его по подведомственности (административное расследование);

вторая — рассмотрение административного дела компетентным органом (должностным лицом) и принятие соответствующего решения;

третья — обжалование и опротестование решения (пересмотр постановления);

четвертая — исполнение постановления, вынесенного по административному делу.

Эти стадии нашли свое нормативное закрепление в разделах IV—V КоАП РФ.

Каждая стадия производства по делам об административных правонарушениях, имеет свои **этапы**, т.е. часть производства, которая характеризуется разрешением определенной задачи в рамках одной стадии.

Возбуждение административного дела и направление его по подведомственности.

На этой стадии устанавливаются все обстоятельства дела (дата и место совершения правонарушения, сведения о личности правонарушителя, существо административного правонарушения и др.), которые фиксируются в протоколе об административном правонарушении.

Возбуждение дела об административном проступке, как правило, оформляется составлением протокола или постановления о правонарушении.

Единственным правовым основанием для возбуждения производства по делам об административных правонарушениях является наличие в действиях виновного состава нарушения, предусмотренного нормой материального административного права.

Поводом к возбуждению дела об административном правонарушении служат:

1) непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;

2) поступившие из правоохранительных, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

3) сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

4) сообщения и заявления собственника имущества унитарного предприятия, органов управления юридического лица, арбитражного управляющего, а при рассмотрении дела о банкротстве — собрания (комитета) кредиторов.

Дело об административном правонарушении может быть возбуждено должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об

административных правонарушений только при наличии хотя бы одного из поводов, предусмотренных ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ, и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

Дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента:

- составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренных ст. 27.1 КоАП РФ;
- составления протокола об административном правонарушении или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении;

Протокол об административном правонарушении является процессуальным документом, служащим основанием для возбуждения производства по делу об административном правонарушении и принятия решения по нему:

- вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении, при необходимости проведения административного расследования, предусмотренного ст. 28.7 КоАП РФ;
- оформления предупреждения, или с момента наложения (взимания) административного штрафа на месте совершения административного правонарушения в случае, если в соответствии с ч. 1 ст. 28.6 КоАП РФ протокол об административном правонарушении не составляется.

При отказе в возбуждении дела об административном правонарушении и наличии материалов, сообщений, заявлений, указанных в п. 2 и 3 ч. 1 настоящей статьи 28.1 КоАП РФ, должностным лицом, рассмотревшим указанные материалы, сообщения, заявления, выносится мотивированное определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении.

По окончании предварительной подготовки протокол и другие материалы о правонарушении направляются органу или должностному лицу, уполномоченному рассматривать дело об административном правонарушении.

Некоторые категории дел уполномочены рассматривать различные органы или должностные лица, но встречаются случаи, когда орган или должностное лицо, рассмотрев дело, может принять решение о

направлении его на рассмотрение иному органу или должностному лицу, также уполномоченному рассматривать данное дело.

Это наиболее характерно для органов, уполномоченных применять различные меры административного принуждения, различные виды административных взысканий или применять штрафные санкции, отличающиеся по максимальному размеру.

Протокол об административном правонарушении составляется немедленно после выявления совершения административного правонарушения.

В случае, если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом лице, или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, протокол об административном правонарушении составляется в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения.

В случае проведения административного расследования протокол об административном правонарушении составляется по окончании расследования в сроки, предусмотренные ст. 28.7 КоАП РФ.

Законодатель также в статье 28.6 КоАП РФ предусматривает случаи назначения административного наказания без составления протокола.

Если при совершении административного правонарушения назначается административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа в размере, не превышающем одного минимального размера оплаты труда, а при нарушении таможенных правил — в размере, не превышающем десяти минимальных размеров оплаты труда, протокол об административном правонарушении не составляется, а уполномоченным на то должностным лицом на месте совершения административного правонарушения оформляется предупреждение либо налагается и взимается административный штраф.

В случаях, если после выявления административного правонарушения в области антимонопольного законодательства, законодательства о рекламе, валютного законодательства, законодательства о защите прав потребителей, в области налогов и сборов, таможенного дела, охраны окружающей среды, производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, пожарной безопасности, дорожного движения и на транспорте осуществляются экс-

пертиза или иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат, *проводится административное расследование.*

Решение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования принимается должностным лицом, уполномоченным в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ составлять протокол об административном правонарушении, в виде определения, а прокурором — в виде постановления немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения.

В определении о возбуждении дела об административном правонарушении указываются дата и место составления определения, должность, фамилия и инициалы лица, составившего определение, повод для возбуждения дела об административном правонарушении, данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, статья КоАП РФ либо закона субъекта РФ, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение.

Административное расследование проводится по месту совершения или выявления административного правонарушения.

В свою очередь законодатель определяет, что срок проведения административного расследования не может превышать одного месяца с момента возбуждения дела об административном правонарушении. В исключительных случаях указанный срок по письменному ходатайству должностного лица, в производстве которого находится дело, может быть продлен вышестоящим должностным лицом на срок не более одного месяца, а по делам о нарушении таможенных правил начальником вышестоящего таможенного органа — на срок до шести месяцев.

По окончании административного расследования составляется протокол об административном правонарушении либо выносится постановление о прекращении дела об административном правонарушении.

Протокол или постановление прокурора об административном правонарушении направляется судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении, в течение суток с момента составления протокола (вынесения постановления) об административном правонарушении.

Протокол (постановление прокурора) об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест,

передается на рассмотрение судье немедленно после его составления (вынесения).

В случае, если протокол об административном правонарушении составлен неправомочным лицом, а также в иных случаях, предусмотренных п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ, недостатки протокола и других материалов дела об административном правонарушении устраняются в срок не более трех суток со дня их поступления (получения) материалов от судьи, органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении. Материалы дела об административном правонарушении с внесенными в них изменениями и дополнениями возвращаются указанным судье, органу, должностному лицу в течение суток со дня устранения соответствующих недостатков.

При наличии хотя бы одного из обстоятельств, перечисленных в ст. 24.5 КоАП РФ, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, выносят постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении с соблюдением требований, предусмотренных ст. 29.10 КоАП РФ.

13.5. Рассмотрение дела об административном правонарушении

Судья, орган, должностное лицо при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении выясняют следующие вопросы:

- относится ли к их компетенции рассмотрение данного дела;
- имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения данного дела судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом;
- правильно ли составлены протокол об административном правонарушении и другие протоколы, предусмотренные настоящим Кодексом, а также правильно ли оформлены иные материалы дела;
- имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу;
- достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу;

- имеются ли ходатайства и отводы.

В свою очередь законодатель определяет обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения дела об административном правонарушении судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом.

Судья, член коллегиального органа, должностное лицо, на рассмотрение которых передано дело об административном правонарушении, не могут рассматривать данное дело в случае, если это лицо:

- является родственником лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего, законного представителя физического или юридического лица, защитника или представителя;

- лично, прямо или косвенно заинтересовано в разрешении дела.

При наличии указанных обстоятельств судья, член коллегиального органа, должностное лицо обязаны заявить самоотвод.

Заявление о самоотводе подается председателю соответствующего суда, руководителю коллегиального органа, вышестоящему должностному лицу.

Также при наличии данных обстоятельств лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевший, законный представитель физического или юридического лица, защитник, представитель, прокурор вправе заявить отвод судье, члену коллегиального органа, должностному лицу.

Заявление об отводе рассматривается судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, а по результатам рассмотрения заявления о самоотводе или об отводе судьи, члена коллегиального органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении, выносится определение об удовлетворении заявления либо об отказе в его удовлетворении.

Следующая стадия административного процесса, носит дополнительный характер, т.е. если лицо, привлекаемое к административной ответственности, его законные представители или иные лица наделенные правом приносить жалобы или заявлять ходатайства для пересмотра принятого решения, не сделали этого, то рассматриваемый нами этап административного процесса будет отсутствовать, в ином случае *стадия пересмотра решения* должна пройти три этапа:

- 1) обжалование или опротестование постановления;

- 2) проверка законности постановления, вынесение решения;
- 3) реализация решения.

13.6. Пересмотр постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях

Законодатель предусмотрел право на обжалование постановления по делу об административном правонарушении.

Постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано лицами, являющимися участниками административного процесса:

- вынесенное судьей — в вышестоящий суд;
- вынесенное коллегиальным органом — в районный суд по месту нахождения коллегиального органа;
- вынесенное должностным лицом — в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела;
- вынесенное иным органом, созданным в соответствии с законом субъекта РФ, — в районный суд по месту рассмотрения дела.

В том случае, если жалоба на постановление по делу об административном правонарушении поступила в суд и в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, жалобу рассматривает суд, а по результатам ее рассмотрения выносится решение.

Постановление по делу об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом или лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, обжалуется в арбитражный суд в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством.

Определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении обжалуется в соответствии с общими правилами, предусмотренными гл. 30 КоАП РФ.

Порядок подачи жалобы на постановление по делу об административном правонарушении:

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении подается судье, в орган, должностному лицу, которыми вынесено постановление по делу и которые обязаны в течение трех

суток со дня поступления жалобы направить ее со всеми материалами дела в соответствующий суд, вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу.

Жалоба на постановление судьи о назначении административного наказания в виде административного ареста подлежит направлению в вышестоящий суд в день получения жалобы.

Также жалоба может быть подана непосредственно в суд, вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, уполномоченным ее рассматривать.

В случае, если рассмотрение жалобы не относится к компетенции судьи, должностного лица, которым обжаловано постановление по делу об административном правонарушении, жалоба направляется на рассмотрение по подведомственности в течение трех суток.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении государственной пошлиной не облагается.

Также законодатель закрепил *сроки обжалования постановления по делу об административном правонарушении*:

1. Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение десяти суток со дня вручения или получения копии постановления.

2. В случае пропуска указанного срока он по ходатайству лица, подающего жалобу, может быть восстановлен судьей или должностным лицом, правомочными рассматривать жалобу.

Об отклонении ходатайства о восстановлении срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении выносятся определение.

При подготовке к рассмотрению жалобы на постановление по делу об административном правонарушении судья, должностное лицо:

1) выясняют, имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения жалобы данными судьей, должностным лицом, а также обстоятельства, исключающие производство по делу;

2) разрешают ходатайства, при необходимости назначают экспертизу, истребуют дополнительные материалы, вызывают лиц, участие которых признано необходимым при рассмотрении жалобы;

3) направляют жалобу со всеми материалами дела на рассмотрение по подведомственности, если ее рассмотрение не относится к компетенции соответствующих судьи, должностного лица.

Для рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении законодателем также определены сроки:

- жалоба на постановление по делу об административном правонарушении подлежит рассмотрению в десятидневный срок со дня ее поступления со всеми материалами дела в суд, орган, должностному лицу, правомочным рассматривать жалобу;

- жалоба на постановление об административном аресте подлежит рассмотрению в течение суток с момента подачи жалобы, если лицо, привлеченное к административной ответственности, отбывает административный арест.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении рассматривается судьей, должностным лицом единолично.

При рассмотрении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении:

- объявляется, кто рассматривает жалобу, какая жалоба подлежит рассмотрению, кем подана жалоба;

- устанавливается явка физического лица, или законного представителя физического лица, или законного представителя юридического лица, в отношении которых вынесено постановление по делу, а также явка вызванных для участия в рассмотрении жалобы лиц;

- проверяются полномочия законных представителей физического или юридического лица, защитника и представителя;

- выясняются причины неявки участников производства по делу и принимается решение о рассмотрении жалобы в отсутствие указанных лиц либо об отложении рассмотрения жалобы;

- разъясняются права и обязанности лиц, участвующих в рассмотрении жалобы;

- разрешаются заявленные отводы и ходатайства;

- оглашается жалоба на постановление по делу об административном правонарушении;

- проверяются на основании имеющихся в деле и дополнительно представленных материалов законность и обоснованность вынесенного постановления, в частности заслушиваются объяснения физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых вынесено постановление по делу об административном правонарушении; при необходимости заслушиваются показания других лиц, участвующих в рассмотрении жалобы, пояснения специалиста и заключение эксперта, исследуются иные доказательства, осу-

шествуются другие процессуальные действия в соответствии с КоАП РФ;

- в случае участия прокурора в рассмотрении дела заслушивается его заключение.

Судья, вышестоящее должностное лицо не связаны доводами жалобы и проверяют дело в полном объеме.

По результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении выносится одно из следующих решений:

- об оставлении постановления без изменения, а жалобы без удовлетворения;

- об изменении постановления, если при этом не усиливается административное наказание или иным образом не ухудшается положение лица, в отношении которого вынесено постановление;

- об отмене постановления и о прекращении производства по делу при наличии обстоятельств, предусмотренных ст. 2.9, 24.5 КоАП, а также при недоказанности обстоятельств, на основании которых было вынесено постановление;

- об отмене постановления и о возвращении дела на новое рассмотрение судье, в орган, должностному лицу, правомочным рассмотреть дело, в случаях существенного нарушения процессуальных требований, предусмотренных КоАП РФ, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело, а также в связи с необходимостью применения закона об административном правонарушении, влекущем назначение более строгого административного наказания, если потерпевшим по делу подана жалоба на мягкость примененного административного наказания;

- об отмене постановления и о направлении дела на рассмотрение по подведомственности, если при рассмотрении жалобы установлено, что постановление было вынесено неправомочными судьей, органом, должностным лицом.

При рассмотрении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении выносится определение о передаче жалобы на рассмотрение по подведомственности, если выяснено, что ее рассмотрение не относится к компетенции данных судьи, должностного лица.

Решение по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении оглашается немедленно после его вынесения.

Копия решения по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении в срок до трех суток после его вынесения вручается или высылается физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых было вынесено постановление по делу, а также потерпевшему в случае подачи им жалобы либо прокурору по его просьбе.

Также решение по жалобе на постановление об административном аресте доводится до сведения органа, должностного лица, исполняющих постановление, лица, в отношении которого вынесено решение, и потерпевшего — в день вынесения решения.

Постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу:

- после истечения срока, установленного для обжалования постановления по делу об административном правонарушении, если указанное постановление не было обжаловано или опротестовано;
- после истечения срока, установленного для обжалования решения по жалобе, протесту, если указанное решение не было обжаловано или опротестовано, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление;
- немедленно после вынесения не подлежащего обжалованию решения по жалобе, протесту, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление.

Постановление по делу об административном правонарушении обязательно для исполнения всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями, юридическими лицами, с момента его вступления в законную силу.

При наличии обстоятельств, вследствие которых исполнение постановления о назначении административного наказания в виде административного ареста, лишения специального права или в виде административного штрафа (за исключением взыскания административного штрафа на месте совершения административного правонарушения) невозможно в установленные сроки, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, могут отсрочить исполнение постановления на срок до одного месяца.

С учетом материального положения лица, привлеченного к административной ответственности, уплата административного штрафа

может быть рассрочена судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление, на срок до трех месяцев.

Судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление о назначении административного наказания, приостанавливают исполнение постановления в случае принесения протеста на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении до рассмотрения протеста. О приостановлении исполнения постановления выносится определение, которое при необходимости немедленно направляется в орган, должностному лицу, приводящим это определение в исполнение.

Принесение протеста на постановление об административном аресте не приостанавливает исполнение этого постановления.

Судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление о назначении административного наказания, прекращают исполнение постановления в случае:

- издания акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;
- отмены или признания утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное;
- смерти лица, привлеченного к административной ответственности, или объявления его в установленном законом порядке умершим;
- истечения сроков давности исполнения постановления о назначении административного наказания, установленных КоАП РФ;
- отмены постановления.

Вопросы об отсрочке, о рассрочке, приостановлении или прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания, а также о взыскании административного штрафа, наложенного на несовершеннолетнего, с его родителей или иных законных представителей рассматриваются судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление, в трехдневный срок со дня возникновения основания для разрешения соответствующего вопроса.

Решение по вопросам об отсрочке, о рассрочке, приостановлении исполнения постановления о назначении административного наказания, а также о взыскании административного штрафа, наложенного на несовершеннолетнего, с его родителей или иных законных представителей выносится в виде определения. Копия определения вру-

чается под расписку физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено, а также потерпевшему. В случае отсутствия указанных лиц копии определения выносятся им в течение трех дней со дня его вынесения, о чем делается соответствующая запись в деле.

Решение по вопросу о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания выносится в виде постановления.

Постановление о назначении административного наказания, по которому исполнение произведено полностью, с отметкой об исполненном административном наказании возвращается органом, должностным лицом, приводившими постановление в исполнение, судье, органу, должностному лицу, вынесшим постановление.

Постановление о назначении административного наказания, по которому исполнение не производилось или произведено не полностью, возвращается органом, должностным лицом, приводившими постановление в исполнение, судье, органу, должностному лицу, вынесшим постановление, в следующих случаях:

- если по адресу, указанному судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление, не проживает, не работает или не учится привлеченное к административной ответственности физическое лицо, не находится привлеченное к административной ответственности юридическое лицо, либо не находится имущество указанных лиц, на которое может быть обращено административное взыскание;
- если у лица, привлеченного к административной ответственности, отсутствуют имущество или доходы, на которые может быть обращено административное взыскание, и меры по отысканию имущества такого лица оказались безрезультатными;
- если истек срок давности исполнения постановления о назначении административного наказания.

Исполнение постановления о назначении административного наказания лицу, проживающему или находящемуся за пределами Российской Федерации и не имеющему на территории Российской Федерации имущества, производится в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации с государством, на территории которого проживает или находится это лицо, а также с государством, на территории которого

находится имущество лица, привлеченного к административной ответственности.

13.7. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях

В целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте, выявления административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления уполномоченное лицо вправе в пределах своих полномочий применять меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Меры обеспечения производства — это совокупность мер административного принуждения, применяемых для достижения целей производства по делам об административных правонарушениях.

Доставление (ст. 27.2 КоАП РФ) — *принудительное* препровождение физического лица в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным.

О доставлении составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении или в протоколе об административном задержании.

Административное задержание (ст. 27.3 КоАП РФ) — *кратковременное ограничение свободы* физического лица, может применяться в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении.

По просьбе задержанного лица о месте его нахождения в кратчайший срок уведомляются родственники, администрация по месту его работы (учебы), а также защитник. Об административном задержании несовершеннолетнего в обязательном порядке уведомляются его родители или иные законные представители.

Задержанному лицу в обязательном порядке разъясняются его права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ, о чем делается соответствующая запись в протоколе об административном задержании.

В протоколе об административном задержании указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, его составившего, сведения о задержанном лице, время, место и мотивы задержания. Протокол подписывается должностным лицом, его составившим, и задержанным лицом.

В случае, если задержанное лицо отказывается подписать протокол, в протоколе об административном задержании делается соответствующая запись.

Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице (ст. 27.7 КоАП РФ) — это обследование вещей, проводимое без нарушения их конструктивной целостности, осуществляются в случае необходимости в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения. Личный досмотр производится лицом одного пола с досматриваемым в присутствии двух понятых того же пола.

В исключительных случаях при наличии достаточных оснований полагать, что при физическом лице находятся оружие или иные предметы, которые могут быть использованы для причинения вреда жизни и здоровью других лиц, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, могут быть осуществлены без понятых.

О личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе о доставлении или в протоколе об административном задержании. В протоколе о личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о физическом лице, подвергнутом личному досмотру, о виде, количестве, об иных идентификационных признаках вещей, в том числе о типе, марке, модели, калибре, серии, номере, об иных идентификационных признаках оружия, о виде и количестве боевых припасов, о виде и реквизитах документов, обнаруженных при досмотре, находящихся при физическом лице.

В случае необходимости при проведении личного досмотра, досмотра вещей может применяться фото- и киносъемка, видеозапись,

иные установленные способы фиксации вещественных доказательств, о чем также делается запись в протоколе.

Осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов (ст. 27.8 КоАП РФ) осуществляется в присутствии представителя юридического лица, индивидуально-го предпринимателя или его представителя и двух понятых, должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ.

Досмотр транспортного средства (ст. 27.9 КоАП РФ), т.е. обследование транспортного средства, проводимое без нарушения его конструктивной целостности, осуществляется в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения, также производится в присутствии понятых с последующим составлением соответствующего протокола. Досмотр транспортного средства осуществляется в присутствии лица, во владении которого оно находится, однако в случаях, не терпящих отлагательства, досмотр транспортного средства может быть осуществлен и в отсутствие указанного лица.

Изъятие вещей и документов (ст. 27.10 КоАП РФ) — это изъятие вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, и документов, имеющих значение доказательств по делу об административном правонарушении и обнаруженных на месте совершения административного правонарушения либо при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, и досмотре транспортного средства.

При совершении административного правонарушения, влекущего лишение права управления транспортным средством соответствующего вида, у водителя, судоводителя, пилота изымается до вынесения постановления по делу об административном правонарушении водительское удостоверение, удостоверение тракториста-машиниста (тракториста), удостоверение судоводителя, удостоверение пилота и выдается временное разрешение на право управления транспортным средством соответствующего вида до вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении.

Отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида и медицинское освидетельствование на состояние опьянения (ст. 27.12 КоАП РФ). Лицо, которое управляет транспортным средством соответствующего вида и в отношении которого имеются доста-

точные основания полагать, что это лицо находится в состоянии опьянения, а также лица, совершившие административные правонарушения, предусмотренные ч. 1 ст. 12.3, ч. 2 ст. 12.5, ч. 1 и 2 ст. 12.7 КоАП РФ, подлежат отстранению от управления транспортным средством до устранения причины отстранения.

Лицо, которое управляет транспортным средством соответствующего вида и в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что это лицо находится в состоянии опьянения, подлежит направлению на медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

Отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида и направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения осуществляются должностными лицами, которым предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида. О рассматриваемых нами мерах также составляется протокол, копия которого вручается лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Медицинское освидетельствование на состояние опьянения и оформление его результатов осуществляются в порядке, установленном Правительством РФ, а акт медицинского освидетельствования на состояние опьянения прилагается к соответствующему протоколу.

Задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации (ст. 27.13 КоАП РФ). При нарушениях правил эксплуатации транспортного средства и управления транспортным средством соответствующего вида, предусмотренных рядом статей КоАП РФ, транспортное средство задерживается до устранения причины задержания.

Задержание транспортного средства соответствующего вида, запрещение его эксплуатации осуществляются должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях.

О задержании транспортного средства соответствующего вида, запрещении его эксплуатации делается запись в протоколе об административном правонарушении или составляется отдельный протокол. Копия протокола о задержании транспортного средства соответствующего вида, запрещении его эксплуатации вручается лицу, в отноше-

нии которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Протокол о задержании транспортного средства, создавшего препятствия для движения других транспортных средств, в отсутствие водителя составляется в присутствии двух понятых.

Задержание транспортного средства соответствующего вида, помещение его на стоянку, хранение, а также запрещение эксплуатации транспортного средства осуществляется в порядке, установленном Правительством РФ.

Арест товаров, транспортных средств и иных вещей (ст. 27.14 КоАП РФ) заключается в составлении описи указанных товаров, транспортных средств и иных вещей с объявлением лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, либо его законному представителю о запрете распоряжаться (а в случае необходимости и пользоваться) ими и применяется в случае, если указанные товары, транспортные средства и иные вещи изъять невозможно и (или) их сохранность может быть обеспечена без изъятия. Товары, транспортные средства и иные вещи, на которые наложен арест, могут быть переданы на ответственное хранение иным лицам, назначенным должностным лицом, наложившим арест.

В случае отчуждения или сокрытия товаров, транспортных средств и иных вещей, на которые наложен арест, лицо, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, или хранитель подлежит ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Привод (ст. 27.15 КоАП РФ) осуществляется в отношении физического лица либо законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, законного представителя несовершеннолетнего лица, привлекаемого к административной ответственности, а также свидетеля.

Привод осуществляется органом внутренних дел (милицией) на основании определения судьи, органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в области внутренних дел.

Глава 14. Административное право и законность в управлении

14.1. Законность и целесообразность в государственном управлении. Государственная дисциплина

Законность служит неотъемлемой основой существования и развития демократически организованного общества.

Принцип законности является конституционным. Статья 15 Конституции РФ предусматривает, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию и законы РФ.

В юридической литературе законность рассматривается с разных сторон:

- как принцип государственной деятельности;
- как метод государственного руководства обществом;
- как режим системы взаимоотношений населения с государственными органами.

Самая важная сторона законности раскрывается в ее определении как режима взаимоотношений граждан и организаций с субъектами власти, который, благоприятствует обеспечению прав и законных интересов личности, ее всестороннему развитию, формированию и развитию гражданского общества, успешной деятельности государственного механизма.

Во всей государственной деятельности незыблемо правило, согласно которому *закон обязателен для всех и до тех пор, пока он не изменен или не отменен полномочным органом.*

Все государственные органы, должностные лица, граждане и общественные организации обязаны строжайше его соблюдать.

Но особое значение принцип законности имеет в сфере управления, так как:

1. Управление охватывает наибольшую сферу деятельности государства и органов местного самоуправления.
2. Субъекты управления, реализуя свои полномочия и функции, осуществляют правоприменительную деятельность. Она сопровождается

ется разработкой и принятием управленческих решений в виде актов применения права.

3. Управление осуществляют многочисленные субъекты органов исполнительной власти и их должностные лица, с которыми чаще всего и имеют дело граждане или различные организации.

4. Органы управления осуществляют правотворческую деятельность, которая охватывает широкую и разнообразную сферу общественной жизни.

5. Органы управления наделены широкими полномочиями в области применения мер административного принуждения.

Целесообразность и законность находятся в тесном единстве. Речь идет о проблеме соотношения законности и целесообразности, проблеме, которая получила название **управление по усмотрению** (дискреционное управление).

С расширением в последние годы самостоятельности органов исполнительной власти, предприятий, учреждений, организаций, появлением все большего числа дозволительных правовых норм целесообразность в деятельности субъектов управленческих отношений получает свое дальнейшее развитие.

Соотношение законности и целесообразности в сфере государственного управления складывается в следующем виде:

1) все и всякие законные предписания нормативного и индивидуального характера в то же время и целесообразны;

2) в рамках, очерченных законодательством, орган управления или должностное лицо отбирает наилучший, т.е. наиболее целесообразный вариант;

3) при отсутствии правового предписания по конкретному вопросу орган управления или должностное лицо действует исходя из целесообразности;

4) недопустимо органу или должностному лицу руководствоваться целесообразностью (местной, национальной и т.п.) при наличии законодательного предписания;

5) недопустимо противопоставление законности и целесообразности — верховенствует всегда правовое предписание.

Таким образом, нельзя и невозможно активную администрацию лишать дискреционных полномочий.

В рамках закона она должна иметь возможность выбора оптимальных вариантов. С этих позиций можно говорить о единстве законности и целесообразности.

Разносторонняя деятельность по управлению требует согласованных действий, организованности и порядка, то есть *дисциплины*.

Сущность дисциплины состоит в повиновении установленному порядку, регламентированному либо государством, либо иной, негосударственной организацией.

Государственная дисциплина означает повиновение порядкам и правилам, установленным полномочными органами государства, основанным на законах, выполнении распоряжений начальника.

Составными частями государственной дисциплины являются: трудовая, финансовая, технологическая, договорная дисциплина и др.

Высокоорганизованному и подлинно демократическому обществу свойственна закономерность — чем выше организованность и дисциплина в нем, тем эффективнее функционирует система демократии, полнее и последовательнее реализуются права и свободы граждан.

14.2. Способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении. Государственный контроль и его виды

Каждый орган государственного управления, каждое должностное лицо и каждый государственный служащий призваны постоянно следить за соблюдением законности в любом звене органов исполнительной власти, пресекать малейшие проявления беззакония, устранять причины, его порождающие, своевременно восстанавливать нарушенные права организаций и граждан, принимать необходимые меры для привлечения к ответственности лиц, нарушающих законы, воспитывать граждан в духе уважения к законам.

Вместе с тем государство юридически закрепляет специальные средства обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении, позволяющие постоянно следить за их соблюдением всеми органами исполнительной власти и каждым служащим этих органов.

Эти средства получили наименование способов обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении. В настоящее время систему таких способов составляют контроль, административный надзор, деятельность суда по обеспечению законности, прокурорский надзор, обжалование действий органов управления и их должностных лиц.

Контроль имеет своей главной целью практическую организацию осуществления поставленных перед аппаратом и его отдельными звеньями задач.

Контроль осуществляется всеми государственными органами **повседневно**.

Контроль является составной частью государственного управления. Осуществляется от имени государства с использованием государственно-властных полномочий.

Посредством контроля субъекты, его осуществляющие, выявляют, соответствует ли деятельность органов исполнительной власти, действия должностных лиц установлениям правовых норм.

Государственный контроль подразделяется на два вида: **общий** и **специальный**.

Общий контроль охватывает всю деятельность подконтрольных объектов, *специальный* осуществляется по какому-либо конкретному вопросу или направлению деятельности подконтрольного объекта.

Контроль может быть *внешним*, когда он осуществляется органом, не входящим в систему проверяемого ведомства, и *внутренним*, когда проверка осуществляется собственными силами министерства, ведомства, учреждения.

В зависимости от субъекта контроля, объема и характера полномочий государственных органов выделяются следующие виды госконтроля:

- контроль, осуществляемый Президентом РФ;
- контроль, осуществляемый органами представительной власти;
- контроль, осуществляемый органами исполнительной власти, (общий, межотраслевой и отраслевой, т.е. внутриведомственной, компетенции).

Сущностью контроля является:

- наблюдение за функционированием соответствующего подконтрольного объекта;
- получение объективной и достоверной информации о состоянии законности и дисциплины;
- принятие мер по предотвращению и устранению нарушений законности и дисциплины;
- выявление причин и условий, способствующих правонарушению;

- принятие мер по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законности и дисциплины.

Основные черты надзора и контроля в управлении:

- органы надзора осуществляют свои функции и полномочия в отношении тех объектов, которые им организационно не подчинены;
- в процессе контроля могут применяться меры дисциплинарного воздействия в отношении виновных лиц;
- в соответствии с действующим законодательством органы контроля занимаются проверкой различных сторон деятельности подконтрольных объектов.

Основными направлениями деятельности по обеспечению законности и дисциплины в государственном управлении являются:

1. Недопущение в деятельности органов исполнительной власти нарушений тех требований и предписаний, которые закреплены в действующих законах и подзаконных актах.
2. Своевременное и оперативное выявление нарушений, их пресечение и устранение.
3. Устранение причин и условий, способствующих нарушениям в деятельности органов исполнительной власти.
4. Привлечение к соответствующей ответственности виновных в нарушении законности и дисциплины.
5. Разработка и принятие мер, направленных на устранение причин и условий нарушений законности и дисциплины.

Рассмотрим более подробно виды контрольных полномочий различных субъектов государственного управления.

Контрольные полномочия Президента РФ в сфере исполнительной власти обусловлены его конституционным статусом как главы государства, гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. Поэтому речь идет о его конституционных контрольных полномочиях.

Президентский контроль в сфере управления осуществляется в двух основных формах:

- непосредственный контроль Президента РФ.
- президентский контроль через соответствующие президентские структуры.

Непосредственный контроль Президент РФ осуществляет прежде всего в области подбора и расстановки кадров на федеральном уровне. Например, по представлению Председателя Правительства РФ он

назначает на должность министров, председателей государственных комитетов, руководителей федеральных служб; назначает представителей в иностранных государствах, высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации, и др.

В соответствии со ст. 38 Конституции РФ Президент вправе председательствовать на заседаниях Правительства РФ. Это позволяет ему не только участвовать в обсуждении различных вопросов, вносить свои предложения, но и непосредственно контролировать правильность, целесообразность и необходимость принятия соответствующих решений Правительством РФ по важнейшим вопросам государственной и общественной жизни.

Осуществляя контроль за деятельностью Правительства РФ, Президент имеет право, в частности, отменять постановления и распоряжения Правительства РФ, если они противоречат Конституции РФ, принимать решения об отставке Правительства РФ.

Президенту РФ подчинен и подотчетен ряд федеральных органов исполнительной власти, например, Министерство обороны Российской Федерации, Министерство внутренних дел РФ и др. Его контрольные полномочия в отношении этих органов закреплены в нормативных актах, регулирующих их деятельность.

Значительную роль в осуществлении президентского контроля играет Администрация Президента РФ. В соответствии с Положением об Администрации Президента РФ, утвержденным Указом Президента РФ от 2 октября 1996 г.¹, важнейшей ее задачей является обеспечение контроля Президента РФ за деятельностью органов исполнительной власти Российской Федерации.

Важные функции и полномочия по обеспечению конституционных контрольных полномочий Президента РФ осуществляет Главное контрольное управление Президента РФ. Положение о нем утверждено Указом Президента РФ от 16 марта 1996 г.²

Главное контрольное управление Президента РФ осуществляет контроль за исполнением федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ:

¹ Собрание законодательства РФ. 1996. №41. Ст. 4689.

² Собрание законодательства РФ. 1996. №12. Ст. 1066.

- 1) Конституции РФ;
- 2) законов Российской Федерации;
- 3) указов и распоряжений Президента РФ.

Главное контрольное управление, являясь структурным подразделением Администрации Президента РФ, осуществляет свои функции и полномочия в соответствии с планами контрольных проверок, утверждаемыми непосредственно Президентом РФ. Проверки проводятся также на основании отдельных поручений Президента РФ и руководителя его Администрации.

При осуществлении своих функций и полномочий Главное контрольное управление тесно взаимодействует с органами законодательной власти, органами исполнительной и судебной власти, органами прокуратуры и другими подразделениями Администрации Президента РФ.

Полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах назначаются на должность по представлению руководителя Администрации Президента РФ, Президентом Российской Федерации, подчиняются ему и представляют его на территории соответствующего федерального округа.

Но необходимо помнить, что, осуществляя свою деятельность, в том числе и контрольную, полномочные представители Президента РФ не вправе вмешиваться в оперативную деятельность органов исполнительной власти, предприятий, учреждений и организаций.

Контрольные полномочия органов законодательной (представительной) власти закреплены в Конституции РФ, конституциях республик, уставах иных субъектов Российской Федерации.

Соответственно контроль органов представительной власти осуществляется на уровне Российской Федерации и ее субъектов.

Контроль органов представительной власти определяется с соблюдением ст. 10 Конституции РФ о самостоятельности органов всех трех ветвей власти, в частности органов исполнительной власти. Конституция Российской Федерации, конституции республик и уставы других субъектов РФ свидетельствуют о различном объеме контрольных полномочий Федерального Собрания Российской Федерации и органов представительной власти ее субъектов. На уровне Российской

Федерации он значительно уже, чем с отдельных субъектах РФ. Объем контрольных полномочий палат Федерального Собрания по отношению к органам федеральной исполнительной власти невелик. При этом они принадлежат в основном Государственной Думе.

Контрольные полномочия Государственной Думы проявляются в том, что она дает согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ; решает вопрос о доверии Правительству РФ; назначает и освобождает от должности Председателя Центрального банка РФ.

Государственная Дума осуществляет контроль за деятельностью Правительства Российской Федерации по разработке федерального бюджета, который оно представляет на рассмотрение Государственной Думы. Она заслушивает отчеты Правительства РФ о его исполнении.

Контроль за исполнением федерального бюджета относится к совместному ведению обеих палат Федерального Собрания.

Для регулярного контроля за его исполнением Федеральное Собрание имеет постоянно действующий орган финансового контроля — Счетную палату.

Для контроля за деятельностью органов исполнительной власти представительные органы образуют постоянные комиссии, которые осуществляют контроль в пределах своей компетенции.

Конституции закрепляют и такую форму контроля, как депутатский запрос кабинетам министров, премьер-министрам, министрам, руководителям иных органов.

В краях, областях законодательными (представительными) органами государственной власти являются думы, законодательные собрания либо иные по наименованию органы.

Уставы ряда краев, областей закрепляют за ними объем контрольных полномочий в отношении органов исполнительной власти. Некоторые представительные органы власти утверждают на должность отдельных руководителей администрации, контролируя тем самым, работу главы администрации (правительства) по подбору и расстановке кадров.

Для осуществления контрольной деятельности представительные органы власти образуют постоянные комиссии.

Контроль, осуществляемый органами исполнительной власти, призван обеспечивать законность и дисциплину на порученных ему участ-

ках работы по руководству хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством в системе подведомственных им органов, предприятий, учреждений и организаций.

Контроль органов исполнительной власти можно разделить на:

общий — охватывает всю деятельность подконтрольных объектов;

ведомственный — осуществляющийся в рамках одного ведомства, министерства, организации и т.д. Например, Министерство путей сообщения Российской Федерации осуществляет контроль за правилами применения действующего законодательства и иных нормативных актов на предприятиях, в учреждениях и организациях железнодорожного транспорта, за профессиональным уровнем руководящих работников этих организаций;

надведомственный — осуществляется в основном органами межотраслевой компетенции. В отдельных случаях его проводят отраслевые органы, наделенные государственно-властными полномочиями надведомственного характера.

В пределах своей компетенции они контролируют деятельность органов исполнительной власти, предприятий, учреждений, организаций по отдельным (специальным) вопросам.

Между субъектами и объектами этого контроля отсутствует организационная подчиненность.

К числу органов исполнительной власти, осуществляющих функции государственного контроля, относятся: Правительство, федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти.

Правительство осуществляет систематический контроль за деятельностью подведомственных ему органов.

По результатам контроля Правительство может привлекать руководителей федеральных органов и служб к дисциплинарной ответственности.

Контрольные функции возложены на федеральные органы исполнительной власти (Министерство РФ по налогам и сборам, Министерство финансов, Государственный таможенный комитет РФ, и др.).

Основной функцией всей системы судебных органов является реализация задач правосудия.

Оно осуществляется субъектами судебной власти в процессе конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (ст. 118 Конституции РФ).

Осуществляя правосудие, обеспечивают охрану прав и законных интересов граждан, предприятий, учреждений, организаций, государственных и общественных интересов, тем самым способствуя укреплению законности.

Отправление правосудия является основной, но не единственной функцией судов. В процессе своей деятельности они осуществляют и другую функцию, в частности — функцию судебного контроля законности издаваемых актов и совершаемых действий органов исполнительной власти, их должностных лиц.

Основное содержание судебного контроля, как способа обеспечения законности в управлении состоит: в его правовой оценке действий и решений органов исполнительной власти, их должностных лиц; в выявлении нарушений законности, прав и законных интересов граждан, предприятий, учреждений и организаций; условий и причин их порождающих; принятии мер по восстановлению нарушенных прав и законных интересов; в привлечении виновных лиц к ответственности.

Субъектами судебного контроля являются: Конституционный Суд РФ, суды общей юрисдикции, арбитражные суды.

Важная роль в обеспечении законности в сфере управления принадлежит Конституционному Суду РФ. Его правовой статус определен Конституцией РФ (ст. 125), Законом РФ «О Конституционном Суде РФ» от 24 июня 1994 г.

Конституционный Суд РФ, являясь судебным органом конституционного контроля, разрешает в пределах своей компетенции исключительно вопросы права. Он разрешает дела о соответствии Конституции РФ:

- федеральных законов;
- нормативных актов Президента РФ, обеих палат Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации;
- конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Федерации;
- договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ;

• договоров между органами государственной власти субъектов РФ и др.

Он также разрешает споры о компетенции между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, высшими государственными органами субъектов Федерации.

Конституционный Суд РФ рассматривает также дела, связанные с индивидуальными или коллективными жалобами граждан о нарушении их конституционных прав и свобод вследствие применения или подлежащего применению закона в конкретном деле. При рассмотрении таких дел он проверяет соответствие такого закона Конституции РФ.

Если при рассмотрении жалоб граждан, связанных с нарушением их конституционных прав и свобод, примененный в конкретном деле закон признается не соответствующим Конституции РФ, то решение Конституционного Суда является основанием для обязательного пересмотра данного дела соответствующим компетентным органом и восстановления нарушенного права.

Разрешая дела в пределах своей компетенции, принимая решения, которые обязательны на всей территории Российской Федерации для всех органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений,

Конституционный Суд Российской Федерации выполняет тем самым свою конституционную обязанность — обеспечение законности в Российской Федерации.

Суды общей юрисдикции осуществляют судопроизводство по гражданским, уголовным, административным делам.

В процессе рассмотрения уголовных дел, в особенности тех, которые связаны с должностными преступлениями, суд с позиции законности исследует и дает правовую оценку действиям должностных лиц как работников управленческого аппарата.

Если при рассмотрении гражданских и уголовных дел суд усмотрит нарушения законности, дисциплины в работе соответствующего органа, предприятия, учреждения, организации, выявив при этом условия и причины нарушений, он вправе вынести частное определение в

адрес руководителя органа, предприятия, учреждения, организации либо в вышестоящие инстанции, которые должны в течение месяца рассмотреть его и сообщить суду о принятых мерах.

Частное определение является правовой формой реагирования суда на нарушение законности.

В необходимых случаях суд принимает меры к привлечению виновных лиц к ответственности. Суд рассматривает также жалобы лиц (физических и юридических) на постановления органов и должностных лиц о наложении административного взыскания.

Граждане также могут обратиться в суд с жалобой на действия или решения органов исполнительной власти, должностных лиц, в результате которых нарушены права и свободы гражданина; созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод; на него незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

Установив обоснованность перечисленных выше жалоб, суд признает обжалуемое действие или решение незаконным, обязывает удовлетворить требования граждан, отменяет примененные к нему меры ответственности.

Судебный контроль в сфере управления осуществляют арбитражные суды.

В сфере управления арбитражному суду подведомственны различные споры, в том числе:

- о признании недействительными индивидуальных актов государственных органов, нарушающих экономические права и интересы организаций и граждан-предпринимателей и о возмещении им убытков, причиненных такими актами, а также убытков, возникших в связи с ненадлежащим исполнением этими органами своих обязанностей по отношению к организациям и гражданам-предпринимателям;
- об отказе в государственной регистрации организации или предпринимательской деятельности граждан;
- об изъятии государственными органами у организаций и граждан — предпринимателей денежных средств и чужого имущества, а также о взыскании с организаций и граждан-предпринимателей государственными органами штрафов и иных денежных средств, если законода-

тельством не предусмотрено списание ими денежных средств в бесспорном порядке;

- о возврате из бюджета денежных средств, списанных соответствующими государственными органами в бесспорном порядке с нарушением законодательства.

Таким образом, содержанием контроля арбитражных судов является проверка ими при разрешении споров в сфере управления соответствия актов и действий органов исполнительной власти, их должностных лиц требованиям законности и принятие мер по устранению обнаруженных правонарушений.

14.3. Административный надзор: понятие, субъекты и содержание. Общий надзор органов прокуратуры

Административный надзор — суть его состоит в наблюдении за исполнением действующих в сфере управления разнообразных специальных норм, общеобязательных правил, закрепленных в законах и подзаконных актах.

Существует большое число государственных структур, которые занимаются административным надзором. Среди них немало специализированных.

Органы, осуществляющие административный надзор, не имеют широких распорядительных полномочий в отношении внутренней (хозяйственно-производственной и организационной) деятельности поднадзорных.

В отличие от контроля, административный надзор касается внешней деятельности организаций и учреждений.

Государственные инспекции и иные органы государственного управления, осуществляющие административный надзор, имеют право:

- фиксировать факты нарушений правил и норм;
- давать обязательные указания соответствующим органам и лицам об их устранении и совершении необходимых по предупреждению нарушений впредь;
- разрешать или запрещать отдельные действия;
- приостанавливать деятельность предприятий, учреждений и организаций;

- запрещать выполнение определенных работ, если нарушаются установленные правила их проведения;

- применять к виновным меры административного взыскания.

Виды административного надзора:

1. Надзор, осуществляемый специальными федеральными ведомствами:

- федеральный горный и промышленный надзор России;
- федеральный надзор по ядерной и радиационной безопасности.

2. Государственные инспекции:

Органы, обладающие надведомственными полномочиями:

- государственная инспекция безопасности дорожного движения при МВД РФ;

- государственная противопожарная служба при МЧС РФ;

- государственная санитарно-эпидемиологическая служба при Минздраве РФ, и др.

Инспекции, надзорные функции которых ограничиваются рамками одного ведомства.

3. Административный надзор милиции:

- *общий* — за исполнением и соблюдением правовых актов по вопросам охраны общественного порядка;

- *специальный* — надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, а также за условно осужденными лицами.

Одним из направлений деятельности органов прокуратуры является общий надзор.

В соответствии с Законом РФ «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 года (ст. 20) предметом общего надзора являются:

1) исполнение законов органами местного самоуправления, министерствами, ведомствами, иными органами государственного управления, контрольными органами, предприятиями, учреждениями, организациями и объединениями независимо от их подчиненности, органами военного управления, воинскими частями и учреждениями, общественными, политическими организациями, объединениями, должностными лицами;

2) соответствие законам издаваемых перечисленными органами, организациями, должностными лицами правовых актов.

Прокуратура наделена комплексом полномочий, позволяющих прокурорам своевременно реагировать на нарушения законности в управлении, принимать меры по устранению причин и условий ее наруше-

ния, восстанавливать нарушенные права, привлекать к ответственности виновных лиц.

Полномочия прокурора по осуществлению общего надзора закреплены в ст. 21 вышеназванного Закона. В соответствии со своей компетенцией он вправе беспрепятственно посещать объекты надзора и проверять исполнение ими законов; истребовать для проверки акты, издаваемые ими с нарушением закона; требовать от руководителей и должностных лиц представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; проведение проверок и ревизий деятельности подконтрольных и подведомственных им предприятий, учреждений, организаций и подчиненных должностных лиц в связи с имеющимися у прокурора сведениями о нарушениях закона.

В процессе проверки исполнения законов прокурор вправе:

- проверять законность административного задержания граждан и освобождать своим постановлением тех из них, которые были незаконно подвергнуты административному задержанию несудебными органами;
- возбуждать уголовное дело или производство об административном правонарушении;
- обращаться в суд за защитой прав и законных интересов граждан, общества, государства, вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений закона.

Должностные лица, к которым поступило требование прокурора о проведении проверок и ревизий, обязаны приступить к их осуществлению не позднее 10 суток с момента получения таких требований.

Проверки исполнения законов, законности издаваемых поднадзорными объектами правовых актов, осуществляются прокуратурой на основании поступивших в нее сообщений, заявлений, жалоб, сведений о фактах нарушения законности (ст. 21 и 22 Закона).

Реализуя свои полномочия, органы прокуратуры не вправе вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных объектов. Требования прокурора вытекающие из его полномочий, обязательны для исполнения адресатом. Их неисполнение влечет за собой предусмотренную законом ответственность.

В целях обеспечения законности с сфере управления органы прокуратуры используют в своей работе соответствующие материалы, к которым относятся:

1. *Проверка исполнения законов поднадзорными объектами.* Итогом проверок являются справки, в которых дается анализ вскрытых нарушений, условий и причин их порождающих, предлагаются меры по их устранению. Справки направляются в соответствующие органы, организации для принятия мер по устранению выявленных нарушений законности.

2. *Проверка правовых актов, издаваемых поднадзорными объектами и действиями должностных лиц, порождающие юридические последствия.* Такие проверки осуществляются с целью установления соответствия актов и действий закону, иным нормативным актам. При этом выясняется, нарушены ли права и законные интересы граждан, общества, государства исполнением проверяемых актов, действий, нанесен ли им ущерб.

3. *Участие прокурора в заседаниях органов представительной и исполнительной властей, в том числе при рассмотрении внесенных им протестов и представлений.* Участие в таких заседаниях позволяет прокурору уже на стадии рассмотрения правовых актов давать им юридическую оценку.

4. *Изучение и обобщение сведений о нарушениях законности, поступающих в прокуратуру, либо публикуемых в средствах массовой информации, и принятие по ним соответствующих мер.*

В случае нарушения законности прокурор обязан реагировать соответствующим образом. В Законе закреплены три формы реагирования прокурора на нарушения законности.

В порядке общенадзорной деятельности прокурор вносит протест на противоречащий закону акт (ст. 22 Закона). Протест приносится в орган, организацию или должностному лицу, издавшим акт, либо в суд. В нем прокурор излагает требование об отмене правового акта или его части, либо о проведении его в соответствии с законом. Принесение прокурором протеста не приостанавливает действие опротестованного акта, кроме случаев, предусмотренных законодательством, например, принесение прокурором протеста на постановление о наложении административного взыскания приостанавливает его исполнение.

Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в 10-дневный срок с момента его поступления в соответствующий орган, организацию, должностному лицу. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения законности,

прокурор вправе установить более короткий срок рассмотрения протеста. Ответ прокурору на протест дается в письменной форме.

Протест прокурора как правовой акт содержит определенные реквизиты:

- наименование опротестованного акта;
- кем и когда он издан;
- содержание опротестованного акта либо части его;
- правовое обоснование незаконно изданного акта;
- указание на нарушение нормы закона или подзаконного акта;
- требование прокурора об отмене или приведении в соответствии с законом опротестованного акта;
- предложение о рассмотрении протеста в установленный законом 10-дневный срок;
- должностное положение прокурора, его классный чин, дата принесения протеста.

Представление прокурора является актом прокурорского надзора, формой его реагирования на факты нарушения закона, причины и условия, им способствующие. Оно вносится в орган, общественное объединение, политическую организацию, должностному лицу, которые полномочны принимать меры по их устранению.

Представление подлежит безотлагательному рассмотрению, и в месячный срок должны быть приняты меры по устранению нарушений законности, о чем прокурору сообщается в письменной форме.

Если представление рассматривается коллегиальным органом, то он должен уведомить прокурора о дне заседания.

Основанием внесения представления может быть выявленное нарушение закона либо совокупность нарушений, обобщение жалоб и заявлений граждан, поступающих в прокуратуру, судебной практики и другие обстоятельства, позволяющие прокурору судить о состоянии законности на том или ином поднадзорном объекте.

Как и протест, представление содержит в себе определенные реквизиты:

- наименование поднадзорного объекта, которому оно адресуется;
- материалы, явившиеся основанием внесения представления;
- наименование нарушенного закона или законов;
- сущность совершенных правонарушений, их причины и условия;
- предлагаемые меры по ликвидации нарушений законности и устранению причин и условий, им способствующих;

- указание на конкретных виновных лиц и предложение о привлечении их к ответственности;
- должностное положение, классный чин прокурора, дата внесения представления.

Исходя из характера нарушения закона должностным лицом или гражданином прокурор вправе вынести постановление о возбуждении уголовного дела или производства об административном правонарушении.

Постановление о возбуждении производства об административном правонарушении направляется в уполномоченный на то орган или должностному лицу, которые обязаны рассмотреть дело в установленный законом срок и о результатах рассмотрения сообщить прокурору в письменной форме.

Глава 15. Административное право и организация управления в современных условиях

15.1. Характер государственного управления и его значение

Разнообразные процессы смены социально-экономической и политической систем определяют развитие и границы управления.

По своей сути управление представляет собой целенаправленное воздействие субъекта на объект для перевода его в новое состояние. Имеет властный характер, облечено в императивные юридические формы и выражается посредством деятельности государственных органов.

Государственный аппарат служит опорной конструкцией любого государства¹.

Существовавшее в условиях советской власти устойчивое признание высокой роли государственного управления в начале 90-х гг. сменилось резкой критикой. В оценке вопросов управления, и в первую очередь государственного, появились крайние суждения, касающиеся отрицания государственных регуляторов в сфере экономики и негативной оценки роли государства в отдельных социально-культурных областях.

Отсутствие в Конституции РФ термина «государственное управление» привело к появлению точки зрения о неправомерности признания государственного управления как государственно-правовой категории.

Эти суждения были признаны сомнительными по ряду причин:

1. В современных условиях государство в силу своей природы призвано осуществлять экономическую и социальную культурную политику. Оно выражает при этом различные общественные интересы, но

¹ *Чиркин В.Е.* Основы сравнительного государственоведения. — М.: Артикул, 1997. С. 268—278; *Тихомиров Ю.Н.* Административное право и процесс: полный курс. — М., 2001. С. 386.

включение его из упомянутых сфер не позволит ему обеспечить эти интересы.

2. Значимость государства в экономической и социально-культурной сферах подтверждена историческим отечественным и зарубежным опытом.

Одной из мер реанимации экономики в Германии, Японии и других странах, после Второй мировой войны было усиление централизованного государственного управления экономикой.

В кризисных ситуациях, как, например, та, в которой находится наша страна, роль государства не только не ослабевает, а, напротив, усиливается.

1. Рыночная саморегуляция порождает стихийные процессы. Сознательно или по недоразумению, но иногда забывают, что стихийность — это одно из свойств рыночного уклада и смягчение ее разрушительной силы обеспечивается государством.

2. Рынок сам по себе еще мало что значит. Так называемое рыночное саморегулирование может привести к анархии и хаосу. Необходим выбор правильных пропорций, сбалансированность рыночного саморегулирования и государственного регулирования, которая не может сложиться автоматически. Обеспечить ее может только активная деятельность государства.

3. Частная собственность порождает «экономическую» власть более изощренную и жестокую по своей принудительной силе, чем тоталитарная государственная власть. Ограничить такую власть может только государство.

4. Государство не противостоит рыночной экономике, оно располагает значительными потенциальными возможностями для стимулирования ее эффективного функционирования.

5. Государство призвано упреждать негативные последствия деятельности организаций, являющихся естественными монополистами (транспорт, связь, энергетика и др.), и в необходимых случаях вводить те или иные ее ограничения, т.е. устанавливать режим в сфере рынка субъектов естественных монополистов.

6. Государство необходимо как гарант против внешнего вторжения в важнейшие сферы жизни нашего общества, защиты от него внутреннего рынка и национальных ресурсов.

Именно поэтому во многих статьях Конституции РФ усматриваются положения, устанавливающие активное влияние государства на экономические и социально-культурные процессы.

Признавая государство и принцип разделения властей, нельзя игнорировать либо недооценивать государственное управление, так как именно оно представляет собой форму реализации исполнительной власти, организационно-правовой механизм которой и есть административная система.

Дискриминация государственного управления ошибочна по своей сути.

Практика последних лет доказала, что потеря управляемости обществом и мягкость государственного управления повлекли за собой необратимые последствия (обвальное падение производства, утечка за рубеж национальных богатств), которые государство не должно было допустить.

Поэтому официально признано актуальнейшей задачей если не формирование заново, то радикальное совершенствование государственного управления. Данная проблема стала острой и для других стран СНГ, где также не сразу была понята социальная ценность такого управления.

Но государственное управление, характерное для советского периода, во многом принципиально отторгается изменившимися условиями жизни общества. Требуются радикальные изменения как в системе, так и в характере управления, его методах. Изменения коснулись как государственного, так и негосударственного управления. Общий переход к рыночным отношениям, существенные изменения в государственном устройстве, конституционное признание местного самоуправления предопределили новые мотивы в идеологии государственного управления.

Основа изменений в том, что его понятие не должно подменяться лишь понятием «административное подчинение», а государственное управление экономикой и социально-культурной сферой нельзя сводить лишь к прямому управлению деятельностью конкретных предприятий и учреждений вышестоящими органами на основе отношений по принципу «власть-подчинение». В стране уже проведен комплекс мер, стимулирующих самостоятельный поиск, выбор и реализацию направлений переориентации или развития предприятий и учреждений.

Мы уже говорили о том, что государственное управление, как и социальное управление вообще, является властной деятельностью.

Однако власть может проявляться по-разному: «жестко», в командном, непосредственном распорядительстве; императивных предпи-

саниях, запретах, чиновничьей опеке и т.д., ограничивающих самостоятельность и гасящих инициативу; она может выражаться также и в «мягкой» форме: нормативном регулировании, широком использовании дозволений и рекомендаций, координации, направлении деятельности, содействии и оказании помощи и т.д.

Несомненная предпочтительность «мягкого» варианта управления общественными процессами не исключает элементов «жесткого». Установка только на преимущественно жесткое управление противоречит уже заданной модели развития нашего общества.

Эти выводы могут помочь в практическом формировании органов государственного управления и их правового статуса, структуры и методов их работы, отношений с предприятиями, учреждениями, организациями, а также другими органами государственного управления и органами местного самоуправления.

Государственным управлением по-прежнему охватываются все те же отрасли и сферы общества. Но его роль в целом, а так же в отдельных отраслях и сферах становится иной.

Под управлением государства находятся ряд отраслей, сфер и их объектов:

а) атомная промышленность, оборона и др. Вкрапление в управление этими отраслями общественных начал не меняет его государственного характера;

б) государственных и негосударственных структур. Объекты ряда отраслей и сфер находятся и в государственном, и негосударственном управлении. Такое «разделение» имеет место в большинстве отраслей экономики и социально-культурного строительства (промышленности, сельском хозяйстве, здравоохранении, народном образовании и др.);

в) в совместном управлении государственных и негосударственных структур. Оно возможно в различных вариантах. Во-первых, представители государства входят в состав органов управления негосударственных организаций, в которых имеется доля государственной собственности (акционерных обществ); во-вторых, отдельные негосударственные органы наделяются государством отдельными государственными полномочиями (например, органы местного самоуправления); в-третьих, в реализации принципа долевого государственного и коммерческого финансирования программ, проектов;

г) негосударственных структур. Это отдельные негосударственные предприятия, учреждения и организации. Они действуют на началах внутреннего самоуправления.

При этом важно иметь в виду, что законодательство, распространяющееся на вес отрасли и сферы, есть прерогатива государства.

Характер государственного регулирования различен не только в сферах экономики, социально-культурной и административно-политической деятельности, но и в их отдельных отраслях.

В основе своей это определяется особенностями и значением самих отраслей и сфер. Сказываются также и задачи, решаемые на этапе смены общественного строя. Преобразования, проводимые в процессе общего перехода к рыночным отношениям (приватизация, демонаполизация, преобразование форм собственности, либерализация цен и условий внешнеэкономической деятельности) привели к изменению отраслевой и региональной структуры экономики в результате ее приспособления к новой структуре спроса и возникновения массы малых предприятий, порожденных частным предпринимательством. Однако эти процессы в различной степени затрагивают конкретные отрасли и сферы. Они не могут протекать вне влияния государства.

Целью организации управления является *создание наиболее благоприятных условий для действенного функционирования исполнительной власти, соответствующего интересам граждан, общества и государства. Рациональная организация осуществления исполнительной власти является одним из важнейших условий упорядочения государственного управления, его экономичности и нормальной государственной деятельности в целом.* Она должна обеспечить правильный выбор субъектов управленческой деятельности, определить место и роль каждого из них и четкое взаимодействие между ними для того, чтобы избежать в системе управления дублирования в осуществлении одних и тех же функций.

Организация управления должна учитывать роль исполнительной власти в обществе в целом и одновременно особенности структуры экономики, социально-культурной и административно-политической деятельности в Российской Федерации в условиях федеративного государственного устройства и системы местного самоуправления.

В настоящее время ставится вопрос о решении проблем учета особенностей перспектив развития управленческих структур.

Важное значение имеет и правильный выбор, а также закрепление связей между субъектами управления, отраслями и сферами. В действующих системах управления они имеют различные формы.

Общее подчинение, при котором полномочия вышестоящего органа не ориентированы на конкретные вопросы руководства находящими-

ся в таком подчинении объектами. Объектами, находящимися в общем подчинении, осуществляется общее руководство, в основном путем установления правил деятельности (поведения) и осуществления контроля (надзора).

Непосредственное подчинение выражается прежде всего в отсутствии между субъектом и объектом управления промежуточных звеньев, и не только. Оно предполагает значительную организационную и правовую зависимость объекта от субъекта управления: решение кадровых вопросов, применение дисциплинарных мер к работникам, элементы непосредственного распорядительства, отмену актов объекта управления и т.д. Непосредственно подчиненное предприятие, учреждение, организация непременно находятся в ведении субъекта управления.

Прямое подчинение, при котором связи между субъектами управленческих отношений, являются также непосредственными, по принципу «противостояния». Но они могут быть и через «голову» промежуточного звена данной системы управления в том смысле, что соответствующий субъект находится в непосредственном подчинении такого звена. При прямом подчинении, по общему правилу, речь идет об отношениях между руководителями (начальниками и т.д.) и работниками, командирами и другими военнослужащими, и т.п.

Оперативное подчинение означает юридическую зависимость данного субъекта управленческих отношений от другого только по определенным вопросам и не подчиненного ему в других формах. В оперативном подчинении могут находиться организации и определенные категории лиц. Например, начальнику станции в оперативном отношении подчиняются действующие на ее территории работники других служб по вопросам, связанным с обеспечением безопасности движения поездов. Принцип оперативного подчинения применяется иногда при выполнении конкретных задач подразделениями и службами правоохранительных органов.

Двойное подчинение субъекта управления по горизонтали и вертикали основано на разграничении предметов и полномочий совместного ведения, при котором по отношению к одному и тому же субъекту орган данного уровня и вышестоящий обладают по определенным для них вопросам юридически властными полномочиями. Двойное подчинение исключает смешение предметов ведения и полномочий тех органов, в подчинении которых находится тот или иной орган уп-

равления. Соотношение объема и характера полномочий соответствующих органов может быть различным. Но если орган обладает хотя бы одним из решающих полномочий в отношении субъекта, подчиненного по всем другим вопросам иному органу, то уже можно говорить о двойном подчинении данного субъекта.

Важное значение имеет выбор принципа организации аппарата органов управления, форм его структурных подразделений, а также установления их административно-правового статуса.

15.2. Правовые основы организации управления.

Правовые акты управления

Массив действующих правовых актов, которые в той или иной мере относятся к организации управления, велик. Условно их можно классифицировать по ряду критериев: по юридической силе; в зависимости от принципа федерализма; по содержанию; по характеру их влияния на организацию управления.

Классификация правовых актов по этим критериям позволяет расширить представление о правовых основах организации управления, их сложной структуре в современных условиях. При этом необходимо иметь в виду, что в настоящее время отсутствует четкое разграничение компетенции государственной власти и должностных лиц в вопросах организации управления на уровне Российской Федерации и ее субъектов.

Конечно же, с точки зрения, государственного строительства, положение это явно негативное и требует исправления.

По своей юридической силе акты подразделяются:

- Конституция РФ, которая закрепляет в общем виде структуру экономической, социально-культурной и административно-политической деятельности;
- законы РФ;
- постановления обеих палат Федерального Собрания Российской Федерации;
- конституции, уставы и законы субъектов РФ. Уставы субъектов РФ, кроме республик, имеют большое значение для организации управления на уровне этих субъектов. В Уставах, принимаемых зако-

нодательными органами соответствующих субъектов Федерации, решаются важнейшие вопросы структуры органов управления и их статуса;

- подзаконные акты Президента РФ и органов исполнительной власти.

В зависимости от принципа федерализма, данный принцип находит свое отражение в системе правовых актов, которые регламентируют организацию управления. Система их формируется на основе разграничения компетенции органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в области организации управления в целом и конкретных сферах и отраслях.

По содержанию различаются **общие правовые акты**, которые распространяют свое действие на определенные отношения независимо от того, в какой сфере или отрасли они возникают, и **специализированные**, регламентирующие вопросы организации управления в отдельных отраслях и сферах.

В общих правовых актах содержатся нормы, которые касаются вопросов организации управления, не имеющих отраслевой специфики. Такого рода акты являются *внеотраслевыми*. Например, КоАП РФ.

Специализированные правовые акты более детально регламентируют организацию системы управления профильными отраслями и сферами деятельности. Например, Закон РФ «Об обороне» от 31 мая 1996 г. закрепляет основы управления обороной Российской Федерации.

По характеру влияния выделяются правовые акты, косвенно влияющие на организацию системы управления, и акты, непосредственно регулирующие те или иные его вопросы. Например, Гражданский кодекс РФ 1994 г. не содержит норм по конкретным вопросам организации управления. Но, регламентируя отношения собственности, он оказывает влияние прежде всего на:

- концепцию организации управления экономикой в целом;
- концепцию формирования системы отраслевых органов управления;
- выбор методов управления коммерческими и некоммерческими организациями, и т.д.

При всеобщем господстве государственной собственности естественно, что эта система должна быть более разветвленной и специализированной, чем при ограничении ее государственной безопасности.

Правовые акты, непосредственно регулирующие те или иные вопросы организации управления, могут закреплять его конкретные принципы, содержать конкретные нормы прямого действия. Такого рода нормы содержатся в общих, но чаще в специализированных актах.

В области экономики основными правовыми актами, касающимися организации управления, являются:

- положения об отдельных органах исполнительной власти и их структурных подразделениях;
- акты Президента РФ и органов исполнительной власти об образовании конкретных органов, утверждении их структуры и штатных расписаний.

В субъектах РФ полномочия органов государственной власти и должностных лиц в решении подобных вопросов определяются самими субъектами РФ в пределах их компетенции.

В тех случаях, когда в нормативных актах есть неопределенность относительно того, какие именно органы могут решать тот или иной организационный вопрос, приоритет принадлежит тому из них, решения которого обладают юридической силой.

Глава 16. Управление в сфере экономики

16.1. Основы организации государственного управления в сфере экономики

В соответствии с установленными Конституцией РФ предметами ведения Российской Федерации Правительство РФ обладает следующими полномочиями в экономической сфере:

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

Указом Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 17 мая 2000 г.¹ было образовано **Министерство экономического развития и торговли РФ (Минэкономразвития России)** — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий разработку и реализацию государственной социально-экономической поли-

¹ Указ Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 17 мая 2000 г. №867 // Собрание законодательства РФ. 2000. №21. Ст. 2168; №39. Ст. 3856; №49. Ст. 4799; 2001. №43. Ст. 4071; №45. Ст. 4251; Российская газета. 2002. 7 мая.

тики, включая единую государственную торговую политику, определение путей развития экономики и методов ее регулирования, обеспечивающих социально-экономический прогресс и устойчивое развитие РФ¹.

На него возложены координация и регулирование внешнеэкономической деятельности, а также координация деятельности федеральных органов исполнительной власти в области внутренней торговли, общественного питания и туризма.

Минэкономразвития России является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области:

- 1) экспортного контроля;
- 2) контроля за проведением конкурсов на размещение заказов на поставки продукции (товаров, работ, услуг) для государственных нужд и координации их проведения;
- 3) лицензирования отдельных видов деятельности;
- 4) аккредитации представительств иностранных юридических лиц, осуществляющих деятельность в области туризма, филиалов иностранных юридических лиц.

Министерство экономического развития и торговли РФ осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы — уполномоченных Министерства в субъектах и в отдельных регионах РФ и управления Государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей Минэкономразвития РФ.

Министерство осуществляет руководство деятельностью представительств Российской Федерации по торгово-экономическим вопросам в иностранных государствах и своих представительств в иностранных государствах по вопросам туризма, их кадровое обеспечение и финансирование, а также совместно с Министерством иностранных дел Российской Федерации — руководство деятельностью торгово-экономических отделов посольств Российской Федерации в иностранных государствах и их кадровое обеспечение.

Минэкономразвития России возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ.

¹ Положение о Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 21 декабря 2000 г. №990 // Собрание законодательства РФ. 2001. №1. Ч. 1. Ст. 125.

Основными задачами Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации являются:

- разработка и проведение государственной политики, направленной на обеспечение устойчивого развития РФ, включая разработку совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти основных принципов региональной экономической политики и экономических основ федеративных отношений;
- разработка предложений по государственной внешнеэкономической политике РФ и ее реализация, осуществление государственного регулирования внешнеэкономической деятельности;
- анализ экономического положения РФ и определение на его основе принципов и методов регулирования в социально-экономической сфере;
- разработка принципов, методов и форм реализации государственной структурной и инвестиционной политики в РФ;
- разработка проекта государственного оборонного заказа и участие в установленном порядке в обеспечении его выполнения;
- разработка комплекса мер по оптимизации участия государства в регулировании экономической деятельности и осуществление контроля за их реализацией;
- участие в реализации государственной стратегии экономической безопасности РФ, разработке и осуществлении мер по предотвращению угрозы экономической и продовольственной безопасности страны, а также мер по защите экономических интересов России, ее субъектов, российских участников внешнеэкономической деятельности, отечественных товаропроизводителей и потребителей на внешнем и внутреннем рынках;
- разработка и реализация государственной политики в области мобилизационной подготовки экономики РФ, формирование мобилизационного плана экономики РФ, осуществление методического руководства, координации и контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в указанной сфере;
- разработка и реализация государственной политики в области внутренней торговли, потребительского рынка и сферы услуг;

- методическое руководство разработкой федеральными органами исполнительной власти проектов положений о лицензировании отдельных видов деятельности;

- содействие привлечению иностранных инвестиций, участие в разработке и реализации механизма регулирования валютно-кредитных отношений с иностранными государствами;

- разработка совместно с Министерством иностранных дел РФ основных направлений государственной политики в отношении государств — участников СНГ, обеспечение реализации стратегического курса России на развитие всестороннего сотрудничества с этими государствами;

- разработка предложений по формированию единой государственной политики в области экспортного контроля и ее реализации;

- осуществление контроля за соблюдением российскими участниками внешнеэкономической деятельности законодательных и иных нормативных правовых актов в области экспортного контроля;

- участие в осуществлении контроля за полнотой поступления в установленном порядке средств в иностранной валюте по внешнеэкономическим операциям;

- разработка в пределах своей компетенции основ государственной политики в сфере туризма и осуществление государственного управления, межотраслевой и межрегиональной координации в этой сфере, и др.

В соответствии с возложенными на него задачами Минэкономразвития России выполняет следующие **функции**:

- разрабатывает государственные прогнозы социально-экономического развития России, субъектов и регионов РФ, отраслей и секторов экономики на краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный периоды, осуществляет прогнозные расчеты общеэкономических показателей системы национальных счетов;

- на основе анализа экономики России и тенденций ее социально-экономического развития подготавливает с участием федеральных органов исполнительной власти годовые, ежеквартальные и ежемесячные доклады о состоянии экономики, выявляет диспропорции в ее развитии и определяет пути их устранения, разрабатывает методы реализации стратегии развития приоритетных отраслей экономики и предложения по вопросам регулирования экономических процессов;

- разрабатывает проекты программ и планов действий Правительства РФ по социально-экономическому развитию страны, а также прогнозные и аналитические материалы по вопросам институциональных преобразований;
- принимает участие в подготовке предложений об общих направлениях финансовой, бюджетной, налоговой, денежно-кредитной, валютно-кредитной и таможенно-тарифной политики РФ;
- разрабатывает сводный финансовый баланс по Российской Федерации, в том числе по субъектам и регионам РФ, участвует в разработке совместного заявления Правительства РФ и Центрального банка РФ о среднесрочной стратегии и экономической политике;
- подготавливает с участием Министерства финансов РФ, Министерства промышленности, науки и технологий РФ и других федеральных органов исполнительной власти проект Бюджета развития РФ на соответствующий год и обеспечивает эффективное использование его средств;
- участвует в разработке экономического обоснования бюджетной политики, отдельных разделов и подразделов расходов федерального бюджета, а также обеспечивает подготовку экономического обоснования и формирование бюджетной заявки на финансирование поставок продукции (работ, услуг) для федеральных государственных нужд;
- участвует в формировании и реализации государственной экологической политики, в разработке мер по обеспечению экологической безопасности РФ;
- участвует в разработке государственной политики по вопросам несостоятельности и финансового оздоровления;
- разрабатывает предложения о развитии государственного сектора экономики, осуществляет анализ и прогнозирование его развития;
- участвует в формировании политики приватизации и управления федеральным имуществом;
- участвует в формировании государственной политики в области регулирования деятельности субъектов естественных монополий;
- осуществляет реализацию государственной политики и координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти по вопросам размещения российского капитала за рубежом, а также регулирование и контроль вывоза российского капитала за рубеж с целью осуществления предпринимательской деятельности;

- организует разработку государственной инвестиционной политики и мер по стимулированию инвестиционной активности, разрабатывает с участием Министерства финансов РФ и других федеральных органов исполнительной власти и представляет в Правительство РФ адресную федеральную инвестиционную программу;

- участвует в разработке предложений о развитии рынка ценных бумаг;

- участвует в разработке предложений о совершенствовании системы регулирования страхового рынка;

- разрабатывает в пределах своей компетенции нормативные правовые акты и методические рекомендации для органов, уполномоченных на ведение лицензионной деятельности;

- осуществляет в установленном порядке лицензирование отдельных видов деятельности в пределах своей компетенции;

- организует разработку совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти государственных минимальных социальных стандартов;

- участвует в разработке предложений о совершенствовании системы социальных пособий, компенсационных выплат и льгот;

- осуществляет комплексный анализ и прогнозирование развития туризма в Российской Федерации, определяет его приоритетные направления, готовит совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ предложения о формировании инвестиционной политики в этой сфере;

- разрабатывает и утверждает в установленном порядке нормативы и отраслевые стандарты в сфере туризма, осуществляет контроль за их соблюдением;

- аккредитует представительства иностранных юридических лиц, осуществляющих деятельность в области туризма, филиалы иностранных юридических лиц, а также выдает разрешения на открытие иностранными юридическими лицами представительств на территории РФ;

- выполняет функции правительственного органа по делам Таможенного союза, а также координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти, связанную с работой Таможенного союза и Евразийского экономического сообщества;

- разрабатывает совместно с иными федеральными органами исполнительной власти предложения о формировании государственной политики в отношении свободных экономических зон, и др.

Для выполнения своих функций Министерство экономического развития и торговли РФ вправе:

- запрашивать в установленном порядке у федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц необходимые информацию и материалы;
- издавать в установленном порядке в пределах своей компетенции нормативные правовые акты;
- вносить в установленном порядке в пределах своей компетенции предложения о кандидатурах представителей РФ в органах управления акционерных обществ, акции которых закреплены в федеральной собственности, и т.д.

Минэкономразвития России разрабатывает и вносит в Правительство РФ проекты законодательных и иных нормативных правовых актов, а также разрабатывает предложения о совершенствовании законодательства РФ по вопросам, отнесенным к его ведению, проводит в установленном порядке переговоры и консультации по заключению международных договоров Российской Федерации.

Министерство имущественных отношений РФ (Минимущество России) — федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный осуществлять:

- 1) проведение единой государственной политики в области имущественных и земельных отношений;
- 2) управление и распоряжение федеральным имуществом, в том числе земельными участками, за исключением земельных участков лесного фонда и земель, занятых водными объектами;
- 3) функции по приватизации федерального имущества в пределах своей компетенции;
- 4) регулирование и контроль за осуществлением оценочной деятельности;
- 5) координацию деятельности в области имущественных и земельных отношений иных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в случаях, установленных законодательством РФ¹.

¹ Положение о Министерстве имущественных отношений РФ. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 3 июня 2002 г. №377 // Собрание законодательства РФ. 2002. №23. Ст. 2178.

Министерство имущественных отношений РФ возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Минимущество России в пределах своей компетенции может выступать инициатором создания, реорганизации и ликвидации федеральных государственных унитарных предприятий, анализирует показатели их экономической эффективности, назначает и проводит проверки их деятельности и т.д.

Министерство и его территориальные органы принимают меры по устранению нарушений законодательства РФ в сфере приватизации, управления и распоряжения федеральным имуществом путем предъявления исков в суды и направления материалов в правоохранительные органы для привлечения к ответственности виновных лиц.

Федеральная служба России по финансовому оздоровлению и банкротству (ФСФО России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и организационные функции, предусмотренные законодательством РФ о финансовом оздоровлении и несостоятельности (банкротстве) организаций¹.

Основными задачами ФСФО России являются:

- разработка и реализация мероприятий по финансовому оздоровлению и реструктуризации неплатежеспособных организаций;
- проведение государственной политики по предупреждению банкротств лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, обеспечение условий реализации процедур банкротства;
- разработка и реализация мероприятий по обеспечению анализа финансового состояния организаций и контроля за соблюдением ими платежно-расчетной дисциплины.

Федеральная служба России по финансовому оздоровлению и банкротству осуществляет исполнение полномочий государственного органа по делам о банкротстве и финансовому оздоровлению, а также органа, уполномоченного обеспечивать защиту интересов Российской Федерации при решении вопросов о несостоятельности (банкротстве) организаций. Ее возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ.

¹ Положение о Федеральной службе России по финансовому оздоровлению и банкротству. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 4 апреля 2000 г. №301 // Собрание законодательства РФ. 2000. №15. Ст. 1597.

ФСФО России направляет в случаях и в порядке, установленных федеральными законами «О несостоятельности (банкротстве)»¹, «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций»² и иными федеральными законами о несостоятельности (банкротстве), заявление в арбитражный суд о признании должника банкротом; участвует в деле о банкротстве должника и осуществляет соответствующие процессуальные права при рассмотрении дел о несостоятельности (банкротстве); обеспечивает реализацию процедуры отбора арбитражного управляющего; утверждает требования, предъявляемые к физическим лицам, осуществляющим деятельность в качестве арбитражных управляющих, проводит лицензирование их деятельности; организует подбор и подготовку специалистов по антикризисному управлению для неплатежеспособных предприятий, и т.д.

Государственное управление экономическими процессами невозможно без официальной статистической информации о социально-экономическом и демографическом положении страны, обеспечение которой осуществляет Государственный комитет РФ по статистике.

Государственный комитет РФ по статистике (Госкомстат России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим межотраслевую координацию и функциональное регулирование в сфере государственной статистики³.

Госкомстат России, его территориальные органы и находящиеся в ведении Комитета организации составляют **федеральную систему государственной статистики**.

Государственный комитет РФ по статистике возглавляет председатель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ.

Госкомстат разрабатывает и вносит в Правительство РФ федеральную программу статистических работ и утверждает официальную статистическую методологию, обязательную для всех субъектов при проведении государственного статистического контроля.

¹ Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» от 26 октября 2002 г. №127-ФЗ // Российская газета. 2002. 2 ноября.

² Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» от 25 февраля 1999г. (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 1998. №9. Ст. 1097; 2000. №2. Ст. 127; 2001. №26. Ст. 2590; №29. Ст. 3058; №33 (ч.1). Ст. 3419.

³ Положение о Государственном комитете РФ по статистике от 2 февраля 2001 г. №85 // Собрание законодательства РФ. 2001. №7. Ст. 652.

Он организует проведение государственных статистических наблюдений и обработку их результатов в соответствии с официальной статистической методологией; сбор и обработку бухгалтерской отчетности; обеспечивает присвоение кодов по общероссийским классификаторам технико-экономической и социальной информации юридическим лицам, их представительствам и филиалам, индивидуальным предпринимателям, и т.д.

На Госкомстат и его территориальные органы возложен контроль за выполнением всеми юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями законодательства РФ в области государственной статистики. Должностные лица Госкомстата и его территориальных органов вправе применять меры административной ответственности за нарушение порядка представления статистической информации в органы статистики (ст. 13.19 КоАП РФ).

16.2. Государственное антимонопольное регулирование

Одним из важнейших направлений государственного регулирования экономики выступает антимонопольное регулирование. Организационные и правовые основы предупреждения и пресечения монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции на товарных рынках, предупреждения и пресечения ограничения конкуренции органами государственной власти и местного самоуправления определяет Закон РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» от 22 марта 1991 г.¹

Конкурентная экономика основана на состязательности (конкуренции) хозяйствующих субъектов, т.е. когда их самостоятельные действия эффективно ограничивают возможность каждого из них односторонне воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке. При этом любые действия (бездействие) хозяйствующих субъектов, направленные на недопущение, ограничение или устранение конкуренции, признаются монополистической деятельностью.

¹ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. №16. Ст.499.

Под недобросовестной конкуренцией понимаются любые направленные на приобретение преимуществ в предпринимательской деятельности действия хозяйствующих субъектов, которые противостоят положениям действующего законодательства, обычаям делового оборота, требованиям добропорядочности, разумности и справедливости и могут причинить или причинили убытки другим хозяйствующим субъектам — конкурентам либо нанести ущерб их деловой репутации.

Закон определяет формы недобросовестной конкуренции: распространение ложных, неточных или искаженных сведений, способных причинить убытки другому хозяйствующему субъекту либо нанести ущерб его деловой репутации; введение потребителей в заблуждение относительно характера, способа и места изготовления, потребительских свойств, качества и количества товара или его изготовителей; получение, использование, разглашение информации, составляющей коммерческую, служебную тайну и охраняемую законом тайну, и т.д.

Особому контролю со стороны государства подлежат хозяйствующие субъекты, занимающие доминирующее положение на товарном рынке. Под доминирующим положением понимается исключительное положение хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов на рынке товара, не имеющего заменителя (либо взаимозаменяемых товаров), дающее ему (им) возможность оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на соответствующем товарном рынке или затруднять доступ на рынок другим хозяйствующим субъектам. Доминирующим признается положение хозяйствующего субъекта, доля которого на рынке определенного товара составляет 65% и более (за исключением тех случаев, когда хозяйствующий субъект докажет, что, несмотря на превышение указанной величины, его положение на рынке не является доминирующим). Доминирующим также признается положение хозяйствующего субъекта, доля которого на рынке определенного товара составляет от 35 до 65%, если это установлено антимонопольным органом.

Законом запрещены действия (бездействие) хозяйствующего субъекта (группы лиц), занимающего доминирующее положение, которые имеют либо могут иметь своим результатом недопущение, ограниче-

ние, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других хозяйствующих субъектов.

Федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления, а также иным наделенным функциями или правами указанных органов власти органам или организациям запрещается принимать акты и (или) совершать действия, если они имеют (либо могут иметь) своим результатом недопущение, ограничение, устранение конкуренции и ущемление интересов хозяйствующих субъектов. В частности, законодатель запрещает им вводить ограничения на создание новых хозяйствующих субъектов в какой-либо сфере деятельности, устанавливать запреты на осуществление отдельных видов деятельности или производство определенных видов товаров (за исключением случаев, установленных законодательством РФ); необоснованно препятствовать осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов в какой-либо сфере, созданию новых хозяйствующих субъектов в какой-либо сфере деятельности; необоснованно предоставлять одному или нескольким хозяйствующим субъектам льготы, ставящие их в преимущественное положение по отношению к другим хозяйствующим субъектам, работающим на рынок того же товара (такие решения подлежат согласованию с антимонопольным органом). Такие органы запрещено наделять полномочиями, осуществление которых имеет или может иметь своим результатом ограничение конкуренции.

Проведение государственной политики по содействию развитию товарных рынков и конкуренции, осуществление государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства, а также предупреждение и пресечение монополистической деятельности, недобросовестной конкуренции и иных ограничивающих конкуренцию действий осуществляются антимонопольным органом — **Министерством РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (МАП России)**. Кроме того, на него возложен контроль за соблюдением законодательства РФ о защите прав потребителей и о рекламе, о регулировании и контроле деятельности субъектов естественных монополий в области связи¹.

¹ Положение о Министерстве РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 12 июля 1999 г. №793 // Собрание законодательства РФ. 1999. №29. Ст. 3756.

Правовую основу его деятельности составляют Закон РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» от 22 марта 1991 г., федеральные законы «О естественных монополиях» от 17 августа 1995 г.¹, «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» от 23 июля 1999 г.² и другие.

Министерство и его территориальные органы устанавливают наличие доминирующего положения хозяйствующих субъектов на соответствующих рынках; принимают решения о принудительном разделении хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на рынке и осуществляющих монополистическую деятельность. Они вправе проводить проверки цен и тарифов на услуги, оказываемые субъектами естественных монополий в области связи.

С целью предупреждения и пресечения монополистической деятельности антимонопольные органы осуществляют контроль за созданием, реорганизацией и ликвидацией коммерческих и некоммерческих организаций; за приобретением акций (долей) в уставном капитале коммерческих организаций и иных случаях; за соглашениями или согласованными действиями хозяйствующих субъектов, ограничивающими конкуренцию и т.д.

За нарушения антимонопольного законодательства предусмотрена гражданско-правовая, административная либо уголовная ответственность.

Должностные лица МАП России и его территориальных органов рассматривают в пределах предоставленной компетенции дела об административных правонарушениях и вправе применять меры административной ответственности за нарушения антимонопольного законодательства, законодательства о защите прав потребителей, о рекламе и о естественных монополиях, за нарушения порядка ценообразования (ст. 14.3, 14.6, ч. 1 и 2 ст. 14.8, 14.9, 19.8). В необходимых случаях материалы передаются правоохранительным органам.

Привлечение к ответственности не освобождает от обязанности исполнить решение или предписание антимонопольного органа, представить ходатайство (уведомление) для рассмотрения или совершить

¹ Собрание законодательства РФ. 1995. №34. Ст. 3426.

² Собрание законодательства РФ. 1999. №26. Ст. 3174.

предусмотренные антимонопольным законодательством действия. В случае неисполнения предписания доход, полученный в результате нарушения антимонопольного законодательства хозяйствующим субъектом, чьи действия в установленном порядке признаны монополистической деятельностью или недобросовестной конкуренцией, подлежит взысканию в федеральный бюджет в судебном порядке по иску антимонопольного органа.

16.3. Управление промышленностью

Федеральными органами управления промышленностью в Российской Федерации являются: Министерство промышленности, науки и технологий РФ, Министерство энергетики РФ, Министерство РФ по атомной энергии, Федеральная энергетическая комиссия РФ.

Контрольно-надзорными полномочиями в этой сфере наделены Федеральный горный и промышленный надзор России и Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности.

Министерство промышленности, науки и технологий Российской Федерации (Минпромнауки России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим разработку и реализацию государственной промышленной, научно-технической и инновационной политики, определение путей и методов ее эффективного регулирования, а также координацию деятельности в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти¹.

Основными задачами Министерства в сфере регулирования промышленного комплекса являются:

- разработка и реализация единой государственной промышленной, научно-технической и инновационной политики и совершенствование механизмов и форм ее реализации;
- государственное регулирование и проведение структурных преобразований в металлургической, химической, нефтехимической, био-

¹ Положение о Министерстве промышленности, науки и технологий РФ. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 26 октября 2000 г. №812 // Собрание законодательства РФ, 2000. №45. Ст. 4473.

технологической, текстильной, легкой, медицинской, машиностроительной, лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей промышленности и в других областях; проведение совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти единой государственной научно-технической политики в области развития и реформирования оборонной промышленности;

- разработка предложений по формированию государственной политики в сфере промышленного, военно-технического, научно-технического и инновационного сотрудничества РФ с иностранными государствами и обеспечение ее реализации;

- формирование и реализация механизмов государственной поддержки промышленной, научно-технической и инновационной деятельности, развития инновационной инфраструктуры рынка наукоемкой продукции и услуг, объектов промышленной собственности и др.

В соответствии с возложенными на него задачами Министерство промышленности, науки и технологий выполняет следующие **функции**:

- осуществляет межотраслевую и межрегиональную координацию деятельности по формированию государственной промышленной, научно-технической и инновационной политики; подготавливает проекты докладов Правительства РФ о направлениях государственной промышленной, научно-технической и инновационной политики на среднесрочный и долгосрочный периоды;

- осуществляет разработку предложений по институциональным преобразованиям в установленной сфере деятельности;

- разрабатывает совместно с Министерством экономического развития и торговли РФ и реализует федеральные целевые программы, а по согласованию с Министерством иностранных дел РФ — межгосударственные целевые программы, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, реализуемые в отраслях промышленности и науки;

- формирует и обеспечивает совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти реализацию единой государственной промышленной, научно-технической и инновационной политики, подготовку прогнозов научно-технического и инновационного развития;

- разрабатывает совместно с Министерством экономического развития и торговли РФ программы реструктуризации отраслей промышлен-

ленности, находящихся в сфере ведения Минпромнауки России и организует их выполнение, а также координирует вопросы комплексного реформирования промышленности либо групп технологически связанных организаций;

- разрабатывает предложения по совершенствованию ценового регулирования в отраслях, относящихся к сфере ведения Министерства, прогнозирует динамику цен и индексы-дефляторы, участвует в контроле за применением государственных регулируемых цен (тарифов);

- разрабатывает совместно с другими федеральными органами исполнительной власти государственную политику в области реформирования предприятий (организаций), осуществляет мероприятия по реформированию предприятий (организаций), находящихся в ведении Министерства;

- участвует в формировании государственной политики по вопросам приватизации и управления федеральным имуществом;

- осуществляет совместно с Министерством энергетики РФ промышленную политику, направленную на развитие топливно-энергетического комплекса, участвует в разработке федеральных целевых программ в сфере топливно-энергетического комплекса;

- координирует работу по размещению на территории Российской Федерации объектов производственного назначения, относящихся к ведению Министерства, с учетом требований промышленной и экологической безопасности;

- участвует в пределах своей компетенции в проведении анализа, оценки и отбора инвестиционных проектов, в том числе инвестиционных программ конверсии предприятий оборонной промышленности;

- осуществляет лицензирование в установленном порядке видов деятельности в отраслях промышленности и науки, находящихся в сфере ведения Министерства;

- осуществляет разработку совместно с другими федеральными органами исполнительной власти и реализацию мер по государственному регулированию создания, деятельности и ликвидации финансово-промышленных групп, ведет государственный реестр финансово-промышленных групп;

- участвует в пределах своей компетенции в государственном регулировании цен на продукцию оборонного назначения, поставляемую по государственному оборонному заказу, а также в контроле за установлением и применением указанных цен;

- участвует в разработке предложений по вопросам конверсии оборонной промышленности, и др.

Минпромнауки издает в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации нормативные правовые акты, разрабатывает методические материалы и рекомендации. На него возложена работа по подготовке проектов международных договоров Российской Федерации в области промышленного, военнотехнического, научно-технического и инновационного сотрудничества.

Министерство промышленности, науки и технологий РФ возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Министерство энергетики РФ (Минэнерго России)¹ — федеральный орган исполнительной власти, проводящий государственную политику в сфере топливно-энергетического комплекса, а также координирующий деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти.

В системе Министерства действует Департамент государственного энергетического надзора, лицензирования и энергоэффективности, возглавляемый Главным государственным инспектором РФ по энергетическому надзору. Ему подчинены региональные управления государственного энергетического надзора и управления государственного энергетического надзора в субъектах РФ.

Минэнерго России осуществляет свою деятельность непосредственно, а также через региональные управления государственного энергетического надзора.

Министерство энергетики РФ возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Основными задачами Минэнерго России в соответствии с Положением о нем являются: формирование предложений по энергетической политике России и ее реализация; организация обеспечения потребности экономики и населения в топливе и энергии; государственный надзор за проведением мероприятий, обеспечивающих безопасное обслу-

¹ Положение о Министерстве энергетики РФ. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 12 октября 2000 г. №777 // Собрание законодательства РФ. 2000. №43. Ст. 4240.

живание энергетических установок, за эффективным использованием энергетических ресурсов; создание условий, обеспечивающих эффективное и устойчивое функционирование и развитие топливно-энергетического комплекса; содействие развитию международного сотрудничества в области энергетики.

Министерство энергетики РФ в соответствии с возложенными на него задачами выполняет следующие функции:

- координирует деятельность организаций электро- и теплоэнергетики (за исключением предприятий атомной энергетики), нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей, газовой, угольной, сланцевой и торфяной промышленности, газификации, газоснабжения и газового хозяйства, нефтепродуктообеспечения, магистральных трубопроводов нефти, газа и продуктов их переработки, нетрадиционной энергетики, специализированных машиностроительных, строительных, научных, проектных, геологических и геофизических организаций, организаций, обслуживающих топливно-энергетический комплекс (ТЭК) и других организаций независимо от формы собственности по вопросам, отнесенным к его ведению;

- формирует совместно с другими федеральными органами исполнительной власти прогнозы социально-экономического развития ТЭК, разрабатывает федеральные целевые программы его развития и участвует в их реализации;

- разрабатывает и реализует с участием органов исполнительной власти субъектов РФ и заинтересованных организаций региональную политику в области ТЭК;

- участвует в разработке и организации выполнения мероприятий по обеспечению энергетической безопасности Российской Федерации;

- разрабатывает текущие, среднесрочные и перспективные программы и инвестиционные проекты развития ТЭК и его основных отраслей;

- заключает в установленном порядке с органами исполнительной власти субъектов РФ соглашения о сотрудничестве в области ТЭК;

- решает совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления вопросы размещения и строительства крупных объектов ТЭК;

- осуществляет научно-техническую политику в области ТЭК, координирует реализацию научно-технических и инновационных проектов по приоритетным направлениям развития отраслей ТЭК на федеральном, межотраслевом и отраслевом уровнях;

- осуществляет в установленном порядке лицензирование отдельных видов деятельности в пределах своей компетенции;
- выполняет по поручению Правительства РФ функции государственного заказчика по обеспечению федеральных государственных нужд и реализации федеральных целевых программ, организует проведение конкурсов (торгов);
- участвует в государственном регулировании деятельности субъектов естественных монополий ТЭК;
- разрабатывает с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и организаций и реализует планы структурных преобразований в отраслях ТЭК;
- участвует совместно с заинтересованными организациями в подготовке предложений по созданию экономических и правовых основ формирования и функционирования оптового, в том числе биржевого, рынка продукции ТЭК;
- участвует в государственном регулировании инвестиционного процесса в ТЭК;
- осуществляет государственный надзор за эффективным использованием энергетических ресурсов в РФ, осуществляет контроль за соблюдением организациями топливно-энергетического комплекса требований промышленной и экологической безопасности;
- осуществляет в установленном порядке управление федеральными государственными унитарными предприятиями и государственными учреждениями, находящимися в ведении Министерства, и др.

Министерство разрабатывает предложения по законодательным и иным нормативным правовым актам, регулирующим общественные отношения в сфере топливно-энергетического комплекса, а также нормативные правовые и технические акты по вопросам, входящим в его компетенцию.

Министерство РФ по атомной энергии (Минатом России) — федеральный орган исполнительной власти, который проводит государственную политику в области разработки, производства и утилизации ядерных зарядов и боеприпасов и атомной энергетики, а также осуществляет государственное управление использованием атомной энергии¹.

¹ Положение о Министерстве атомной энергии РФ. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 5 апреля 1997 г. №392 // Собрание законодательства РФ. 1997. №15. Ст. 1794.

Министерство в пределах своей компетенции несет ответственность за состояние и дальнейшее развитие ядерного оружейного и энергетического комплексов РФ и обеспечивающих их деятельность предприятий и организаций.

Основными задачами Министерства РФ по атомной энергии являются:

- обеспечение ядерной, радиационной и пожарной безопасности предприятий и организаций ядерного комплекса;
- формирование и реализация во взаимодействии с Советом Безопасности РФ и федеральными органами исполнительной власти государственной политики в ядерном комплексе, а также в области международного научно-технического и экономического сотрудничества в этой сфере;
- обеспечение мобилизационной подготовки предприятий и организаций ядерного комплекса в пределах своей компетенции;
- проведение государственной научно-технической, инвестиционной, структурной и конверсионной политики в области использования атомной энергии;
- управление в пределах своей компетенции деятельностью предприятий и организаций ядерного комплекса;
- проведение организационно-технических природоохранных мероприятий, направленных на обеспечение экологической безопасности в районе размещения предприятий и организаций ядерного комплекса, и др.

Минатом России разрабатывает федеральные и отраслевые нормы и правила в области использования атомной энергии, совместно с другими федеральными органами исполнительной власти участвует в выдаче лицензий предприятиям и организациям ядерного комплекса на осуществление деятельности, связанной с использованием ядерных материалов и радиоактивных веществ.

Минатом России имеет право издавать в установленном порядке в пределах своей компетенции ведомственные нормативные акты, обязательные для исполнения предприятиями и организациями ядерного комплекса; получать в установленном порядке от органов государственной статистики, предприятий и организаций ядерного комплекса независимо от форм собственности информацию, необходимую для выполнения возложенных на Министерство задач.

Министерство РФ по атомной энергии возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Федеральная энергетическая комиссия РФ (ФЭК России) — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий в соответствии с Федеральным законом «О естественных монополиях» регулирование деятельности субъектов естественных монополий в топливно-энергетическом комплексе и на транспорте, а также государственное регулирование тарифов на электрическую и тепловую энергию в соответствии с Федеральным законом «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации».

Основными задачами Федеральной энергетической комиссии РФ в соответствии с Положением от 13 августа 1996 г.¹ являются:

- государственное регулирование цен и тарифов на продукцию (услуги) естественных монополий в топливно-энергетическом комплексе и на транспорте;
- достижение баланса экономических интересов производителей и потребителей топливно-энергетических ресурсов, обеспечивающего доступность для потребителей реализуемой субъектами естественных монополий продукции (услуг);
- создание экономических стимулов, обеспечивающих использование энергосберегающих технологий в производственных процессах;
- формирование конкурентной среды в сферах деятельности субъектов естественных монополий в топливно-энергетическом комплексе и на транспорте.

ФЭК России осуществляет государственное регулирование тарифов на электрическую и тепловую энергию, а также регулирование и контроль деятельности субъектов естественных монополий в сферах транспортировки нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам, транспортировки газа по трубопроводам, железнодорожных перевозок, услуг по передаче электрической и тепловой энергии, услуг транспортных терминалов, портов и аэропортов, включая ценовое регулирование, и др.

¹ Положение о Федеральной энергетической комиссии РФ. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1996 г. № 960 // Собрание законодательства РФ. 1996. №35. Ст. 4182.

Федеральную энергетическую комиссию РФ возглавляет председатель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Для определения основных направлений деятельности Федеральной энергетической комиссии РФ и принятия решений, относящихся к ее компетенции, в Комиссии образуются правление по регулированию деятельности субъектов естественных монополий в топливно-энергетическом комплексе и правление по регулированию деятельности субъектов естественных монополий на транспорте, возглавляемые председателем ФЭК России.

Федеральный горный и промышленный надзор России (Госгортехнадзор России)¹ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим соответствующее нормативное регулирование, специальные разрешительные, контрольные и надзорные функции в области промышленной безопасности, а также в пределах своей компетенции — в области использования и охраны недр. Это уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности.

Госгортехнадзор России возглавляет начальник, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ.

Региональными органами Госгортехнадзора являются управления, округа и инспекции.

В целях осуществления контрольных и надзорных функций в указанной области должностные лица Госгортехнадзора России имеют право беспрепятственно посещать поднадзорные организации и объекты независимо от ведомственной принадлежности и формы собственности, составлять протоколы о выявленных нарушениях, рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные наказания. В необходимых случаях материалы о нарушениях законодательства в области промышленной безопасности и законодательства о недрах направляются в правоохранительные органы и суды.

Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности (Госатомнадзор России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное регулирование ядер-

¹ Положение о Федеральном горном и промышленном надзоре России. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 3 декабря 2001 г. №841 // Собрание законодательства РФ. 2001. №50. Ст. 4742.

ной и радиационной безопасности при использовании атомной энергии в мирных и оборонных целях (за исключением регулирования санитарно-гигиенических и природоохранных аспектов радиационной безопасности, а также деятельности, связанной с разработкой, изготовлением, испытанием, эксплуатацией и утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения) с целью формирования условий, при которых гарантируются защита работников объектов использования атомной энергии, населения и окружающей среды от недопустимого радиационного воздействия и предотвращение неконтролируемого распространения и использования ядерных материалов¹.

Госатомнадзор России возглавляет начальник, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ.

Законодательную основу его деятельности составляют федеральные законы «Об использовании атомной энергии» от 21 ноября 1995 г., «О радиационной безопасности населения» от 9 января 1996 г.

Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности осуществляет лицензирование деятельности в области использования атомной энергии, а также в пределах своей компетенции организует и осуществляет государственный надзор:

- за соблюдением органами государственной власти, органами местного самоуправления и организациями законодательства РФ в части обеспечения ядерной и радиационной безопасности в области использования атомной энергии;
- за соблюдением требований федеральных норм и правил в области использования атомной энергии (кроме санитарно-гигиенических и природоохранных);
- за выполнением условий действия разрешений (лицензий) на осуществление деятельности в области использования атомной энергии, выданных им;
- за системами единого государственного учета и контроля ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов;
- за обращением с радиоактивными отходами и отработавшими ядерными материалами, их утилизацией и захоронением, и т.д.

¹ Положение о Федеральном надзоре России по ядерной и радиационной безопасности. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 22 апреля 2002 г. №265 // Собрание законодательства РФ. 2002 №17. Ст. 1684.

При проведении надзорных мероприятий должностные лица Госатомнадзора России вправе:

- выдавать руководителям и должностным лицам организаций обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных нарушений, предписания о приостановке работ, проводимых с нарушениями условий действия разрешений (лицензий), требований федеральных норм и правил в области использования атомной энергии, приостанавливать или прекращать действие разрешений (лицензий), выданных Госатомнадзором;

- налагать штрафы на организации, осуществляющие деятельность в области использования атомной энергии, в случае нарушений или осуществления деятельности без разрешений (лицензий);

- привлекать в пределах своей компетенции к административной ответственности должностных лиц, иных работников, граждан, юридических лиц за нарушение федеральных норм и правил в области использования атомной энергии, а также условий, определенных разрешениями (лицензиями), выданными Госатомнадзором, а при наличии признаков уголовных преступлений — направлять материалы правоохранительным органам.

16.4. Государственное управление сельским хозяйством

Министерство сельского хозяйства РФ (Минсельхоз России)¹ — федеральный орган исполнительной власти, проводящий государственную политику и осуществляющий управление в сфере агропромышленного комплекса и продовольственного обеспечения страны, а также координирующий деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти в случаях, установленных федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ.

Министерство осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти и органа-

¹ Положение о Министерстве сельского хозяйства РФ. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 29 ноября 2000 г. №901 // Собрание законодательства. 2000. №49. Ст. 4824.

ми исполнительной власти субъектов РФ, а также органами местного самоуправления и общественными организациями.

Минсельхоз России и его территориальные органы являются специально уполномоченными государственными органами в области мелиорации земель, в области охраны, контроля и регулирования использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и среды их обитания, а также охраны окружающей природной среды в этой сфере деятельности.

Министерство сельского хозяйства РФ является специально уполномоченным государственным органом в области:

- племенного животноводства;
- семеноводства сельскохозяйственных растений;
- обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения;
- безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, организации регистрационных испытаний и государственной регистрации пестицидов и агрохимикатов;
- обеспечения соблюдения карантина растений;
- использования, охраны, защиты участков лесного фонда и воспроизводства лесов, ранее находившихся во владении сельскохозяйственных организаций и переданных им в безвозмездное пользование.

Основными задачами Министерства сельского хозяйства РФ являются:

- разработка и реализация мер по государственному регулированию производства сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, продовольственного рынка, по обеспечению агропромышленного комплекса материально-техническими ресурсами, обеспечению безопасности пищевых продуктов и качества сельскохозяйственной продукции;
- проведение государственной политики и осуществление государственного управления и контроля в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и среды их обитания, в области охраны окружающей природной среды в агропромышленном комплексе;
- проведение государственной политики в области ветеринарной службы и обеспечения безопасности продукции животноводства, а также обеспечения соблюдения карантина растений, и др.

В пределах своей компетенции Минсельхоз России участвует в разработке нормативных правовых актов по вопросам функционирования и развития агропромышленного комплекса; выступает государственным заказчиком и осуществляет мероприятия по закупкам сельскохозяйственной продукции для федеральных государственных нужд; обеспечивает соблюдение карантина растений; организует деятельность ветеринарной службы; осуществляет выполнение работ по стандартизации, соблюдению ветеринарно-санитарных требований.

Минсельхоз России участвует в разработке и реализации мер по обеспечению государственного контроля за производством и реализацией этилового спирта из пищевого сырья, алкогольной и алкогольсодержащей пищевой продукции; проводит государственную регистрацию и ведет государственный реестр указанной продукции, утверждает документацию на ее производство (за исключением государственных стандартов), а также проводит государственную регистрацию и ведет государственный реестр основного технологического оборудования для производства этилового спирта и (или) алкогольной продукции; осуществляет в установленном порядке необходимые действия по обеспечению деятельности находящегося в ведении Министерства федерального государственного унитарного предприятия «Росспиртпром».

Министерство организует деятельность Государственной службы защиты растений, ветеринарной службы по предупреждению болезней животных (Департамента ветеринарии), контроль за выпуском полноценных и безопасных в ветеринарном отношении продовольственного сырья и продуктов животного происхождения, защиту населения от общих для человека и животных болезней, вносит представления об установлении и отмене на территории РФ карантина, других ограничений, направленных на предотвращение распространения и ликвидацию очагов заразных и массовых незаразных болезней животных; осуществляет государственную регистрацию лекарственных средств ветеринарного назначения по согласованию с Министерством здравоохранения РФ.

Минсельхоз России вправе ограничивать или приостанавливать хозяйственную и иную деятельность, осуществляемую с нарушением требований законодательства об охране и использовании объектов животного мира, норм, правил и условий лицензий на пользование объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты; рассмат-

ривает дела об административных правонарушениях в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, карантина и защиты растений, ветеринарии, о нарушениях правил эксплуатации тракторов, иных самоходных машин и оборудования, подконтрольных органам государственного технического надзора, и налагает административные наказания.

16.5. Управление строительством и жилищно-коммунальной сферой

Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу (Госстрой России) — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий на коллегиальной основе межотраслевую координацию и функциональное регулирование деятельности в области строительства, архитектуры, градостроительства, жилищной политики, жилищно-коммунального комплекса и его реформирования во взаимодействии с органами исполнительной власти субъектов РФ¹.

Госстрой России обеспечивает контроль за реализацией жилищного законодательства РФ и координирует совместно с органами архитектуры и градостроительства субъектов РФ деятельность по реформированию жилищно-коммунального хозяйства.

Законодательными основами его деятельности являются Градостроительный кодекс РФ² и Федеральный закон «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» от 17 ноября 1995 г.³

Основными задачами Госстроя России являются:

- осуществление межотраслевой координации и функционального регулирования деятельности в области строительства, архитектуры, градостроительства, жилищной сферы, жилищно-коммунального хозяйства, производства строительных материалов, конструкций и деталей;

¹ Положения о Государственном комитете Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 24 ноября 1999 г. №1289 // Собрание законодательства РФ. 1999. № 48. Ст. 5864.

² Собрание законодательства РФ. 1998. №19. Ст. 2069.

³ Собрание законодательства РФ. 1995. №47. Ст. 4473.

- контроль за реализацией конституционных прав граждан на жилище на доступных условиях, защищенность и неприкосновенность жилища, свободу в выборе места жительства;
- реализация совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ жилищного законодательства РФ;
- установление порядка ведения технического учета жилищного фонда, организация ведения соответствующей учетно-технической, оценочной и правоустанавливающей документации;
- координация деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по реформированию жилищно-коммунального хозяйства путем постепенного перевода его на самоокупаемость;
- участие совместно с Министерством юстиции РФ, Министерством имущественных отношений РФ и Федеральной службой земельного кадастра РФ в создании системы регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, обеспечение нормативно-правового регулирования деятельности организаций, осуществляющих техническую инвентаризацию в субъектах РФ и муниципальных образованиях;
- участие в организации разработки и реализации федеральных целевых программ по обеспечению жильем определенных законодательством РФ категорий граждан, включая реализацию президентской программы «Государственные жилищные сертификаты».

Госстрой России в соответствии с возложенными на него основными задачами осуществляет следующие функции:

- оказывает органам исполнительной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления методическую и методологическую поддержку по вопросам повышения эффективности строительства, жилищно-коммунального комплекса;
- разрабатывает основы федеральной политики в области строительства, градостроительства, архитектуры, технического учета и инвентаризации, промышленности строительных материалов, конструкций и деталей, осуществляет контроль за их реализацией;
- разрабатывает, утверждает и издает документы, содержащие градостроительные нормативы и правила, нормативно-технические документы, обеспечивает нормативно-методическое сопровождение государственного технического учета; организацию сертификации в строительстве и жилищно-коммунальном хозяйстве, промышленности и т.д.;

- осуществляет контроль за соблюдением законодательства РФ о градостроительстве и архитектуре, жилищного законодательства, федеральных градостроительных нормативов и правил;
- осуществляет лицензирование деятельности по разработке градостроительной и проектной документации, архитектурной деятельности, иной деятельности в области градостроительства, а также создание лицензионных центров на территории субъектов РФ;
- организует и осуществляет государственный архитектурно-строительный надзор;
- приостанавливает строительство объектов, производство строительных материалов, конструкций и деталей при выявлении нарушений обязательных требований нормативных документов в области строительства, применяет соответствующие санкции;
- обеспечивает организацию сертификации в строительстве и жилищно-коммунальном хозяйстве, промышленности строительных материалов, конструкций и деталей, и т.д.;
- разрабатывает проекты федеральных стандартов перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг, контролирует предоставление гарантированных законодательством РФ компенсаций (субсидий) на оплату этих услуг для низкодоходных групп населения;
- разрабатывает совместно с Министерством РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства методические рекомендации по регулированию цен и тарифов на услуги предприятий жилищно-коммунальной сферы, являющихся естественными монополистами на рынке жилищно-коммунальных услуг, и осуществляет другие функции.

Госстрой России возглавляет председатель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ.

В целях осуществления архитектурно-строительного надзора при Госстрое России действует Главная инспекция государственного архитектурно-строительного надзора и соответствующие инспекции субъектов РФ. Должностные лица инспекций составляют протоколы и рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 9.4 (нарушение требований нормативных документов в области строительства) и 9.5 (нарушение установленного порядка строительства объектов, приемки, ввода их в эксплуатацию) КоАП РФ.

Контрольные мероприятия в области соблюдения жилищного законодательства осуществляют должностные лица Главной государственной жилищной инспекции Госстроя России и государственных жилищных инспекций субъектов РФ. Они уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях по ст. 7.21—7.23 КоАП РФ.

В ведении Госстроя России находятся государственные унитарные предприятия, учреждения и организации строительства и промышленности строительных материалов.

16.6. Управление транспортным комплексом

В соответствии со ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находятся федеральные транспорт и пути сообщения. Органы управления транспортом создаются на федеральном уровне, уровне субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Федеральными органами управления транспортным комплексом являются Министерство транспорта РФ и Министерство путей сообщения РФ. Ранее существовавшие Федеральная служба воздушного транспорта России и Российское дорожное агентство были упразднены и их функции переданы Министерству транспорта РФ¹.

Транспортный комплекс включает в себя гражданскую авиацию, морской, внутренний водный, автомобильный, городской электрический (включая метрополитен), промышленный (кроме отнесенного к ведению Министерства путей сообщения Российской Федерации) транспорт и дорожное хозяйство с входящими в них юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, которые осуществляют:

- перевозочную и транспортно-экспедиционную деятельность;
- работы (услуги), связанные с обслуживанием пассажиров, грузов, транспортных средств и их экипажей;
- организацию использования части воздушного пространства, гражданских аэродромов и аэропортов;
- обследование, проектирование, строительство, реконструкцию, ремонт, содержание автомобильных дорог общего пользования, вод-

¹ Указ Президента Российской Федерации «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 17 мая 2000 г. №867 // Российская газета. 2000. 20 мая.

ных путей сообщения, морских (за исключением рыбных) и речных портов, и иные работы ¹.

Министерство транспорта РФ (Минтранс России) — федеральный орган исполнительной власти, проводящий государственную политику и осуществляющий управление в области транспортного комплекса, а также в случаях, установленных законодательством РФ, координирующий деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти.

Минтранс России и его территориальные органы осуществляют свою деятельность во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, а также организациями и объединениями. В его ведении находятся федеральные государственные унитарные предприятия и федеральные государственные учреждения.

Основными задачами Министерства транспорта РФ являются:

- разработка и реализация государственной транспортной политики;
- формирование и совершенствование правовых основ функционирования транспортного комплекса;
- разработка и реализация программ развития транспортного комплекса, проведение в транспортном комплексе структурной перестройки;
- обеспечение эффективного управления федеральной собственностью в транспортном комплексе;
- координация развития транспортной инфраструктуры и формирования на территории РФ международных транспортных коридоров;
- организация оптимального взаимодействия различных видов транспорта;
- формирование и проведение в транспортном комплексе единой экономической, инвестиционной, тарифно-ценовой, научно-технической, информационной, кадровой и социальной политики;
- взаимодействие в установленном порядке с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах, органами исполнительной власти субъектов РФ и ассоциациями экономического взаимодействия субъектов РФ по вопросам формирования и реализации государственной транспортной политики, и др.

¹ Положение о Министерстве транспорта РФ. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2000 г. №1038 (в ред. Постановления Правительства РФ от 18.09.2001 №679) // Собрание законодательства РФ. 2001. №3. Ст. 235; 2001. №3. Ст. 235.

Министерство транспорта разрабатывает и представляет на утверждение правила дорожного движения, совместно с Министерством путей сообщения Российской Федерации — правила перевозок грузов в прямом смешанном сообщении; выдает в установленных случаях и порядке юридическим и физическим лицам, осуществляющим хозяйственную деятельность в транспортном комплексе, лицензии и свидетельства; при выявлении нарушений имеет право приостанавливать действие таких лицензий или аннулировать свидетельства, а также вносит предложения об аннулировании лицензий в порядке и в случаях, установленных законодательством РФ, привлекает нарушителей к ответственности.

Министерство транспорта РФ возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

В центральном аппарате Министерства транспорта РФ создаются департаменты и другие структурные подразделения, а также Администрация Северного морского пути.

Структурные подразделения Министерства, осуществляющие специальные функции отраслевого управления, объединяются в соответствующие отраслевые блоки, возглавляемые первыми заместителями (заместителями) министра транспорта (государственная служба гражданской авиации, государственная служба дорожного хозяйства, государственная служба морского флота, государственная служба речного флота, служба автомобильного и городского пассажирского транспорта).

При Минтрансе РФ действует **Российская транспортная инспекция (Ространсинспекция)**, состоящая из подразделения центрального аппарата Министерства — Департамента Российской транспортной инспекции — и территориальных органов Министерства — отделений Российской транспортной инспекции в субъектах РФ.

Российская транспортная инспекция осуществляет в установленном порядке специальные разрешительные, контрольные и отдельные надзорные функции в транспортном комплексе РФ, а также другие функции, возложенные на нее федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации¹.

¹ Положение о Российской транспортной инспекции Министерства транспорта РФ. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 11 июля 2002 г. №515 // Собрание законодательства РФ. 2002. №28. Ст. 2871.

Основными задачами Российской транспортной инспекции являются:

1) осуществление в порядке и в случаях, установленных законодательством РФ, государственного контроля за соблюдением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями нормативных правовых и нормативных технических актов, регламентирующих деятельность транспортного комплекса;

2) осуществление государственного контроля за соблюдением лицензионных требований и условий субъектами транспортного комплекса, осуществляющими деятельность, лицензирование которой возложено на Министерство транспорта РФ;

3) лицензирование отдельных видов деятельности в транспортном комплексе, отнесенных к ее компетенции;

4) осуществление транспортного контроля за выполнением международных автомобильных перевозок в пунктах пропуска автотранспортных средств через Государственную границу РФ.

Ространсинспекцию возглавляет заместитель министра транспорта РФ — главный государственный транспортный инспектор РФ. Руководитель Департамента Российской транспортной инспекции, руководители отделений Ространсинспекции (главные государственные транспортные инспекторы субъектов РФ) назначаются и освобождаются от должности Министром транспорта РФ.

Указанные должностные лица и их заместители вправе рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные наказания от имени органов Российской транспортной инспекции. Протоколы по делам об административных правонарушениях составляют федеральные государственные служащие органов Ространсинспекции.

Министерство путей сообщения РФ (МПС России) — федеральный орган исполнительной власти, на который возложено проведение государственной политики в сфере железнодорожного транспорта, а также регулирование хозяйственной деятельности железных дорог, других предприятий и учреждений федерального железнодорожного транспорта, в том числе входящих в состав железных дорог, в области организации и обеспечения перевозочного процесса¹.

¹ Положение о Министерстве путей сообщения РФ. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 18 июля 1996 г. №848 (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 1996. №31. Ст. 3746; 2001. №5. Ст. 401.

Управление перевозочным процессом на федеральном железнодорожном транспорте производится централизованно и относится к исключительной компетенции МПС России.

МПС России в своей деятельности руководствуется Конституцией РФ, Федеральным законом «О федеральном железнодорожном транспорте» от 25 августа 1995 г.¹, Транспортным уставом железных дорог РФ от 8 января 1998г.², другими федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, иными нормативными правовыми актами.

В вопросах, затрагивающих интересы других видов транспорта, МПС России координирует свою деятельность с Министерством транспорта РФ.

Основными задачами МПС России являются:

- проведение государственной политики в области железнодорожного транспорта; создание условий для его устойчивой работы;
- организация работы по обеспечению безопасности движения, эксплуатации транспортных и иных технических средств, связанных с перевозочным процессом на федеральном железнодорожном транспорте;
- разработка предложений по подготовке проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ; разработка стандартов и норм, определяющих порядок функционирования федерального железнодорожного транспорта;
- разработка предложений и реализация программ по комплексному развитию отрасли;
- регулирование финансово-экономической деятельности предприятий и учреждений федерального железнодорожного транспорта, и др.

МПС России в соответствии с возложенными на него задачами осуществляет следующие **функции**:

- устанавливает нормативы перевозочной работы и ответственность за их невыполнение, организует оперативное управление перевозочным процессом;
- разрабатывает и утверждает нормативные акты по эксплуатации железных дорог, эксплуатации, обслуживанию и ремонту технических средств, связанных с перевозочным процессом;

¹ Собрание законодательства РФ. 1995. №35. Ст. 3505.

² Собрание законодательства РФ. 1998. №2. Ст. 218.

- разрабатывает единые принципы организации диспетчерской службы, автоматизации процессов управления перевозками, информационного обеспечения работы железных дорог;

- разрабатывает правила перевозок пассажиров, багажа и грузобагажа по железным дорогам РФ;

- контролирует состояние безопасности движения и эксплуатации транспортных и иных технических средств, связанных с перевозочным процессом;

- проводит тарифную политику в области перевозок пассажиров, грузов, грузобагажа и багажа на железнодорожном транспорте в порядке, определяемом Правительством РФ;

- совершенствует организационную структуру управления, вносит в Правительство РФ предложения по созданию, реорганизации и ликвидации железных дорог;

- устанавливает границы железных дорог и отделений железных дорог;

- осуществляет создание, реорганизацию и ликвидацию предприятий федерального железнодорожного транспорта (кроме железных дорог), основанных на праве хозяйственного ведения, связанных с организацией и обеспечением перевозочного процесса, а также учреждений, основанных на праве оперативного управления; утверждает их уставы и положения, а также уставы железных дорог;

- обеспечивает разработку и утверждает стандарты отрасли, технические условия на производство продукции на подведомственных предприятиях и осуществляет другие функции.

МПС России предоставляется право:

- запрашивать в установленном порядке у других органов исполнительной власти РФ, предприятий и учреждений материалы, необходимые для осуществления возложенных на Министерство задач и функций;

- издавать нормативные правовые и иные акты;

- передавать в случае необходимости решение отдельных вопросов хозяйственного регулирования, входящих в его компетенцию, железным дорогам, если решение этих вопросов не отнесено федеральными законами к исключительной компетенции Министерства;

- осуществлять в пределах своей компетенции контроль за правильным применением федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ на предприятиях и в учреждениях федерального желез-

нодорожного транспорта, вносить в установленном порядке предложения по совершенствованию этих актов, и др.

16.7. Организация управления связью

Государственное управление в области связи осуществляет **Министерство Российской Федерации по связи и информатизации (МИТР России)**.

В соответствии с действующим Положением о Министерстве РФ по связи и информатизации ¹ оно является федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в области связи (электрической и почтовой) и информатизации, включая развитие и использование новых информационно-коммуникационных технологий, а также координацию деятельности в этой области иных федеральных органов исполнительной власти.

В своей деятельности Министерство руководствуется федеральными законами «О связи» от 16 февраля 1995 г. ² и «Об информации, информатизации и защите информации» от 20 февраля 1995 г. ³, «О почтовой связи» от 17 июля 1999 г. ⁴, другими нормативными актами и международными договорами в области связи.

Сеть связи России представляет собой комплекс технологически сопряженных сетей связи общего пользования и ведомственных сетей электросвязи, обеспеченный общим централизованным управлением независимо от ведомственной подчиненности и форм собственности.

МИТР России осуществляет руководство службой государственного надзора за деятельностью в области связи и информатизации, а также управление находящимися в его ведении государственными предприятиями и учреждениями.

¹ Положение о Министерстве РФ по связи и информатизации. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 28 марта 2000 г. №265 (в ред. Постановления Правительства РФ от 17.07.02. №553) // Собрание законодательства РФ. 2000. №14. Ст. 1498; 2002. №29. Ст. 2972.

² Собрание законодательства РФ. 1995. №8. Ст. 600.

³ Там же. Ст. 609.

⁴ Собрание законодательства РФ. 1999. №29. Ст. 3697.

Основными задачами Министерства являются разработка и реализация государственной политики в области электросвязи, почтовой связи и информатизации, государственный надзор за деятельностью в области связи и информатизации, обеспечение работы государственных комиссий по электросвязи, радиочастотам и информатизации и др.

МПТР РФ осуществляет сертификацию технических средств и услуг связи и информатизации, лицензирование деятельности, связанной с предоставлением услуг связи и информатизации.

В его ведении — определение основных направлений тарифной политики в области электросвязи, информатизации и почтовой связи, а также координация тарифной политики организаций, осуществляющих деятельность в этой области.

Одним из направлений деятельности Министерства выступает государственный надзор за состоянием средств и сетей связи и информатизации независимо от формы собственности, а также организация работы службы государственного надзора за связью и информатизацией в Российской Федерации — Департамента по надзору за связью и информатизацией и управления по надзору за связью и информатизацией в субъектах РФ¹.

Органы государственного надзора за связью и информатизацией в Российской Федерации осуществляют надзор за системами и средствами связи юридических лиц независимо от формы собственности и ведомственной принадлежности и физических лиц, предоставляющих услуги в области электрической связи, информатизации и почтовой связи (за исключением объектов выделенных сетей правительственной связи и сетей связи органов государственного управления в области обороны, безопасности и охраны порядка), а также за радиоэлектронными средствами, высокочастотными устройствами различных пользователей и производственно-технологическими сетями связи. В случае выявления нарушений они имеют право аннулировать или приостанавливать действие разрешений на эксплуатацию объектов связи.

Составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ (ст. 13.1—13.4, 13.6—13.9, 13.18), уполномочены руководитель Департамента по надзору за связью и информатизацией

¹ Постановление Правительства РФ от 28 апреля 2000 г. №380 «О реорганизации системы государственного надзора за связью и информатизацией в РФ» // Собрание законодательства РФ. 2000. №19. Ст. 2086.

Минсвязи России — Главный государственный инспектор по надзору за связью и информатизацией в РФ, его заместители, иные должностные лица Департамента; начальники управлений государственного надзора за связью и информатизацией в РФ по субъектам РФ, их заместители.

В соответствии с ФКЗ «О Правительстве РФ» и Федеральным законом от 17 декабря 1994 г. «О федеральной фельдъегерской связи»¹ создана **Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации (ГФС России)** — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий специальные функции в сфере обеспечения федеральной фельдъегерской связи в РФ.

Ее основной задачей является руководство деятельностью федеральных органов фельдъегерской связи по обеспечению сохранности и оперативной доставки документов особой важности, секретной корреспонденции.

К органам управления в области связи также относится **Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте РФ (ФАПСИ России)**².

Особый статус ГФС РФ и ФАПСИ России обусловлен тем, что эти органы являются составной частью системы сил и средств обеспечения безопасности Российской Федерации.

16.8. Управление в сфере природопользования и охраны природных ресурсов

В соответствии с Конституцией РФ 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 РФ.

Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

В ведении Российской Федерации находятся установление федеральной политики и федеральные программы в области экологическо-

¹ Собрание законодательства РФ. 1994. № 34. Ст. 3547.

² Закон РФ «О федеральных органах правительственной связи и информации» (с изм. и доп.) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 12. Ст. 423.

го развития РФ; в совместном ведении — вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории (ст. 71, 72 Конституции РФ).

Законодательство в области охраны окружающей среды основывается на Конституции РФ и состоит из федеральных законов «Об охране окружающей среды»¹, «Об особо охраняемых природных территориях»², «Об охране атмосферного воздуха»³, других федеральных законов, а также принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов РФ, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Государственное управление в рассматриваемой сфере осуществляют следующие органы: Правительство РФ, Министерство природных ресурсов РФ, Государственный комитет РФ по рыболовству, Федеральная служба земельного кадастра России, Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральная служба геодезии и картографии России.

Правительство РФ обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия; организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы РФ; координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий⁴.

Распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г.⁵ утверждена Экологическая доктрина Российской Федерации, определяющая цели,

¹ Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. №7-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. №2. Ст. 133.

² Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» от 14 марта 1995 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. №12. Ст. 1024.

³ Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» от 4 мая 1999 г. // Собрание законодательства РФ. 1999. №18. Ст. 2222.

⁴ Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. Федерального конституционного закона от 31.12.97 № 3-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 1997. №51. Ст. 5712; 1998. №1. Ст.1.

⁵ Российская газета. 2002. 18 сентября.

направления, задачи и принципы проведения в Российской Федерации единой государственной политики в области экологии на долгосрочный период.

Стратегической целью государственной политики в области экологии, согласно этому документу, является сохранение природных систем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения и демографической ситуации, обеспечения экологической безопасности страны.

Основными направлениями государственной политики в области экологии выступают: обеспечение устойчивого природопользования, снижение загрязнения окружающей среды и ресурсосбережение, сохранение и восстановление природной среды.

Для развития эффективной системы государственного управления в рассматриваемой сфере необходимы:

- четкое разграничение полномочий и ответственности между федеральными и региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления в области контроля за использованием ресурсов и состоянием окружающей природной среды;
- учет экологических проблем при регулировании отношений собственности на природные ресурсы;
- обеспечение государственного, ведомственного, производственного, муниципального и общественного экологического контроля, совершенствование системы лицензирования, сертификации и паспортизации;
- развитие государственного нормирования и контроля качества окружающей среды и установление единых требований к хозяйствующим субъектам;
- поддержание в постоянной готовности органов управления, сил и средств реагирования на возникающие экологические угрозы и чрезвычайные ситуации, и другие меры.

Министерство природных ресурсов РФ (МПР РФ) — федеральный орган исполнительной власти, проводящий государственную политику и осуществляющий управление в сфере изучения, использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов и окружающей природной среды, обеспечения экологической безопасности¹.

¹ Положение о Министерстве природных ресурсов РФ. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 25 сентября 2000 г. №726 // Собрание законодательства РФ. 2000. №40. Ст. 3971.

Министерство природных ресурсов РФ является:

- федеральным органом управления государственным фондом недр и лесным хозяйством;
- специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда;
- специально уполномоченным государственным органом в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов, охраны окружающей природной среды, государственной экологической экспертизы, охраны, контроля и регулирования использования объектов животного мира и среды их обитания, охраны атмосферного воздуха, а также в пределах своей компетенции — в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных) и осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель;
- федеральным органом исполнительной власти, специально уполномоченным на осуществление государственного регулирования в области охраны озера Байкал.

Министерство природных ресурсов РФ осуществляет возложенные на него полномочия как непосредственно, так и через свои территориальные органы. В его ведении находятся предприятия, особо охраняемые природные территории, специализированные инспекции, научно-исследовательские учреждения и иные организации.

В своей деятельности МПР России руководствуется федеральными законами «О недрах» от 21 февраля 1992 г.¹, «О животном мире» от 24 апреля 1995 г.², «Об охране озера Байкал» от 1 мая 1999 г.³, «О землеустройстве» от 18 июня 2001 г.⁴, другими федеральными законами и подзаконными актами, самостоятельно разрабатывает проекты федеральных законов и иных нормативных правовых актов, издает нормативные правовые акты, методические и инструктивно-технические документы.

Министерство природных ресурсов РФ осуществляет следующие функции:

¹ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. №16. Ст. 834.

² Собрание законодательства РФ. 1995. №17. Ст. 1462.

³ Собрание законодательства РФ. 1999. №18. Ст. 2220.

⁴ Собрание законодательства РФ. 2001. №26. Ст. 2582.

- организует и осуществляет в соответствии с законодательством РФ лицензирование видов деятельности, связанных с недро-, водо- и лесопользованием, использованием объектами животного мира, охраной окружающей природной среды, а также контроль за соблюдением лицензиатами лицензионных требований и условий;

- обеспечивает организацию и проведение государственной экологической экспертизы, государственной экспертизы запасов полезных ископаемых,

- формирует систему особо охраняемых природных территорий, осуществляет государственное управление и государственный контроль в области организации и функционирования государственных природных заповедников, национальных парков и иных особо охраняемых природных территорий, находящихся в ведении Министерства, ведет Красную книгу;

- обеспечивает в установленном порядке проведение работ по стандартизации, сертификации, метрологическому контролю и надзору в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды;

- обеспечивает осуществление прав владения, пользования и распоряжения лесным фондом, государственный учет лесного фонда;

- организует и осуществляет выдачу, приостановление действия и аннулирование лицензий (разрешений) на выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду, а также вредные физические воздействия на нее, на операции с промышленными и иными опасными отходами, на пользование объектами животного мира, и др.

Министерство вправе прекращать, приостанавливать или ограничивать право пользования участками недр, водными объектами, участками лесного фонда, а также хозяйственную и иную деятельность, осуществляемую с нарушением требований законодательства РФ в области природопользования и охраны окружающей природной среды, экологических норм и правил, заключений государственной экологической экспертизы, направлять представления об аннулировании лицензий (разрешений) в случае нарушения указанных требований, норм и правил; запрещать ввод в эксплуатацию объектов, строительство или реконструкция которых выполнены с нарушением экологических норм, правил и заключений государственной экологической экспертизы.

МПР РФ осуществляет государственный контроль по вопросам, отнесенным к его ведению. В этих целях должностные лица Министерства имеют право беспрепятственно посещать организации и объекты независимо от ведомственной принадлежности и формы собствен-

ности; дают обязательные для исполнения предписания по устранению нарушений законодательства, экологических норм и правил; рассматривать в дела об административных правонарушениях.

В необходимых случаях материалы о нарушениях законодательства направляются в органы внутренних дел, в прокуратуру, в суд. Министерство вправе предъявлять в установленном законом порядке в суд и арбитражный суд иски о возмещении ущерба (вреда), причиненного недрам, водным объектам, лесному фонду, окружающей природной среде, а также иски о взыскании неустоек за нарушение лесохозяйственных требований.

Министерство природных ресурсов РФ возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Государственное управление земельными ресурсами в Российской Федерации осуществляет Федеральная служба земельного кадастра России (Росземкадастр)¹.

На основании Федерального закона «О государственном земельном кадастре» от 2 января 2000 г.² Росземкадастр осуществляет ведение земельного кадастра и государственного кадастрового учета расположенных на земельных участках объектов недвижимого имущества; государственный контроль за использованием и охраной земель; организует и осуществляет землеустройство и мониторинг земель.

Роскомзем и его территориальные органы в пределах своей компетенции имеют право проводить проверки организаций, привлекать к административной ответственности лиц, виновных в нарушении земельного законодательства РФ, рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные наказания.

16.9. Государственное управление финансами и кредитом

В соответствии со ст. 71 (п. «ж», «з») Конституции РФ к ведению Российской Федерации относится финансовое, валютное, кредитное,

¹ Положение о Федеральной службе земельного кадастра России. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 11 января 2001 г. №22 // Собрание законодательства РФ. 2001. №3. Ст. 251.

² Собрание законодательства РФ. 2000. №2. Ст. 149.

таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные службы, включая федеральные банки; федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития. В совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ находятся установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации (п. «и» п. 1 ст. 72) Конституции РФ.

ФКЗ «О Правительстве РФ» (ст. 15) устанавливает полномочия Правительства РФ в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики. **Правительство РФ:**

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

Федеральными органами управления в рассматриваемой сфере являются Министерство финансов РФ, Министерство РФ по налогам и сборам, Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг. Правоохранительный характер носит деятельность Государственного таможенного комитета и Федеральной службы налоговой полиции РФ. Специальные задачи финансового контроля осуществляют Счетная палата РФ, образуемая Федеральным Собранием РФ и Комитет РФ по финансовому мониторингу, входящий в систему федеральных органов исполнительной власти. Особая роль принадлежит Центральному банку РФ (Банку России).

Законодательную основу деятельности указанных органов составляют Конституция РФ, Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, федеральные законы «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)», «О Счетной палате Российской Федерации»,

«О рынке ценных бумаг», «О налоговых органах Российской Федерации», «О федеральных органах налоговой полиции», «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем», и другие.

Министерство финансов РФ (Минфин России) является федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим проведение единой финансовой, бюджетной, налоговой и валютной политики в Российской Федерации и координирующим деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти ¹.

Минфин России возглавляет Министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Основными задачами Минфина РФ являются: разработка и реализация единой финансовой, бюджетной, налоговой и валютной политики в РФ; совершенствование бюджетной системы РФ; разработка и реализация единой политики в сфере развития финансовых рынков; участие в разработке и проведении единой политики в сфере формирования и использования государственных ресурсов драгоценных металлов и драгоценных камней.

На этот орган возложена разработка проекта федерального бюджета и обеспечение его исполнения. По итогам финансового года Минфин составляет отчет об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета РФ.

Минфин формирует единую методологию составления бюджетов всех уровней и отчетов об их исполнении, обеспечивает методологическое руководство бухгалтерским учетом и отчетностью, аудитом (кроме бухгалтерского учета и отчетности и аудита в банковской системе).

Минфин России осуществляет лицензирование деятельности страховых организаций, проводит аттестацию аудиторов и лицензирование аудиторской деятельности (кроме аудита в банковской системе). Он выступает как орган страхового надзора и пробирного надзора, осуществляет контроль качества аудиторских проверок. При Минфине действуют специальные контрольные органы — **Департамент государственного финансового контроля и аудита, Департамент валютного контроля, Департамент страхового надзора.**

¹ Положение о Министерстве финансов РФ. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 6 марта 1998 г. №273 (в ред. Постановления Правительства РФ от 18.06.99 №643) // Собрание законодательства РФ. 1998. №11. Ст. 1288; 1999. №27. Ст. 3359.

На Министерство финансов РФ возложено осуществление в пределах своей компетенции государственного финансового контроля. В частности, это контроль за целевым использованием средств федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов, за поступлением доходов от имущества, находящегося в федеральной собственности, за расходами по обслуживанию государственного внутреннего и внешнего долга.

В целях осуществления государственного финансового контроля в субъектах РФ функционируют специальные территориальные контрольно-ревизионные органы — **контрольно-ревизионные управления Министерства финансов РФ**¹.

В целях проведения государственной бюджетной политики, усиления контроля за поступлением, целевым и экономным использованием государственных средств указом Президента РФ от 8 декабря 1992 г. №1556² была образована **единая централизованная система органов федерального казначейства** при Министерстве финансов РФ. Она состоит из Главного управления федерального казначейства Министерства финансов РФ и подчиненных ему территориальных органов федерального казначейства.

Главное управление федерального казначейства является структурным подразделением центрального аппарата Министерства финансов РФ и подчиняется Министру финансов РФ.

Территориальные органы казначейства действуют в субъектах России, а также в городах (за исключением городов районного подчинения), районах и районах в городах. Они подчинены вышестоящему органу и руководителю казначейства — начальнику Главного управления федерального казначейства Министерства финансов РФ.

Министерство Российской Федерации по налогам и сборам (МНС России) — федеральный орган исполнительной власти, который уполномочен:

1) осуществлять контроль за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевре-

¹ Постановление Правительства РФ «О территориальных контрольно-ревизионных органах Министерства финансов Российской Федерации» от 6 августа 1998 г. №888 // Собрание законодательства РФ. 1998. №33. Ст. 4007.

² Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. №24. Ст. 2101; Положение о федеральном казначействе. Утверждено Постановлением Совета Министров — Правительства РФ от 27 августа 1993 г. №864 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. №35. Ст. 3320.

менностью уплаты налогов, сборов и других обязательных платежей налогоплательщиками;

2) участвовать в разработке налоговой политики;

3) обеспечивать межотраслевую координацию, государственный контроль и регулирование в области производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции;

4) осуществлять в установленном порядке валютный контроль;

5) осуществлять государственную регистрацию юридических лиц¹.

МНС России осуществляет возложенные на него функции и полномочия непосредственно и через свои территориальные органы.

В единую централизованную систему налоговых органов входят:

- Министерство РФ по налогам и сборам;
- управления Министерства РФ по налогам и сборам по субъектам РФ, межрегиональные инспекции МНС России;
- инспекции МНС РФ по районам, районам в городах, городам без районного деления, а также инспекции МНС РФ межрайонного уровня.

Министерство РФ по налогам и сборам возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ. Начальники управлений и межрегиональных инспекций назначаются министром РФ по налогам и сборам и в свою очередь обладают правом назначения на должности руководителей нижестоящих налоговых органов.

Федеральные органы налоговой полиции выполняют функции по предупреждению, выявлению, пресечению и расследованию нарушений законодательства о налогах и сборах, являющихся преступлениями или административными правонарушениями, а также иные функции, которые возложены на них Законом РФ «О федеральных органах налоговой полиции»². Они являются правоохранительными органами и составной частью сил обеспечения экономической безопасности РФ.

¹ Положение о Министерстве Российской Федерации по налогам и сборам. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 16 октября 2000 г. № 783 (в ред. Постановления Правительства РФ от 30.08.02 №649) // Собрание законодательства РФ. 1998. №11. Ст. 1288; 2002. №36. Ст. 3486.

² Закон Российской Федерации «О федеральных органах налоговой полиции» от 24 июня 1993 г. №5238-1 (с изм. и доп.) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. №29. Ст. 1114.

Централизованную систему федеральных органов налоговой полиции составляют:

- Федеральная служба налоговой полиции РФ (ФСНП России) на правах государственного комитета Российской Федерации;
- органы Федеральной службы налоговой полиции по субъектам Российской Федерации (управления, отделы) — территориальные органы;
- органы налоговой полиции районов в городах Москве и Санкт-Петербурге, а также межрайонные отделы управлений, отделов Федеральной службы налоговой полиции — местные органы налоговой полиции.

ФСНП России возглавляет директор Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации (в ранге председателя государственного комитета Российской Федерации), назначаемый и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ. Он осуществляет общее руководство деятельностью федеральных органов налоговой полиции, координирует их деятельность с деятельностью других правоохранительных, налоговых и иных государственных органов.

Государственное управление в сфере рынка ценных бумаг носит регулятивный характер. Федеральный закон «О рынке ценных бумаг»¹ устанавливает, что государственное регулирование на рынке ценных бумаг (РЦБ) осуществляется путем:

- 1) установления обязательных требований к деятельности эмитентов, профессиональных участников РЦБ и ее стандартов;
- 2) регистрации выпусков эмиссионных ценных бумаг и проспектов эмиссии и контроля за соблюдением эмитентами условий и обязательств, предусмотренных в них;
- 3) лицензирования деятельности профессиональных участников РЦБ;
- 4) создания системы защиты прав владельцев и контроля за соблюдением их прав эмитентами и профессиональными участниками рынка ценных бумаг;
- 5) запрещения и пресечения деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность на РЦБ без соответствующей лицензии.

¹ Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» от 22 апреля 1996 г. №39-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 1996. №17. Ст. 1918.

Кроме того, представительные органы государственной власти и органы местного самоуправления устанавливают предельные объемы эмиссии ценных бумаг, эмитируемых органами власти соответствующего уровня.

Специальным органом в сфере государственного регулирования РЦБ является **Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг (ФКЦБ России)**. Согласно Положению от 3 апреля 2000 г.¹ ФКЦБ России является федеральным органом исполнительной власти по проведению государственной политики в области рынка ценных бумаг, контролю деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг, обеспечению прав инвесторов, акционеров и вкладчиков.

Председатель ФКЦБ России назначается и освобождается от должности Президентом РФ и является по должности федеральным министром.

Территориальными органами ФКЦБ России являются региональные отделения в федеральных округах и в отдельных субъектах РФ.

Таможенные органы России — Государственный таможенный комитет РФ, региональные таможенные управления, таможни и таможенные посты РФ — согласно ст. 10 Таможенного кодекса РФ² участвуют в разработке таможенной политики РФ, взимают таможенные пошлины, налоги и иные таможенные платежи, осуществляют валютный контроль.

Таможенные органы ведут борьбу с контрабандой, нарушениями таможенных правил и налогового законодательства, относящегося к товарам, перемещаемым через таможенную границу РФ.

В соответствии с Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем»³ в структуре органов исполнительной власти был образован **Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу (КФМ России)**¹ —

¹ Положение о Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг. Утверждено Указом Президента РФ от 3 апреля 2000 г. №620 // Собрание законодательства РФ. 2000. №15. Ст. 1574.

² Таможенный кодекс Российской Федерации от 18 июня 1993 г. №5221-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. №31. Ст.1223.

³ Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» от 7 августа 2001 г. №115-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 2001. №33 (ч. 1). Ст. 3418.

федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный принимать меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем.

Его основными задачами являются сбор, обработка и анализ информации об операциях с денежными средствами или иным имуществом, подлежащим контролю в соответствии с законодательством РФ, создание единой информационной системы и ведение федеральной базы данных в сфере противодействия легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем.

При наличии достаточных оснований, свидетельствующих, что операция или сделка связаны с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, Комитет по финансовому мониторингу направляет информацию в правоохранительные органы.

КФМ России подотчетен Министерству финансов РФ, обязанность его председателя исполняет первый заместитель Министра финансов РФ.

В обязанности КФМ входит ежегодное представление отчета о своей деятельности в Министерство финансов РФ, в Правительство РФ — ежегодного доклада о мерах, принятых для противодействия легализации доходов, полученных преступным путем.

Территориальными органами КФМ России являются межрегиональные управления, действующие на закрепленной за ними территории — в соответствующем федеральном округе¹.

Центральный банк Российской Федерации (Банк России) представляет собой верхний уровень банковской системы России, в которую также включены кредитные организации (банки и небанковские кредитные организации) и филиалы и представительства иностранных банков.

¹ Указ Президента РФ «Об уполномоченном органе по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» от 1 ноября 2001 г. №1263 // Российская газета. 2001. 3 ноября; Постановление Правительства РФ «Вопросы Комитета РФ по финансовому мониторингу» от 26 ноября 2001 г. №820 // Собрание законодательства РФ. 2001. №49. Ст.4628; Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Комитете РФ по финансовому мониторингу» от 2 апреля 2002 г. №211 // Собрание законодательства РФ. 2002. №14. Ст. 1311.

² Приказ Комитета РФ по финансовому мониторингу «Об утверждении Положения о территориальных органах КФМ России и схемы их размещения» от 1 июля 2002 г. №41 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2002. №32.

Правовое регулирование банковской деятельности осуществляется Конституцией РФ, федеральными законами «О банках и банковской деятельности»¹, «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»², другими федеральными законами, а также нормативными актами Банка России.

Центральный банк РФ не относится ни к одной из ветвей государственной власти. Принцип независимости, положенный в основу его деятельности, предполагает его функционирование независимо от других органов государственной власти и органов власти субъектов РФ. В то же время Банк России подотчетен Государственной Думе Федерального Собрания РФ. Она осуществляет назначение и освобождение от должности Председателя Банка России (по представлению Президента РФ), членов Совета директоров (по представлению Председателя ЦБ РФ, согласованному с Президентом РФ), рассматривает годовой отчет Банка России и обладает иными полномочиями, закрепленными ст. 5 Федерального закона «О Центральном банке (Банке России)».

Целями деятельности Банка России являются:

- защита и обеспечение устойчивости рубля;
- развитие и укрепление банковской системы России;
- обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы.

Для реализации поставленных целей Банк России выполняет следующие **функции**:

- 1) во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику;
- 2) монопольно осуществляет эмиссию наличных денег и организует наличное денежное обращение;
- 3) является кредитором последней инстанции для кредитных организаций, организует систему их рефинансирования;
- 4) осуществляет обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ (если иное не установлено федеральным законом);

¹ Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» от 2 декабря 1990 г. №395-1 (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 1996. №6. Ст. 492.

² Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10 июля 2002 г. // Собрание законодательства РФ. 2002. №28. Ст. 2790.

5) осуществляет эффективное управление золотовалютными резервами Банка России;

6) осуществляет надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп (банковский надзор);

7) организует и осуществляет валютное регулирование и валютный контроль, и др.

На Банк России возложена регистрация кредитных организаций и выдача лицензий на осуществление банковских операций, регистрация эмиссии ценных бумаг кредитными организациями.

Для реализации возложенных на него функций Банк России участвует в выработке экономической политики Правительства РФ. Председатель Центрального банка РФ (заместитель Председателя) участвует в заседаниях Правительства. Банк России и Правительство РФ информируют друг друга о предполагаемых действиях, имеющих общегосударственное значение, координируют свою политику, проводят регулярные взаимные консультации.

Банк России взаимодействует и с федеральными органами исполнительной власти специальной компетенции. В заседаниях Совета директоров Центрального банка могут участвовать с правом совещательного голоса министр финансов и министр экономического развития и торговли (или их заместители). Банк России консультирует Министерство финансов по вопросам графика выпуска государственных ценных бумаг РФ и погашения государственного долга России.

16.10. Государственное управление внешней и внутренней торговлей

Руководство общими вопросами торговой политики, координация и регулирование внешнеэкономической деятельности Российской Федерации возложено на Министерство экономического развития и торговли РФ.

В задачи Минэкономразвития России в рассматриваемой области входят:

- разработка и реализация государственной политики в области внешней и внутренней торговли, потребительского рынка и сферы услуг;

- **обеспечение** благоприятных условий для доступа российских товаров и услуг на внешний рынок, для увеличения объемов экспорта российских товаров, разработка и реализация мер по интеграции экономики РФ в мировую экономику;

- разработка в установленном порядке предложений о заключении международных договоров РФ по вопросам внешнеэкономических связей;

- координация внешнеторговой деятельности субъектов РФ по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов;

- организация научного и информационно-аналитического обеспечения в области внешнеторговой деятельности, торгово-экономических связей с иностранными государствами и внутренней торговли;

- разработка совместно с Министерством иностранных дел РФ основных направлений государственной политики в отношении государств — участников СНГ;

- содействие формированию Союзного государства, Таможенного союза государств-участников СНГ, Евразийского экономического сообщества, а также зоны свободной торговли и единого экономического пространства в рамках СНГ;

- разработка предложений по формированию единой государственной политики в области экспортного контроля и ее реализации;

- осуществление контроля за соблюдением российскими участниками внешнеэкономической деятельности законодательных и иных нормативных правовых актов в области экспортного контроля;

- участие в осуществлении контроля за полнотой поступления в установленном порядке средств в иностранной валюте по внешнеэкономическим операциям;

- разработка предложений о формировании государственной политики в отношении свободных экономических зон, и другие ¹.

К функциям Министерства отнесены:

- разработка совместно с иными федеральными органами исполнительной власти ежегодной федеральной программы развития внешнеторговой деятельности, организация контроля за ее выполнением;

¹ Постановление Правительства РФ «Об утверждении положения о Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации» от 21 декабря 2000 г. №990 // Собрание законодательства РФ. 2001. №1. Ч. II. Ст. 125.

- контроль за коммерческими, валютными и платежными условиями и за внешнеторговыми ценами по контрактам, заключаемым в счет государственных внешних заимствований Российской Федерации, в счет погашения задолженности по кредитам, предоставленным иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям, а также в отношении отдельных видов товаров, на экспорт и (или) импорт которых установлены государственная монополия или количественные ограничения;

- реализация мер нетарифного регулирования внешнеторговой деятельности, выдача лицензий на осуществление операций по экспорту и импорту, а также на осуществление деятельности по экспорту и (или) импорту товаров в случаях, предусмотренных законодательством РФ;

- контроль за экспортом и импортом товаров, в отношении которых применяются меры нетарифного регулирования, выдача заключений о применении мер нетарифного регулирования при осуществлении внешнеэкономической деятельности;

- разработка совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти предложений о введении количественных ограничений на экспорт и импорт товаров, об установлении государственной монополии на экспорт и (или) импорт отдельных видов товаров, а также об ограничении или о запрете экспорта и (или) импорта товаров исходя из национальных интересов России;

- обеспечение совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти осуществление мер по регулированию экспорта и импорта товаров (работ, услуг) (применение стандартов, систем подтверждения соответствия, соблюдение норм безопасности, правил упаковки и маркировки товаров, использование соответствующих форм товаросопроводительных документов, экологических, ветеринарных, фитосанитарных и санитарных норм и т.д.);

- разработка предложений по совершенствованию таможенного законодательства РФ, в том числе таможенного тарифа РФ и процедуры изменения и введения ставок таможенных пошлин;

- взаимодействие с посольствами и ассоциациями деловых кругов иностранных государств в России по вопросам торгово-экономических отношений, и другие.

Министерство разрабатывает предложения о совершенствовании ценового регулирования в отраслях, где применяется государственное регулирование цен (тарифов), прогнозирует динамику цен и индексы-дефляторы и участвует в осуществлении контроля за применением государственных регулируемых цен (тарифов).

Как уполномоченный орган экспортного контроля в Российской Федерации Минэкономразвития России:

- осуществляет обеспечение работ по экспортному контролю в Российской Федерации;
- разрабатывает в установленном порядке проекты перечней товаров, работ, услуг, информации, результатов интеллектуальной деятельности, подлежащих экспортному контролю, организует и проводит с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти государственную экспертизу внешнеэкономических сделок с указанными товарами, работами, услугами, информацией, результатами интеллектуальной деятельности;
- участвует в рассмотрении вопросов о предоставлении организациям права на экспорт стратегически важных сырьевых товаров;
- организует с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и организаций создание единой информационной системы экспортного контроля и обмен информацией между Министерством и заинтересованными федеральными органами исполнительной власти;
- осуществляет мероприятия, направленные на предупреждение нарушений законодательства РФ об экспортном контроле и международных обязательств РФ в этой области.

В целях реализации контрольных функций в области внешнеэкономической деятельности Минэкономразвития России вправе:

- участвовать в проведении проверок финансовых документов, деклараций, контрактов, соглашений (договоров) и иных документов, связанных с осуществлением субъектами предпринимательской деятельности экспорта и импорта товаров и услуг, бартерных и других внешнеэкономических операций, с получением и переводом валютных ценностей, с выполнением обязательств перед государством в иностранной валюте;
- вносить в установленном порядке предложения о приостановлении экспортно-импортных и иных внешнеэкономических операций, а также о лишении субъектов предпринимательской деятельности лицензий и других прав в области внешнеэкономической деятельности;

- рассматривать дела об административных правонарушениях (ст. 14.20 КоАП РФ), обращаться в правоохранительные органы для привлечения в установленном порядке юридических и физических лиц к ответственности за нарушение нормативных актов РФ, регулирующих внешнеэкономические операции.

В соответствии со ст. 9 Федерального закона «Об экспортном контроле» Указом Президента РФ от 29 января 2001 г.¹ создана **Комиссия по экспортному контролю РФ** — межведомственный координационный орган по экспортному контролю. В ее состав входят руководители федеральных органов исполнительной власти и (или) их заместители (представители Министерства промышленности, науки и технологий, Министерства образования, Министерства обороны, Министерства юстиции, Государственного таможенного комитета и др.).

Председателем Комиссии является заместитель Председателя Правительства РФ, его заместителем — первый заместитель министра экономического развития и торговли РФ.

Комиссия по экспортному контролю РФ образована в целях обеспечения реализации государственной политики в области экспортного контроля, координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, участвующих в работах по экспортному контролю в Российской Федерации, а также организационно-методического руководства этими работами.

При Министерстве экономического развития и торговли РФ действует Государственная инспекция по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей (Госторгинспекция), основными задачами которой являются:

- государственный контроль за соблюдением норм и правил торговли и общественного питания, порядком применения цен по отдельным группам товаров, качеством и безопасностью товаров народного потребления;
- деятельность по искоренению злоупотреблений в торговле, общественном питании, по недопущению поступлений на потребительский рынок недоброкачественных товаров².

¹ Указ Президента РФ «О Комиссии по экспортному контролю РФ» от 29 января 2001 г. №96 // Российская газета. 2001. 3 февраля.

² Постановление Правительства РФ от 14 июля 1997 г. №866 «О государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей Министерства внешних экономических связей и торговли РФ» // Собрание законодательства РФ. 1997. №29. Ст. 3529.

Госторгинспекцию возглавляет начальник Департамента госторгинспекции, который является Главным государственным инспектором по торговле РФ, назначаемым на должность и освобождаемым от должности Правительством РФ.

Госторгинспекция состоит из Департамента государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей центрального аппарата Министерства экономического развития и торговли РФ и подчиненных ему территориальных органов — управлений государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей Министерства экономического развития и торговли РФ в субъектах РФ.

Объектами государственного контроля Госторгинспекции в соответствии с возложенными на нее задачами являются предприятия, учреждения, организации (независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности), граждане, реализующие, производящие товары или услуги.

Госторгинспекция имеет право: осуществлять проверки торговых и промышленных предприятий; производить контрольные покупки товаров с целью определения правильности расчетов с покупателями, изымать образцы (пробы) товаров для проведения исследования их качества; составлять акты и давать обязательные к исполнению продавцом, изготовителем предписания; передавать материалы в следственные органы для привлечения к ответственности должностных лиц, допускающих неоднократные злоупотребления в торговле, выпуске и реализации недоброкачественной продукции; выносить решения о применении в установленном порядке штрафных санкций к изготовителю, продавцу за реализацию товаров (услуг), произведенных (оказываемых) с отступлением от требований стандартов, а также за нарушение дисциплины цен при реализации товаров (услуг).

Должностные лица Госторгинспекции (главный государственный инспектор, его заместители, начальники территориальных управлений, их заместители) рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных 14.6 (нарушение порядка ценообразования), 14.7 (обман потребителей), 14.8, 14.15 (нарушение правил продажи отдельных видов товаров) и другими статьями КоАП РФ.

Таможенные органы Российской Федерации применяют средства таможенного регулирования торгово-экономических отношений; уча-

ствуют в разработке мер экономической политики в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу РФ; обеспечивают соблюдение разрешительного порядка перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу РФ; ведут таможенную статистику внешней торговли и Товарную номенклатуру внешнеэкономической деятельности; содействуют развитию внешнеэкономических связей.

Глава 17. Управление социально-культурной сферой

17.1. Организация государственного управления образованием

Право на образование является одним из основных и неотъемлемых конституционных прав граждан Российской Федерации. Государство гарантирует гражданам общедоступность и бесплатность начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые.

Под образованием понимается целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения обучающимся установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов).

Под получением гражданином образования понимается достижение и подтверждение им определенного образовательного ценза, которое удостоверяется соответствующим документом.

Законом РФ «Об образовании»¹ в Российской Федерации установлены следующие образовательные уровни (образовательные цензы):

- 1) основное общее образование;
- 2) среднее (полное) общее образование;
- 3) начальное профессиональное образование;
- 4) среднее профессиональное образование;
- 5) высшее профессиональное образование;
- 6) послевузовское профессиональное образование.

¹ Закон Российской Федерации «Об образовании» от 10 июля 1992 г. № 3266-1 (в ред. федеральных законов от 13.01.96 № 12-ФЗ; 16.11.97 № 144-ФЗ и др.) // Собрание законодательства РФ. 1996. №3. Ст. 150; 1997. №47. Ст. 5341; 2000. №30. Ст.3120; №33. Ст.3348; 2002. №7, Ст. 634; Российская газета. 2002. 28 июня.

Конституцией РФ установлена обязательность получения основного общего образования, под которым в настоящее время понимается девятиклассное образование.

В соответствии с Законом РФ «Об образовании» организационной основой государственной политики РФ в области образования является Федеральная программа развития образования. Федеральным законом от 10 апреля 2000 г. была утверждена Федеральная программа развития образования¹, которая определяет стратегию приоритетного развития системы образования и меры ее реализации на 2000—2005 гг.

Система образования в России представляет собой совокупность взаимодействующих преемственных образовательных программ и государственных образовательных стандартов различного уровня и направленности; сети реализующих их образовательных учреждений независимо от их организационно-правовых форм, типов и видов; органов управления образованием и подведомственных им учреждений и организаций.

При этом в соответствии с Законом «Об образовании» образовательные программы осваиваются в следующих формах: в образовательном учреждении — в форме очной, очно-заочной (вечерней), заочной; в форме семейного образования, самообразования, экстерната.

Допускается сочетание различных форм получения образования. Для всех форм получения образования в пределах конкретной основной общеобразовательной или основной профессиональной образовательной программы действует единый государственный образовательный стандарт.

Законом установлено, что существуют профессии и специальности, получение которых в очно-заочной (вечерней), заочной форме и в форме экстерната не допускается. Эти перечни утверждаются Правительством РФ.

Образовательное учреждение подлежит обязательной государственной регистрации в качестве юридического лица. Право на ведение образовательной деятельности возникает с момента получения лицензии.

Лицензирование образовательной деятельности осуществляется в соответствии с Положением, утвержденным постановлением Правительства от 18 октября 2000 г.²

¹ Собрание законодательства РФ. 2000. №16. Ст. 1639.

² Собрание законодательства РФ. 2000. №43. Ст. 4229.

Лицензирование образовательной деятельности осуществляют Министерство образования РФ, государственные органы управления образованием субъектов РФ и органы местного самоуправления. При лицензировании проводится анализ материально-технической базы образовательного учреждения (наличие зданий, сооружений и т.п.), кадрового обеспечения, материально-технического оснащения, соблюдения санитарных норм, обеспеченности учебной литературой и др.

В лицензии фиксируются перечень образовательных программ, направлений и специальностей подготовки, присваиваемая выпускникам квалификация, контрольные нормативы и предельная численность контингента обучающихся (воспитанников), срок действия лицензии.

Для приобретения права выдавать своим выпускникам документы (дипломы) государственного образца о соответствующем уровне образования, пользоваться печатью с изображением Государственного герба РФ, а также права на централизованное бюджетное финансирование необходима процедура государственной аккредитации.

Государственная аккредитация образовательных учреждений проводится федеральными и ведомственными государственными органами управления образованием или по их доверенности иными государственными органами управления образованием на основании заявления учебного заведения и заключения по его аттестации.

Помимо лицензирования и аккредитации для образовательных учреждений предусмотрена аттестация. Ее цель — установить соответствие содержания, уровня и качества подготовки выпускников образовательного учреждения требованиям государственных образовательных стандартов. Условием аттестации образовательного учреждения являются положительные результаты итоговой аттестации не менее чем половины его выпускников в течение трех последовательных лет. Аттестация проводится государственной аттестационной службой или иными уполномоченными органами один раз в пять лет (в иной срок, установленный законом). По результатам аттестации образовательное учреждение может быть лишено государственной аккредитации.

Аттестация и государственная аккредитация проводится в соответствии с Положением, утвержденным Приказом Минобразования России от 22 мая 1998 г. №1327¹.

¹ Приказ Министерства образования РФ «Об утверждении положения об аттестации и государственной аккредитации образовательных учреждений» от 22 мая 1998 г. №1327 (в ред. Приказа Министерства образования РФ от 11.08.2000 №2439) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1998. №1327; 2000. №35.

В соответствии со ст. 37 Закона «Об образовании» в Российской Федерации создаются и действуют следующие государственные органы управления образованием:

- федеральные (центральные) государственные органы управления образованием;

- федеральные ведомственные органы управления образованием;

- государственные органы управления образованием субъектов РФ.

Правительство РФ обеспечивает проведение единой государственной политики в области образования, определяет основные направления развития и совершенствования общего и профессионального образования, развивает систему бесплатного образования¹. В целях взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, иных организаций в области образования создана **Правительственная комиссия по образованию**².

Федеральным органом исполнительной власти специальной компетенции является **Министерство образования РФ**.

Федеральные ведомственные органы управления образованием представлены подразделениями Министерства обороны РФ, Министерства внутренних дел РФ, Министерства здравоохранения РФ, Министерства сельского хозяйства РФ, Государственного таможенного комитета РФ.

В субъектах РФ управление образованием осуществляют соответствующие министерства, комитеты, департаменты, главные управления, отделы образования и т. д. Назначение руководителей органов управления образованием субъектов РФ осуществляется по согласованию с Министерством образования РФ.

Соотношение компетенции федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в области образования установлена ст. 28 и 29 Закона «Об образовании».

Местные органы самоуправления вправе создавать местные (муниципальные) органы управления образованием. Они ответственны за реализацию права граждан на получение обязательного основного обще-

¹ Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. Федерального конституционного закона от 31.12.97 № 3-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; 1998. № 1. Ст. 1.

² Постановление Правительства РФ «О создании Правительственной комиссии по образованию» от 30 августа 2002 г. № 646 // Собрание законодательства РФ. 2002. № 36. Ст. 3484.

го образования и обязаны ежегодно публиковать среднестатистические показатели о соответствии федеральным и местным требованиям условий осуществления образовательного процесса в образовательных учреждениях, расположенных на подведомственных им территориях.

Деятельность органов управления образованием направлена на обеспечение Федеральной программы развития образования, государственных образовательных стандартов и функционирования системы образования на уровне государственных нормативов.

К компетенции государственных органов управления образованием относятся:

- разработка и реализация целевых федеральных и международных программ в области образования;
- разработка государственных образовательных стандартов и установление эквивалентности (нострификации) документов об образовании;
- государственная аккредитация образовательных учреждений, содействие их общественной аккредитации;
- установление порядка аттестации педагогических работников образовательных учреждений различных типов и видов и требований к образовательным цензам данных педагогических работников;
- формирование структуры системы образования; разработка перечней профессий и специальностей, по которым ведутся профессиональная подготовка и профессиональное образование;
- прямое финансирование деятельности учрежденных ими образовательных учреждений;
- разработка государственных нормативов финансирования образовательных учреждений, а также материально-технической обеспеченности и оснащенности образовательного процесса;
- прогнозирование развития сети образовательных учреждений, подготовка предложений по выделению из федерального бюджета целевых субвенций на нужды развития образования в регионах;
- контроль исполнения законодательства РФ в области образования, государственных образовательных стандартов, бюджетной и финансовой дисциплины в системе образования.

Органам управления образованием подконтрольны подведомственные им образовательные учреждения. В случае нарушения образовательным учреждением законодательства РФ в области образования и

(или) своего устава государственные органы управления образованием вправе своим предписанием приостановить в этой части деятельность образовательного учреждения до решения суда.

Министерство образования РФ (Минобразование России) является федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику, осуществляющим управление и координирующим в установленном порядке деятельность других федеральных органов исполнительной власти в области образования, молодежной политики, научной и научно-технической деятельности учреждений среднего и высшего профессионального образования, научных и иных организаций системы образования, подготовки и аттестации научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации¹.

Основными задачами Министерства образования РФ являются: осуществление государственной политики в области образования, разработка и утверждение федеральных требований к содержанию образования; создание системы оценки деятельности образовательных учреждений; совершенствование организационно-экономического механизма функционирования системы образования; обеспечение нормативно-правового регулирования отношений в области образования, научной деятельности в системе образования и аттестации научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации, организация государственной аттестации научных работников и специалистов научных организаций и научных подразделений высших учебных заведений, и др.

Министерство образования РФ выступает учредителем и осуществляет полномочия учредителя в отношении находящихся в его ведении образовательных учреждений и организаций; разрабатывает типовые положения об образовательных учреждениях и их филиалах, координирует деятельность государственных образовательных учреждений независимо от их ведомственной принадлежности по вопросам определения объемов и структуры подготовки специалистов, а также определяет порядок организации их подготовки по профессиональным образовательным программам (направлениям, специальностям).

¹ Положение о Министерстве образования РФ. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 24 марта 2000 г. №258 (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 2000. №14. Ст. 1496; №43. Ст. 4239; 2002. №6. Ст. 579; 2002. №23. Ст. 2166.

Министерством ежегодно устанавливаются для находящихся в его ведении образовательных учреждений контрольные цифры приема всех категорий обучающихся, общее число студентов, принимаемых для обучения за счет средств федерального бюджета, и структура их приема, рассматривается и согласовывается количество граждан, принимаемых на обучение в государственные учреждения начального, среднего, высшего и послевузовского профессионального образования за счет средств федерального бюджета.

В целях реализации возложенных на него задач Министерство образования РФ организует разработку государственных образовательных стандартов и утверждает их федеральные компоненты, устанавливает федеральные требования к содержанию образования и разработке образовательных программ, осуществляет совместно с органами управления образованием субъектов РФ государственный контроль за качеством образования.

В ведении Минобразования — обеспечение разработки на основе государственных образовательных стандартов примерных образовательных программ, учебных планов и программ курсов; лицензирование, аттестация и государственная аккредитация образовательных учреждений.

Министерство образования РФ вправе создавать, переименовывать, реорганизовывать и ликвидировать находящиеся в его ведении образовательные учреждения и организации; инспектировать в пределах своей компетенции на территории РФ любые образовательные учреждения и любой орган управления образованием в порядке надзора; устанавливать по обращениям образовательных учреждений соответствие уровня и качества подготовки их выпускников требованиям российских государственных образовательных стандартов; проводить в установленном порядке эксперименты в области использования современных образовательных технологий и т.п.

Министерство образования РФ возглавляет министр, назначаемый и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Для обеспечения единой государственной политики в области государственной аттестации научных и научно-педагогических кадров, присуждения ученых степеней и присвоения ученых званий профессора и доцента по специальности образуется **Высшая аттестационная**

комиссия Министерства образования РФ¹. Ее состав утверждается Правительством РФ по представлению Министерства образования РФ, согласованному с Министерством промышленности, науки и технологий РФ, другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, Российской академией наук, другими организациями.

Высшая аттестационная комиссия осуществляет контроль и координирует деятельность в области аттестации научных и научно-педагогических кадров, содействует улучшению их качественного состава. Комиссия разрабатывает порядок функционирования диссертационных советов, контролирует их деятельность, разрабатывает порядок оформления и выдачи дипломов доктора наук и кандидата наук, аттестатов профессора и доцента по специальности государственного образования. В компетенции Президиума ВАК — присуждение ученой степени доктора наук, присвоение ученого звания профессора или доцента, лишение ученых степеней и ученых званий, и т.д.

17.2. Управление в области науки

Государственная научно-техническая политика — составная часть социально-экономической политики, которая выражает отношение государства к научной и научно-технической деятельности, определяет цели, направления, формы деятельности органов государственной власти Российской Федерации в области науки, техники и реализации достижений науки и техники.

Конституция РФ относит общие вопросы науки к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике»² устанавли-

¹ Положение о Министерстве образования Российской Федерации. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 24 марта 2000 г. №258 (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 2000. №14. Ст. 1496; №43. Ст. 4239; 2002. №6. Ст. 579; Российская газета. 2002. 15 июня; Положение о Высшей аттестационной комиссии Министерства образования Российской Федерации. Утверждено Приказом Министерства образования РФ от 11 апреля 2002г. №1356 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2002. №24.

² Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» от 23 августа 1996 г. №127 // Собрание законодательства РФ. 1996. №35. Ст. 4137

вает, что **научная (научно-исследовательская) деятельность** — это деятельность, направленная на получение и применение новых знаний, включающая фундаментальные и прикладные научные исследования.

Субъектами такой деятельности являются: научный работник, специалист научной организации и работник сферы научного обслуживания, а также научные организации.

Органы государственной власти РФ гарантируют субъектам научной и (или) научно-технической деятельности свободу творчества, защиту от недобросовестной конкуренции, свободу доступа к научной и научно-технической информации, подготовку, повышение квалификации и переподготовку научных работников и специалистов государственных научных организаций, финансирование проектов, выполняемых по государственным заказам.

Высшим научным учреждением Российской Федерации является **Российская академия наук (РАН)**. Указом Президента РСФСР от 21 ноября 1991 г.¹ установлено, что в составе РАН находятся институты, лаборатории, предприятия и организации, обеспечивающие исследования по основным направлениям фундаментальной науки.

Российская академия наук является общероссийской самоуправляемой некоммерческой научной организацией и проводит фундаментальные и прикладные научные исследования по важнейшим проблемам различных отраслей науки, принимает участие в координации фундаментальных исследований, осуществляемых за счет средств федерального бюджета².

В целях информирования Президента РФ о положении дел в сфере государственной научно-технической политики, для обеспечения его взаимодействия с научными организациями и деятелями науки Указом Президента РФ от 8 ноября 2001 г.³ образован **Совет при Президенте РФ по науке и высоким технологиям**.

Совет является консультативным органом, в его состав входят Президент РФ (Председатель Совета), заместитель председателя (президент Российской академии наук), президент Российской академии

¹ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1991. №47. Ст. 1640.

² Указ Президента РФ «О мерах по развитию фундаментальной науки в Российской Федерации и статусе Российской академии наук // Собрание законодательства РФ. 1996. №16. Ст. 1845.

³ Российская газета. 2001. 10 ноября.

медицинских наук, представители научных организаций и другие члены. Обеспечение его деятельности осуществляет Главное управление внутренней политики Президента РФ.

Правительство РФ в соответствии со ст. 17 ФКЗ «О Правительстве РФ» разрабатывает и осуществляет меры государственной поддержки развития науки; обеспечивает государственную поддержку фундаментальной науки, имеющих общегосударственное значение приоритетных направлений прикладной науки.

В ведении Правительства РФ находится **Российский фонд фундаментальных исследований**, который является государственной некоммерческой организацией в форме федерального учреждения. Он был создан Указом Президента РФ от 27 апреля 1992 г. «О неотложных мерах по сохранению научно-технического потенциала Российской Федерации» и действует на основании Устава, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 3 марта 2001 г.¹

Основной целью фонда является поддержка фундаментальных научных исследований. В своей деятельности Фонд руководствуется принципом самоуправления, который позволяет ему самостоятельно выбирать области исследований, распределять внебюджетные средства и ассигнования из федерального бюджета по областям науки и проектам на конкурсной основе.

Его средства формируются за счет средств федерального бюджета, добровольных взносов и пожертвований, иных источников и расходуются на финансирование научных проектов и иных мероприятий, приобретение и распространение научной информации, содержание и развитие Фонда.

Председатель Фонда назначается Правительством РФ сроком на 4 года. При решении стоящих перед ним задач Фонд взаимодействует с федеральными органами исполнительной власти, ответственными за проведение единой государственной научно-технической политики, общественными научными организациями и объединениями.

Министерство промышленности, науки и технологий РФ (Минпром-науки России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим разработку и реализацию государственной промыш-

¹ Российская газета. 2001. 13 марта.

ленной, научно-технической и инновационной политики, определение путей и методов ее эффективного регулирования¹.

Основными задачами Министерства в сфере науки являются:

- разработка и реализация единой государственной промышленной, научно-технической и инновационной политики;
- определение совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, Российской академией наук и отраслевыми академиями наук приоритетных направлений развития науки и техники;
- разработка и осуществление мер по сохранению и развитию промышленного и научно-технического потенциала России;
- ресурсное обеспечение науки и эффективное использование средств федерального бюджета, выделяемых на развитие фундаментальных исследований и содействие научно-техническому прогрессу;
- организация работы по формированию и использованию государственных и иных ресурсов научно-технической информации;
- определение механизмов государственного стимулирования создания, правовой охраны и введения в хозяйственный оборот объектов интеллектуальной собственности и других результатов научно-технической деятельности.

Минпромнауки России осуществляет лицензирование видов деятельности в отраслях промышленности и науки, находящихся в сфере ведения Министерства, формирует предложения по проведению научно-исследовательскими организациями научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, обеспечивает в установленном порядке их финансирование и осуществляет контроль за использованием выделенных на эти цели ассигнований; обеспечивает государственную поддержку фундаментальной науки, имеющих общегосударственное значение приоритетных направлений прикладной науки, разрабатывает и реализует программы фундаментальных и поисковых исследований межведомственного характера, координирует деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти, а также Российской академии наук и отраслевых академий, имеющих государственный статус.

В числе функций Министерства – информационно-аналитическое обеспечение деятельности Правительственной комиссии по науч-

¹ Положение о Министерстве промышленности, науки и технологий РФ. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 26 октября 2000 г. №812 // Собрание законодательства РФ. 2000. №45. Ст. 4473.

но-инновационной политике, а также деятельности Межведомственной комиссии по проблемам генно-инженерной деятельности и Совета по присуждению премий Правительства РФ в области науки и техники.

Российское агентство по патентам и товарным знакам (Роспатент) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и организационные функции в области охраны объектов промышленной собственности, правовой охраны программ для ЭВМ, баз данных и топологий интегральных микросхем, а также в области авторского права и смежных прав по вопросам совершенствования законодательства, международного сотрудничества и взаимодействия с общественными организациями, имеющим межведомственный характер, за исключением вопросов пресечения нарушений указанных прав¹.

Роспатент выполняет функции государственного патентного ведомства, установленные Патентным законом РФ от 23 сентября 1992 г.² и Законом РФ «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров» от 23 сентября 1992 г.³, и функции агентства по правовой охране программ для ЭВМ.

Российское агентство по патентам и товарным знакам принимает к рассмотрению заявки на выдачу патентов, свидетельств (охранных документов) на объекты промышленной собственности, проводит экспертизу этих заявок, государственную регистрацию объектов промышленной собственности, выдает охранные документы, в установленном порядке признает их недействительными, осуществляет официальную регистрацию программ для ЭВМ, баз данных и топологий интегральных микросхем, выдает свидетельства об их официальной регистрации, ведет соответствующие государственные реестры.

17.3. Управление в области культуры

Государственная культурная политика — совокупность принципов и норм, которыми руководствуется государство в своей деятельности

¹ Постановление Правительства РФ «О Российском агентстве по патентам и товарным знакам и подведомственных ему организациях» от 19 сентября 1997 г. №1203 (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 1997. №39. Ст. 4541.

² Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного совета РФ. 1992. №42. Ст. 2319.

³ Там же. Ст. 2320.

по сохранению, развитию и распространению культуры, а также сама деятельность государства в области культуры.

Законодательство РФ о культуре состоит из Основ законодательства о культуре¹, федеральных законов (Закон РФ от 15 апреля 1993 г. №4804-1 «О вывозе и ввозе культурных ценностей»², Федеральный закон от 25 июня 2002 г. №73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»³, и других) и законов субъектов РФ о культуре.

Обязанностями государства в сфере культуры являются:

- 1) обеспечение доступности для граждан культурной деятельности, культурных ценностей и благ;
- 2) обеспечение свободы и самостоятельности всех субъектов культурной деятельности;
- 3) преодоление монополии в области культуры;
- 4) создание условий для самореализации талантов;
- 5) обеспечение приоритетных условий для национальных культур России;
- 6) сохранение памятников истории и культуры;
- 7) ведение статистики культуры.

При Президенте РФ действует Совет по культуре и искусству⁴ — консультативный орган, созданный в целях информирования главы государства о положении дел в сфере культуры и искусства, для выработки предложений по актуальным вопросам государственной политики в области культуры и искусства. Совет обеспечивает взаимодействие Президента с творческими союзами, организациями культуры и искусства, представителями творческой интеллигенции.

В Состав Совета входят Президент РФ (председатель Совета), заместитель председателя и другие члены — творческие работники, деятели культуры и искусства. Обеспечение его деятельности осуществляет Главное управление внутренней политики Президента РФ.

Правительство РФ обеспечивает государственную поддержку культуры и сохранение культурного наследия, разрабатывает федеральные

¹ Основы законодательства Российской Федерации о культуре от 9 октября 1992 г. №3612-1 (с изм. и доп.) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. №46. Ст. 2615.

² Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. №20. Ст. 718.

³ Собрание законодательства РФ. 2002. №26. Ст. 2519.

⁴ Указ Президента РФ «О Совете при Президенте Российской Федерации по культуре и искусству» от 8 ноября 2001 г.: №1300 // Российская газета. 2001. 10 ноября.

государственные программы сохранения и развития культуры, воплощающие культурную политику государства и пути ее реализации, осуществляет целевое финансирование разработки и осуществления таких программ.

Министерство культуры РФ (Минкультуры России) — федеральный орган исполнительной власти, проводящий государственную политику в области культуры, искусства, охраны и использования историко-культурного наследия¹.

Министерство культуры РФ — специально уполномоченный государственный орган охраны памятников истории и культуры, а также орган государственного контроля за соблюдением установленного порядка вывоза из России и ввоза на ее территорию культурных ценностей, реализации предметов антиквариата, а также правил внешнеэкономической деятельности в отношении культурных ценностей.

Министерство культуры РФ разрабатывает и реализует федеральные целевые программы развития культуры и искусства; осуществляет государственный учет и охрану недвижимых памятников истории и культуры РФ; осуществляет лицензирование деятельности музеев, хранение, учет и экспертизу культурных ценностей; принимает в установленном порядке решение о выдаче или отказе в выдаче юридическим лицам лицензий на осуществление деятельности, связанной с реализацией предметов антиквариата на территории РФ, осуществляет выдачу лицензий.

Министерство культуры РФ имеет право издавать в установленном порядке и в пределах своей компетенции нормативные правовые акты межведомственного характера; заключать в соответствии с законодательством РФ договоры о возврате временно вывозимых культурных ценностей с лицами, ходатайствующими о временном вывозе культурных ценностей; представлять в установленном порядке деятелей культуры и искусства к государственным наградам, премиям и почетным званиям.

Министерство Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций (МПТР России) является

¹ Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о Министерстве культуры Российской Федерации» от 6 июня 1997 г. №679 (в ред. Постановления Правительства РФ от 02.12.2000 №913) // Собрание законодательства РФ. 1997. №24. Ст. 2762; 2000. №50. Ст. 4895.

федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим разработку и реализацию государственной политики в области средств массовой информации и массовых коммуникаций, телерадиовещания, информационного обмена, вещания дополнительной информации, развития компьютерных сетей общего пользования, печати, издательской, полиграфической деятельности, распространения периодических изданий, книжной и иной печатной продукции, регулирования производства и распространения аудио- и видеопроductии, включая регистрацию и лицензирование в этих областях деятельности¹.

Основными задачами Министерства являются:

1) разработка и реализация государственной политики в области средств массовой информации и массовых коммуникаций, телерадиовещания, информационного обмена, вещания дополнительной информации, развития компьютерных сетей общего пользования, печати, издательской, полиграфической деятельности, распространения периодических изданий, книжной и иной печатной продукции, регулирования производства и распространения аудио- и видеопроductии, включая регистрацию и лицензирование в указанных областях деятельности;

2) разработка и реализация государственной политики в процессе производства рекламы, а также ее распространения средствами массовой информации и массовых коммуникаций;

3) разработка и осуществление в пределах своей компетенции мероприятий в сфере развития, реконструкции, эксплуатации, стандартизации и сертификации технической базы;

4) регулирование деятельности, включая разработку и реализацию политики и соответствующих процедур, в области использования радиочастотного спектра и орбитальных позиций спутников связи для целей телерадиовещания, развития средств массовых коммуникаций и распространения средств массовой информации.

В соответствии с возложенными на него задачами Министерство осуществляет разработку и ведение единых общероссийских реестров средств массовой информации и массовых коммуникаций; регистрацию средств массовой информации и массовых коммуникаций, информационных агентств, рекламных агентств.

¹ Положение Министерства РФ по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 10 сентября 1999 г. № 1022 // Собрание законодательства РФ. 1999. № 37. Ст. 4508.

Минпечати России осуществляет лицензирование телевизионного вещания, радиовещания, вещания дополнительной информации, издательской и полиграфической деятельности, деятельности по изготовлению и уничтожению всех видов печатей и штампов органов государственной власти и органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности и физических лиц, деятельности по изготовлению и нумерации официальных бланков, а также иных видов деятельности, определенных законодательством РФ и относящихся к компетенции Министерства.

Министерство осуществляет контроль за соблюдением законодательства РФ, условий регистрации и лицензий, применяет меры административной ответственности; приостанавливает и аннулирует регистрации и лицензии.

17.4. Управление здравоохранением

Охрана здоровья граждан — это совокупность мер политического, экономического, правового, социального, культурного, научного, медицинского, санитарно-гигиенического и противоэпидемического характера, направленных на сохранение и укрепление физического и психического здоровья каждого человека, поддержание его долголетней активной жизни, предоставление ему медицинской помощи в случае утраты здоровья.

Государство гарантирует охрану здоровья каждого человека в соответствии с Конституцией РФ и иными законодательными актами РФ и ее субъектов, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ.

Общие вопросы здравоохранения относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72, п. «д», «е», «ж» Конституции РФ).

Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан закрепляют компетенцию Российской Федерации и ее субъектов, а также органов местного самоуправления в вопросах охраны здоровья граждан.

К государственной системе здравоохранения относятся Министерство здравоохранения РФ, органы управления здравоохранением субъектов РФ, Российская академия медицинских наук, а также на-

ходящиеся в государственной собственности лечебно-профилактические и научно-исследовательские учреждения, образовательные учреждения, фармацевтические предприятия и организации, аптечные учреждения, санитарно-профилактические учреждения, учреждения судебно-медицинской экспертизы и иные предприятия, учреждения и организации, действующие в этой сфере.

К муниципальной системе здравоохранения относятся муниципальные органы управления здравоохранением и находящиеся в муниципальной собственности учреждения, аналогичные тем, которые входят в государственную систему здравоохранения.

К частной системе здравоохранения относятся лечебно-профилактические и аптечные учреждения, имущество которых находится в частной собственности, а также лица, занимающиеся частной медицинской практикой и частной фармацевтической деятельностью.

Предприятия, учреждения и организации государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения могут осуществлять свою деятельность только при наличии лицензии на избранный вид деятельности, которая выдается на основании сертификата соответствия условий их деятельности установленным стандартам.

Граждане имеют право на бесплатную медицинскую помощь в государственной и муниципальной системах здравоохранения в соответствии с законодательством РФ и ее субъектов, на дополнительные медицинские и иные услуги на основе программ добровольного медицинского страхования, а также за счет средств предприятий, учреждений и организаций, своих личных средств и иных источников.

Гарантированный объем бесплатной медицинской помощи гражданам обеспечивается в соответствии с программами обязательного медицинского страхования.

Федеральным органом управления в области здравоохранения является **Министерство здравоохранения РФ**.

В соответствии с Положением от 29 апреля 2002 г.¹ **Министерство здравоохранения РФ (Минздрав России)** – федеральный орган исполнительной власти, проводящий государственную политику в сфере здравоохранения, включая обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения и курортное дело, а также координирующий в

¹ Собрание законодательства РФ. 2002. №18. Ст. 1771.

случаях, установленных нормативными актами РФ, деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти.

Министерство является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять:

- государственный санитарно-эпидемиологический надзор;
- контроль качества, эффективности и безопасности лекарственных средств;
- государственную политику и координацию деятельности в сфере курортного дела.

В систему Министерства здравоохранения РФ входят: территориальные органы, государственные лечебно-профилактические, научно-исследовательские, образовательные учреждения, фармацевтические, аптечные предприятия и другие организации, санаторно-курортные и реабилитационные учреждения, санитарно-профилактические учреждения, учреждения судебно-медицинской экспертизы, центры государственного санитарно-эпидемиологического надзора в субъектах РФ, районах и городах, иные предприятия, учреждения и организации, подведомственные Минздраву РФ.

Основными задачами Минздрава РФ являются:

- проведение государственной политики в сфере здравоохранения, включая обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения;
- разработка и реализация в пределах его компетенции системы мер по охране здоровья населения, включая организацию профилактических мероприятий и оказание медицинской помощи населению;
- проведение государственной политики в области курортного дела;
- совершенствование системы контроля качества медицинской помощи, качества, эффективности и безопасности лекарственных средств;
- организация и осуществление государственного санитарно-эпидемиологического надзора;
- развитие государственной, муниципальной и частных систем здравоохранения;
- организация научных исследований, внедрение достижений науки и техники в медицинскую практику;
- обеспечение в пределах его компетенции функционирования учреждений системы специального профессионального образования в сфере здравоохранения;

- разработка в пределах его компетенции нормативов и стандартов в сфере здравоохранения, контроль за их соблюдением;
- обеспечение в пределах его компетенции функционирования и развития единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, и др.

Минздрав РФ осуществляет руководство деятельностью **Федерального управления медико-биологических и экстремальных проблем**, действующего при Министерстве. В его полномочия входит медико-санитарное обеспечение работников отдельных отраслей промышленности с особо опасными условиями труда, санитарно-эпидемиологический надзор в обслуживаемых объектах.

В целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия в Российской Федерации действует **санитарно-эпидемиологический надзор**, осуществляемой Государственной санитарно-эпидемиологической службой РФ.

Государственная санитарно-эпидемиологическая служба РФ является единой федеральной централизованной системой органов и учреждений, осуществляющей санитарно-эпидемиологический надзор¹.

Основными задачами службы являются профилактика инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний населения РФ, предупреждение вредного воздействия на человека факторов среды обитания, гигиеническое воспитание и образование населения.

В Государственную санитарно-эпидемиологическую службу РФ входят:

- Министерство здравоохранения РФ (Департамент по государственному санитарно-эпидемиологическому надзору);
- Федеральный центр государственного санитарно-эпидемиологического надзора, центры государственного санитарно-эпидемиологического надзора в субъектах РФ, на водном и воздушном транспорте в субъектах РФ, регионах, городах, районах, межрайонные, зональные на водном и воздушном транспорте, в районах (округах) городов;
- центры государственного санитарно-эпидемиологического надзора, иные учреждения санитарно-гигиенического и эпидемиологического профиля, структурные подразделения МПС РФ, Минобороны РФ, МВД РФ, Минюста РФ, ФСБ РФ и иных органов государственной власти;

¹ Положение о санитарно-эпидемиологической службе РФ. Утв. Постановлением Правительства РФ от 24 июля 2000 г. №554 // Собрание законодательства РФ. 2000. №31. Ст. 3295.

- государственные научно-исследовательские и иные учреждения санитарно-гигиенического и эпидемиологического профиля, противочумные центры, противочумные станции, государственные унитарные предприятия по производству медицинских иммунобиологических препаратов, государственные унитарные предприятия дезинфекционного профиля.

Указанные органы и учреждения службы действуют на основе подчинения вышестоящим органам и учреждениям и Главному государственному санитарному врачу РФ.

При осуществлении государственного санитарно-эпидемиологического надзора органы СЭС РФ принимают решения по проведению гигиенических и противоэпидемических мероприятий; применяют меры административного воздействия при выявлении санитарных правонарушений, а также передают материалы для привлечения к ответственности лиц, совершивших такие правонарушения; осуществляют контроль за выполнением санитарных правил, гигиенических нормативов, санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий; выдают санитарно-эпидемиологические заключения и т.д.

Государственный санитарно-эпидемиологический надзор от имени органов и учреждений СЭС осуществляют главные государственные санитарные врачи и их заместители, руководители структурных подразделений и их заместители, специалисты органов и учреждений СЭС РФ.

На основании ст. 50 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30 марта 1999 г.¹ должностные лица государственного санитарно-эпидемиологического надзора вправе:

- проводить санитарно-эпидемиологические расследования;
- проводить проверки соблюдения санитарного законодательства и выполнения профилактических мероприятий на объектах всех форм собственности;
- осуществлять отбор проб и образцов продукции, в том числе продовольственного сырья и пищевых продуктов;
- проводить досмотр транспортных средств и перевозимых ими грузов в целях установления соответствия транспортных средств и перевозимых ими грузов санитарным правилам;

¹ Собрание законодательства РФ. 1999. №14. Ст. 1650.

- проводить отбор для исследований проб воздуха, воды и почвы;
- составлять протоколы о нарушении санитарного законодательства.

К компетенции СЭС РФ КоАП РФ относит рассмотрение дел об административных правонарушениях в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, о нарушениях санитарно-эпидемиологических требований к питьевой воде, к организации питания населения и др.

17.5. Управление в области труда и социального развития

Конституция РФ провозглашает, что Россия — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты (ст. 7 Конституции РФ).

Значительная роль в управлении в области труда и социального развития принадлежит Правительству РФ. В соответствии со ст. 16 ФКЗ «О Правительстве РФ» **высший орган исполнительной власти России:**

- обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения, способствует развитию социального обеспечения и благотворительности;
- принимает меры по реализации трудовых прав граждан;
- разрабатывает программы сокращения и ликвидации безработицы и обеспечивает реализацию этих программ;
- разрабатывает и осуществляет меры по развитию физической культуры, спорта и туризма, а также санаторно-курортной сферы.

Министерство труда и социального развития Российской Федерации (Минтруд России) является федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику и осуществляющим

управление в области труда, занятости и социальной защиты населения, а также координирующим деятельность по этим направлениям иных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ¹.

Министерство труда и социального развития РФ возглавляет и организует деятельность **федеральной государственной службы занятости населения, службы по урегулированию коллективных трудовых споров и государственных инспекций труда** (государственных инспекций труда в субъектах РФ, межрегиональных государственных инспекций труда), создает их территориальные органы.

Министерство труда и социального развития РФ возглавляет министр, назначаемый и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Основными задачами Минтруда России являются разработка предложений и реализация основных направлений и приоритетов государственной социальной политики по решению комплексных проблем социального развития, народонаселения, повышению уровня жизни и доходов населения, развитию социального страхования, совершенствованию системы оплаты труда и социального партнерства, организации пенсионного обеспечения и социального обслуживания, по улучшению условий и охраны труда, обеспечению эффективной занятости населения и социальных гарантий, социальной защиты семьи, женщин, детей, граждан пожилого возраста и ветеранов, инвалидов, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, становлению и развитию государственной службы, по совершенствованию законодательства о труде, занятости и социальной защите населения, осуществлению международного сотрудничества в установленной сфере деятельности и оказанию международной гуманитарной помощи.

Министерство труда и социального развития РФ разрабатывает нормативные требования и осуществляет лицензирование отдельных видов деятельности, аттестацию и аккредитацию подведомственных образовательных учреждений, сертификацию продукции, услуг и работников.

¹ Положение о Министерстве труда и социального развития Российской Федерации. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 23 апреля 1997 г. №480 (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 1997. №17. Ст. 2019.

Для осуществления возложенных на Министерство задач и функций ему предоставлено право:

- разрабатывать и вести общероссийский классификатор профессий рабочих и должностей служащих;
- разрабатывать и утверждать квалификационные критерии для отнесения работ по их сложности к квалификационным группам (разрядам), тарифно-квалификационные справочники работ, профессий и должностей всех категорий работников, межотраслевые нормы труда;
- устанавливать разряды оплаты труда и размеры тарифных ставок и должностных окладов для отдельных должностей служащих бюджетных организаций;
- утверждать по согласованию с Минздравом РФ списки и перечни производств, работ, профессий и должностей с вредными условиями труда, дающих право на дополнительный отпуск, сокращенный рабочий день, бесплатное получение лечебно-профилактического питания, перечни тяжелых работ и работ с вредными или опасными условиями труда, на которых запрещается применение труда женщин;
- определять порядок предоставления работникам льгот в связи с тяжелыми, вредными или опасными условиями труда;
- осуществлять оперативное управление средствами Государственного фонда занятости населения Российской Федерации, и т.п.

В соответствии с Федеральным законом «Об основах охраны труда в Российской Федерации»¹ от 17 августа 1999г. при Министерстве труда и социального развития РФ действует Федеральная инспекция труда².

Федеральная инспекция труда представляет собой единую федеральную централизованную систему государственных органов, осуществляющих государственный надзор и контроль за соблюдением законодательства РФ о труде и охране труда. Ее деятельностью руководит заместитель Министра труда и социального развития РФ — главный государственный инспектор труда РФ, назначаемый и освобождаемый от должности Правительством РФ.

В структуре Федеральной инспекции труда создан Департамент государственного надзора и контроля за соблюдением законодатель-

¹ Собрание законодательства РФ. 1999. № 29. Ст. 3702.

² Положение о Федеральной инспекции труда. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 29 января 2000 г. №78. // Собрание законодательства РФ. 2000. № 6. Ст. 760.

ства о труде и охране труда Минтруда России. В субъектах РФ под руководством главных государственных инспекторов труда РФ действуют территориальные органы Федеральной инспекции труда — государственные инспекции труда. На них возложено выполнение следующих функций:

- государственный надзор и контроль за соблюдением законодательства РФ о труде и охране труда на соответствующей территории;
- проведение расследования несчастных случаев на производстве, анализ их причин и разработка предложения по предупреждению таких случаев (совместно с Фондом социального страхования РФ);
- рассмотрение дел об административных правонарушениях (по ст. 5.27 (ч.1) — 5.34, 5.44 КоАП РФ);
- информирование соответствующих органов государственной власти и органов местного самоуправления о фактах нарушения законодательства РФ о труде и охране труда, и др.

Должностные лица этих органов ведут прием граждан, рассматривают заявления, жалобы и иные обращения граждан о нарушениях их трудовых прав.

Глава 18. Управление в административно-политической сфере

18.1. Государственное управление в области обороны

Оборона — это система политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории¹.

Основой обороны являются **Вооруженные Силы РФ**, которые 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 международными договорами РФ.

Вооруженные Силы РФ состоят из центральных органов военного управления, объединений, соединений, воинских частей и организаций, которые входят в виды и рода войск Вооруженных Сил РФ, в тыл Вооруженных Сил РФ и в войска, не входящие в виды и рода войск Вооруженных Сил РФ.

Согласно федеральному закону «Об обороне» к обороне страны привлекаются Пограничные войска РФ, внутренние войска Министерства внутренних дел РФ, Железнодорожные войска, войска Федерального агентства правительственной связи и информации при Президенте РФ, войска гражданской обороны и воинские формирования (инженерно-технические, дорожно-строительные и т.д.), Служба внешней разведки РФ, органы Федеральной службы безопасности и иные органы.

Для выполнения отдельных задач в этой области к обороне привлекаются инженерно-технические и дорожно-строительные воинские формирования при федеральных органах исполнительной власти, Служба внешней разведки РФ, органы федеральной службы безопасности, пограничной службы РФ, федеральные органы правительственной

¹ Федеральный закон «Об обороне» от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 23. Ст. 2750

связи и информации, федеральные органы государственной охраны, федеральный орган обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти РФ, а также создаваемые на военное время специальные формирования.

В целях обороны устанавливаются воинская обязанность граждан РФ и военно-транспортная обязанность федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и организаций независимо от форм собственности, а также собственников транспортных средств.

Президент РФ является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации и наделен следующими полномочиями:

- определяет основные направления военной политики РФ;
- утверждает военную доктрину Российской Федерации;
- осуществляет руководство Вооруженными Силами РФ, другими войсками, воинскими формированиями и органами;
- объявляет общую или частичную мобилизацию, вводит на территории РФ или в отдельных ее местностях военное положение, отдает приказ о ведении военных действий;
- вводит в действие нормативные правовые акты военного времени;
- утверждает структуру, состав Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований, а также штатную численность военнослужащих;
- ведет переговоры и подписывает международные договоры РФ в области обороны;
- издает указы о призыве граждан РФ на военную службу, военные сборы (с указанием численности призываемых и их распределения между Вооруженными Силами РФ, другими войсками, воинскими формированиями и органами), а также об их увольнении с военной службы;
- осуществляет иные полномочия в области обороны, возложенные на него Конституцией РФ и федеральными законами.

Совет Федерации утверждает указы Президента РФ о введении военного и чрезвычайного положения на территории РФ или в отдельных ее местностях, а также о привлечении Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов с использованием вооружения к выполнению задач не по их предназначению.

Правительство РФ в соответствии со ст. 6 Федерального закона «Об обороне»:

- осуществляет меры по обеспечению обороны и несет в пределах своих полномочий ответственность за состояние и обеспечение Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов;
- организует оснащение вооруженных сил вооружением и военной техникой по их заказам, а также обеспечение их материальными средствами, энергетическими и другими ресурсами и услугами;
- организует разработку и выполнение государственных программ вооружения и развития оборонного промышленного комплекса;
- осуществляет руководство мобилизационной подготовкой федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций (независимо от форм собственности), транспорта, коммуникаций и населения страны;
- принимает решения о создании, реорганизации и ликвидации государственных организаций оборонного промышленного комплекса, научно-исследовательских и опытно-конструкторских организаций;
- утверждает положения о воинском учете, призыве на военную службу, подготовке граждан РФ к военной службе, проведении военных сборов, военно-врачебной экспертизе;
- устанавливает штатную численность гражданского персонала Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов;
- осуществляет иные полномочия в области обороны, возложенные на него Конституцией, законодательством РФ и указами Президента РФ.

Министерство обороны Российской Федерации (Минобороны России) — центральный орган военного управления — является федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику и осуществляющим государственное управление в области обороны, а также координирующим деятельность иных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ по вопросам обороны.

Минобороны России разрабатывает и осуществляет мероприятия по обеспечению боевой и мобилизационной готовности, оперативной, боевой и мобилизационной подготовки Вооруженных Сил РФ для пре-

дотвращения и отражения агрессии, направленной против Российской Федерации, в целях вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории России; обеспечивает финансовыми средствами, материальными и другими ресурсами Вооруженные Силы, иные войска, воинские формирования и органы; организует работу с кадрами в Вооруженных Силах; участвует в осуществлении военного строительства; обеспечивает социальную защиту военнослужащих, лиц гражданского персонала Вооруженных Сил, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей; сотрудничает с военными ведомствами иностранных государств и осуществляет иные полномочия, предусмотренные Положением о Министерстве обороны РФ¹.

Министр обороны непосредственно подчиняется Президенту РФ, а по вопросам, отнесенным Конституцией РФ, федеральным законодательством и указами Президента РФ к ведению Правительства РФ, — и Председателю Правительства РФ.

Генеральный штаб Вооруженных Сил РФ является центральным органом военного управления и основным органом оперативного управления Вооруженными Силами РФ, другими войсками, воинскими формированиями и органами.

Генеральный штаб Вооруженных Сил РФ разрабатывает предложения по военной доктрине РФ; устанавливает количественные нормы призыва граждан РФ на военную службу, военные сборы и призыва по мобилизации от субъектов РФ; организует планирование и осуществление мероприятий по обеспечению ядерной безопасности и предотвращению несанкционированного применения ядерного оружия; осуществляет разведывательную деятельность в целях обороны и безопасности; организует мобилизационное и стратегическое развертывание Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, а также осуществляет иные полномочия в области обороны в соответствии с Положением о Генеральном штабе Вооруженных Сил Российской Федерации².

¹ Указ Президента Российской Федерации «Вопросы Министерства обороны РФ и Генерального штаба Вооруженных Сил РФ» от 11 ноября 1998 г. №1357 (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 1998. №46. Ст. 5652.

² Указ Президента Российской Федерации «Вопросы Министерства обороны РФ и Генерального штаба Вооруженных Сил РФ» от 11 ноября 1998 г. №1357 (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 1998. №46. Ст. 5652.

Органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления во взаимодействии с органами военного управления в пределах своей компетенции организуют и обеспечивают воинский учет и подготовку граждан РФ к военной службе, их призыв на военную службу, военные сборы и призыв по мобилизации: осуществляют бронирование граждан РФ из числа работающих в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях на период мобилизации и в военное время; обеспечивают потребности вооруженных сил в материальных средствах, энергетических и других ресурсах и услугах; участвуют в планировании и обеспечивают выполнение мероприятий по гражданской и территориальной обороне и осуществляют иные функции.

Органы местного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями в области обороны в соответствии с законодательством РФ.

18.2. Организация государственного управления безопасностью

В соответствии с Законом РФ «О безопасности»¹ **безопасность** — это состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества, государства от внутренних и внешних угроз.

Безопасность достигается проведением единой государственной политики в области обеспечения безопасности и системой мер экономического, политического, организационного и иного характера.

Президент РФ осуществляет общее руководство государственными органами обеспечения безопасности, возглавляет **Совет Безопасности РФ**, контролирует и координирует деятельность государственных органов обеспечения безопасности, принимает оперативные решения по обеспечению безопасности.

Основными задачами Совета Безопасности РФ являются:

- определение жизненно важных интересов личности, общества и государства и выявление внутренних и внешних угроз объектам безопасности;

¹ Закон Российской Федерации «О безопасности» от 5 марта 1992 г. № 2446-1 (с изм. и доп.) // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. №15. Ст. 769.

- разработка основных направлений стратегии обеспечения безопасности РФ и организация подготовки федеральных программ ее обеспечения;

- подготовка рекомендаций Президенту РФ для принятия решений по вопросам внутренней и внешней политики в области обеспечения безопасности;

- подготовка оперативных решений по предотвращению чрезвычайных ситуаций;

- подготовка предложений Президенту РФ о введении, продлении или отмене чрезвычайного положения и другие.

Правительство Российской Федерации в пределах своей компетенции обеспечивает руководство государственными органами обеспечения безопасности РФ, организует и контролирует разработку и реализацию мероприятий по обеспечению безопасности федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов РФ.

Силами обеспечения безопасности в Российской Федерации являются: Вооруженные Силы; Федеральная служба безопасности; Служба внешней разведки; Федеральная пограничная служба; органы министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий; подразделения Федеральной службы охраны; Федеральные органы налоговой полиции; внутренние войска; органы, обеспечивающие безопасное ведение работ в промышленности, энергетике, на транспорте и в сельском хозяйстве; природоохранные органы, органы охраны здоровья населения и другие государственные органы обеспечения безопасности.

Органы федеральной службы безопасности, как составная часть сил обеспечения безопасности России, представляют собой единую централизованную систему, в которую входят:

- Федеральная служба безопасности Российской Федерации;
- управления (отделы) Федеральной службы безопасности РФ по отдельным регионам и субъектам РФ (территориальные органы безопасности);

- управления (отделы) Федеральной службы безопасности РФ в Вооруженных Силах РФ, войсках и иных воинских формированиях, а также в их органах управления (органы безопасности в войсках).

Территориальные органы безопасности и органы безопасности в войсках находятся в прямом подчинении Федеральной службе безопасности РФ.

Федеральная служба безопасности РФ (ФСБ России) создает территориальные органы безопасности и органы безопасности в войсках, осуществляет руководство ими и организует их деятельность, издает в пределах своих полномочий нормативные акты и непосредственно реализует основные направления деятельности органов федеральной службы безопасности.

Деятельность органов федеральной службы безопасности осуществляется по следующим основным направлениям: контрразведывательная деятельность; борьба с преступностью; разведывательная деятельность.

Контрразведывательная деятельность — деятельность по выявлению, предупреждению, пресечению разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, а также отдельных лиц, направленной на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации. Исчерпывающий перечень оснований осуществления этой деятельности установлен ст. 9 Федерального закона «Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации»¹. В частности, к ним относятся: наличие данных о признаках разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, а также отдельных лиц, направленной на нанесение ущерба безопасности РФ, необходимость обеспечения защиты сведений, составляющих государственную тайну.

Осуществляя борьбу с преступностью, органы федеральной службы безопасности в соответствии с законодательством РФ проводят оперативно-розыскные мероприятия по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию шпионажа, террористической деятельности, организованной преступности, коррупции, незаконного оборота оружия и наркотических средств, контрабанды и других преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесены законом к их ведению, по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию деятельности незаконных вооруженных формирований, преступных групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью насильственное изменение конституционного строя РФ.

¹ Федеральный закон «Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации» от 3 апреля 1995 г. №40-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 1995. №15. Ст. 1269.

Разведывательная деятельность осуществляется органами Федеральной службы безопасности в пределах своих полномочий и во взаимодействии с органами внешней разведки РФ в целях получения информации об угрозах безопасности России.

Внешняя разведка РФ как совокупность специально создаваемых государством органов — органов внешней разведки Российской Федерации — является составной частью сил обеспечения безопасности РФ и призвана защищать безопасность личности, общества и государства от внешних угроз с использованием методов и средств, определенных Федеральным законом «О внешней разведке»¹.

Разведывательная деятельность осуществляется посредством добытия и обработки информации о затрагивающих жизненно важные интересы России реальных и потенциальных возможностях, действиях, планах и намерениях иностранных государств, организаций и лиц и посредством оказания содействия в реализации мер, осуществляемых государством в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации. Необходимость ее осуществления определяют в пределах своих полномочий Президент РФ и Федеральное Собрание, исходя из невозможности или нецелесообразности обеспечения безопасности России иными способами.

В систему органов, осуществляющих разведывательную деятельность включаются: Служба внешней разведки РФ, а также органы, созданные при Министерстве обороны РФ, Федеральном агентстве правительственной связи и информации при Президенте РФ, при Федеральной пограничной службе РФ. Закон разграничивает сферы их деятельности, определяя, что Служба внешней разведки РФ (СВР России) действует в политической, экономической, военно-стратегической, научно-технической и экологической сферах. На нее возложено обеспечение безопасности учреждений Российской Федерации, находящихся за пределами ее территории, и командированных за пределы территории государства граждан России, имеющих по роду своей деятельности допуск к сведениям, составляющим государственную тайну.

Орган внешней разведки Министерства обороны РФ осуществляет разведывательную деятельность в военной, военно-политической,

¹ Федеральный закон «О внешней разведке» от 10 января 1996 г. №5-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. №3. Ст. 143.

военно-технической, военно-экономической и экологической сферах; орган внешней разведки Федерального агентства правительственной связи и информации при Президенте РФ — в политической, экономической, военной и научно-технической сферах путем использования радиоэлектронных средств; орган внешней разведки Федеральной пограничной службы РФ — в сфере охраны Государственной границы РФ, ее исключительной экономической зоны и континентального шельфа.

Общее руководство органами внешней разведки РФ осуществляет Президент РФ. В частности, им определяются задачи разведывательной деятельности, осуществляется контроль и координация деятельности органов внешней разведки и назначение руководителей этих органов.

Пограничная служба Российской Федерации — это государственная военная организация, составляющая основу системы обеспечения безопасности личности, общества и государства в сфере защиты и охраны Государственной границы, охраны внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа Российской Федерации и их природных ресурсов¹.

Законодательную основу деятельности пограничной службы составляют Конституция РФ, Федеральный закон «О пограничной службе» от 4 мая 2000 г., «О Государственной границе Российской Федерации» от 1 апреля 1993 г., «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне РФ» от 31 июля 1998 г., «Об исключительной экономической зоне РФ» от 17 декабря 1998 г., и др.

Пограничная служба состоит из специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти по пограничной службе — **Федеральной пограничной службы РФ (ФПС России)**, а также войск, органов и других организаций пограничной службы.

Основными задачами Пограничной службы являются:

- защита и охрана Государственной границы в целях недопущения противоправного изменения прохождения Государственной границы, обеспечения соблюдения физическими и юридическими лицами ре-

¹ Федеральный закон «О пограничной службе Российской Федерации» от 4 мая 2000 г. №55-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2000. №19. Ст. 1921.

жима Государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу;

- охрана внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа РФ и их природных ресурсов;
- координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих защиту и охрану Государственной границы;
- осуществление государственного контроля в сфере охраны морских биологических ресурсов.

Общее руководство органами пограничной службы осуществляет Президент РФ.

Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте РФ (ФАПСИ) возглавляет централизованную систему федеральных органов правительственной связи и информации, в которую входят органы правительственной связи и информации (центры правительственной связи, информационно-аналитические органы) в субъектах РФ; войска; учебные заведения, научно-исследовательские организации, предприятия. Законодательные основы их деятельности составляют Закон РФ «О федеральных органах правительственной связи и информации»¹ от 19 февраля 1993 г., федеральные законы «Об обороне», «О безопасности», «О внешней разведке» и др.

Указанные органы обеспечивают специальными видами связи и информации Президента РФ и другие органы государственной власти, Совет Безопасности РФ, а также организации, предприятия и учреждения; обеспечивают безопасность правительственной связи РФ и осуществляют другие функции.

ФАПСИ находится в непосредственном ведении Президента РФ. Задачи, функции, организация и структура ФАПСИ определяются Положением, утверждаемым указом Президента РФ. Руководит деятельностью этого органа Генеральный директор.

Центры правительственной связи, входящие в единую систему федеральных органов правительственной связи и информации, действуют на основании положения, утвержденного Приказом ФАПСИ от 1 октября 2002 г. Они подчинены управлению ФАПСИ соответствующего федерального округа.

¹ Ведомости Верховного Совета РФ. 1993. №12. Ст. 423.

Федеральная служба охраны РФ (ФСО России) — федеральный орган государственной охраны, обеспечивающий в пределах своих полномочий безопасность лиц, подлежащих государственной охране в соответствии с Федеральным законом от 27 мая 1996 г. «О государственной охране»¹.

В соответствии с Положением о Федеральной службе охраны РФ² деятельность ФСО России направлена на обеспечение безопасности Президента РФ и членов его семьи, охраны лиц, замещающих высшие государственные должности РФ в пределах срока их полномочий, глав иностранных государств, правительств и иных лиц.

Федеральная служба охраны РФ входит в структуру федеральных органов исполнительной власти на правах государственного комитета.

Руководство ФСО России осуществляют Президент РФ, а также Правительство РФ в пределах своих полномочий. Президент РФ назначает и освобождает от должности ее руководителя (Директора ФСО России), утверждает структуру органа. В состав ФСО России входит Служба безопасности Президента РФ.

18.3. Организационно-правовые основы государственного управления внутренними делами

Государственное управление в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, охраны правопорядка, обеспечения общественной безопасности осуществляют органы Министерства внутренних дел Российской Федерации.

В своей деятельности МВД РФ подчиняется Президенту и Правительству РФ по вопросам, отнесенным к их ведению Конституцией и законами РФ.

Систему Министерства внутренних дел РФ, согласно положению о МВД РФ³, составляют:

¹ Собрание законодательства РФ. 1996. №22. Ст. 2594.

² Положение о Федеральной службе охраны РФ. Утв. Указом Президента РФ от 2 августа 1996 г. №1136 (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 1996. №32. Ст. 3901.

³ Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации. Утверждено Указом Президента РФ от 18 июля 1996 г. № 1039 (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 1996. №30. Ст. 3605.

система органов внутренних дел, включающая:

- министерства внутренних дел республик;
- главные управления, управления и отделы внутренних дел других субъектов РФ, районов, городов, районов в городах, закрытых административно-территориальных образований. Указом Президента РФ от 4 июня 2001 г. №644¹ в системе министерства предусмотрено создание главных управлений МВД по федеральным округам;
- управления (линейные: управления, отделы, отделения) внутренних дел на железнодорожном, воздушном и водном транспорте;
- управления (отделы) на особо важных и режимных объектах;
- региональные управления по борьбе с организованной преступностью;
- иные подразделения и юридические лица, созданные для осуществления задач, возложенных на органы внутренних дел и внутренние войска;

внутренние войска, состоящие из округов внутренних войск, соединений, воинских частей, военных образовательных учреждений, учреждений обеспечения деятельности внутренних войск, органов управления внутренними войсками.

В настоящее время структура центрального аппарата МВД РФ² представлена следующими подразделениями:

- Служба криминальной милиции;
- Служба общественной безопасности;
- Служба тыла;
- Федеральная миграционная служба МВД РФ;
- Главное управление кадров;
- Главное организационно-инспекторское управление;
- Главное правовое управление;
- Главное управление собственной безопасности;
- Управление делами;
- Управление информации, региональных и общественных связей;
- Контрольно-ревизионное управление;
- Управление международного сотрудничества;

¹ Собрание законодательства РФ. 2001. №24. Ст. 2416.

² Указ Президента РФ «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 4 июня 2001г. №644 (в ред. Указа Президента РФ от 30.06.02 №667) // Собрание законодательства РФ. 2001. №24. Ст. 2416; 2002. № 26.. Ст. 2578.

- Управление мобилизационной подготовки;
- Следственный комитет при МВД РФ;
- Главное командование внутренних войск.

Основными задачами МВД РФ являются:

- разработка и принятие в пределах своей компетенции мер по защите прав и свобод человека и гражданина, защите объектов независимо от форм собственности, обеспечению общественного порядка и общественной безопасности;
- организация и осуществление мер по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, выявлению, раскрытию и расследованию преступлений;
- обеспечение исполнения уголовных наказаний;
- руководство органами внутренних дел и внутренними войсками в целях выполнения возложенных на них задач и принятие мер по совершенствованию их деятельности;
- совершенствование нормативной правовой основы деятельности органов внутренних дел и внутренних войск, обеспечение законности в их деятельности.

К функциям МВД отнесены: определение основных направлений деятельности органов внутренних дел и внутренних войск; анализ состояния правопорядка и преступности; осуществление оперативно-розыскной и экспертно-криминалистической деятельности, производство дознания и предварительного следствия по административным и уголовным делам; обеспечение исполнения уголовных наказаний и административных наказаний; руководство Государственной инспекцией безопасности дорожного движения, и др.

Закон РСФСР «О милиции»¹ устанавливает основы правового положения милиции — системы государственных органов исполнительной власти, призванных защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан, собственность, интересы общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств и наделенных правом применения мер принуждения в пределах, установленных законами РФ.

Милиция входит в систему МВД и подразделяется на криминальную милицию и милицию общественной безопасности.

¹ Закон РСФСР «О милиции» от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 (с изм. и доп.) // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1991. №16. Ст. 503.

В своей деятельности милиция подчиняется Министерству внутренних дел РФ, а милиция общественной безопасности — также соответствующим органам исполнительной власти субъектов РФ.

В структуру милиции общественной безопасности входят: дежурные части; участковые инспектора милиции; подразделения Государственной инспекции безопасности дорожного движения; отряды милиции особого назначения; подразделения патрульно-постовой службы; подразделения по борьбе с правонарушениями в сфере потребительского рынка и исполнению административного законодательства и другие подразделения¹.

В криминальную милицию входят подразделения: уголовного розыска; по борьбе с экономическими преступлениями; по борьбе с незаконным оборотом наркотиков; по борьбе с организованной преступностью, в том числе отряды (отделы) быстрого реагирования; оперативно-поисковые; отряды милиции специального назначения и другие. В нее входят также Национальное центральное бюро Интерпола и его территориальные подразделения².

В соответствии с Указом Президента РФ от 31 июля 2000 г. №1415 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации»³ созданы окружные подразделения МВД РФ — комитеты федеральной криминальной милиции МВД РФ по федеральным округам.

Указанные комитеты в пределах своей компетенции реализуют функции МВД РФ в области борьбы с организованной преступностью, координацию и анализ деятельности подразделений федеральной криминальной милиции по борьбе с преступлениями в сфере высоких технологий, оперативно-поисковых, оперативно-технических мероприятий и по обеспечению собственной безопасности.

Министерство внутренних дел возглавляет министр внутренних дел Российской Федерации. Министр, первые заместители министра, заместители министра назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

¹ Постановление Правительства РФ «О подразделениях милиции общественной безопасности» от 7 декабря 2000 г. №926 (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 2000. №50. Ст. 4905.

² Постановление Правительства РФ «О подразделениях криминальной милиции» от 7 декабря 2000 г. №925 (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 2000. №50. Ст. 4904.

³ Собрание законодательства РФ. 2000. №32. Ст. 3342.

В соответствии с Указом Президента РФ от 30 июня 2002 г. №667¹ в Министерстве внутренних дел РФ действует один первый заместитель министра и девять заместителей министра, в том числе первый заместитель министра — начальник Службы криминальной милиции, заместитель министра — начальник Службы общественной безопасности, заместитель министра — начальника Следственного комитета при МВД РФ, заместитель министра — главнокомандующий внутренними войсками, заместитель министра — начальник Службы тыла, заместитель министра — начальник Федеральной миграционной службы МВД РФ, статс-секретарь — заместитель министра, заместитель министра — начальник Главного управления МВД РФ по Южному федеральному округу.

18.4. Организация государственного управления иностранными делами

Согласно Конституции РФ Президент РФ осуществляет руководство внешней политикой государства, представляет Россию в международных отношениях, ведет переговоры и подписывает международные договоры РФ, подписывает ратификационные грамоты, принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей.

Президент РФ оказывает непосредственное влияние на кадровый состав в рассматриваемой сфере: назначает на должность министра иностранных дел РФ, назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами и комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях; присваивает ранги Чрезвычайного и Полномочного Посла, Чрезвычайного и Полномочного Посланника 1 и 2 класса.

Правительство РФ осуществляет меры по обеспечению реализации внешней политики РФ, обеспечивает представительство России в иностранных государствах и международных организациях, в пределах своих полномочий заключает международные договоры, защищает граждан России за пределами ее территории, и т.д.

¹ Собрание законодательства РФ. 2002. № 26. Ст. 2578.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное управление в области иностранных дел, является **Министерство иностранных дел РФ**, деятельность которого непосредственно связана с реализацией внешней политики РФ и подчинена Президенту РФ.

В соответствии с Указом Президента РФ от 14 марта 1995 г.¹ **Министерство иностранных дел РФ** является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное управление в области отношений Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями.

В систему Министерства иностранных дел РФ входят:

- дипломатические представительства и консульские учреждения РФ;
- представительства России при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях;
- территориальные органы — представительства МИД на территории РФ (Представительства МИД России в центрах федеральных округов и Представительства МИД России в субъектах РФ²);
- подведомственные ему предприятия, учреждения и организации на территории РФ, созданные для обеспечения деятельности МИД.

Основными задачами МИД РФ являются:

- разработка общей стратегии внешней политики РФ;
- реализация внешнеполитического курса России;
- координация международной деятельности других федеральных органов исполнительной власти и международных связей органов исполнительной власти субъектов РФ;
- обеспечение дипломатическими средствами защиты суверенитета, безопасности, территориальной целостности, других интересов РФ на международной арене;
- защита прав и интересов граждан и юридических лиц РФ;
- обеспечение дипломатических и консульских отношений РФ с иностранными государствами, сношений с международными организациями;

¹ Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении положения о Министерстве иностранных дел Российской Федерации» от 14 марта 1995 г. №271 (с изм. и доп.) // Российская газета. 1995. 31 марта.

² Приказ Министерства иностранных дел РФ «Об утверждении Положения о Представительстве Министерства иностранных дел РФ на территории РФ» от 11 марта 2002 г. №2792 // Российская газета. 2002. 8 мая.

- содействие развитию связей и контактов с соотечественниками, проживающими за рубежом.

В соответствии с возложенными на него задачами МИД осуществляет следующие **функции**:

- разрабатывает предложения по вопросам отношений РФ с иностранными государствами и международными организациями;
- разрабатывает проекты международных договоров, осуществляет их учет и наблюдение за выполнением;
- обеспечивает участие Российской Федерации в деятельности Организации Объединенных Наций, Содружества Независимых Государств, органов Союзного государства, международных организаций, конференций, форумов;
- содействует осуществлению межпарламентских и других внешних связей Федерального Собрания;
- организует на территории России и за рубежом консульскую работу;
- оформляет паспортно-визовую документацию;
- оказывает содействие функционированию иностранных дипломатических и консульских представительств на территории РФ;
- содействует развитию международных связей субъектов РФ и др.

Важные функции в области управления иностранными делами возложены на министра иностранных дел РФ, который представляет Российскую Федерацию на двусторонних и многосторонних переговорах, по поручению Президента РФ и Правительства РФ подписывает международные договоры Российской Федерации; вносит предложения о назначении или об отзыве послов Российской Федерации в иностранных государствах и представителей РФ при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях, о назначении или об освобождении глав государственных и правительственных делегаций РФ; в пределах своей компетенции присваивает дипломатические ранги, и выполняет другие функции.

Согласно Указу Президента РФ от 16 сентября 2002 г.¹ при министерстве действует Российский центр международного научного и культурного сотрудничества (Росзарубежцентр). Посредством этого органа МИД РФ участвует в разработке основных направлений государственной политики России в отношении соотечественников, проживающих

¹ Собрание законодательства РФ. 2002. №38. Ст. 3584.

за рубежом, совершенствует законодательство в этой сфере, обеспечивает деятельность Правительственной комиссии по делам соотечественников за рубежом.

Многие функции Министерства иностранных дел РФ осуществляются через его зарубежные органы. Таковыми являются **дипломатические представительства и консульские учреждения.**

Организационными формами дипломатических представительств являются **посольства и миссии.** Они образуются и действуют на основе норм международного права и соглашений РФ в тех странах, с которыми РФ устанавливает дипломатические отношения.

В соответствии с Положением, утвержденным Указом Президента РФ от 28 октября 1996 г.¹ Посольство РФ осуществляет сбор информации о государстве пребывания и информирует Президента, Правительство, МИД России, иные федеральные органы исполнительной власти по вопросам внешней и внутренней политики государства пребывания; участвует в подготовке международных договоров с государством пребывания; координирует и контролирует работу представительств федеральных органов исполнительной власти, иных субъектов, находящихся на территории государства пребывания.

Посольство возглавляет Чрезвычайный и Полномочный Посол Российской Федерации в иностранном государстве. Он является высшим официальным представителем Российской Федерации, аккредитованным в государстве пребывания.

Посол обеспечивает дипломатическими средствами проведение внешнеполитического курса РФ, защиту национальных интересов, суверенитета, безопасности, территориальной целостности Российской Федерации, прав и интересов ее граждан и российских юридических лиц в государстве пребывания.

Посол назначается и отзывается по предложению Министра иностранных дел Президентом РФ после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания. Правовой статус Посла РФ закреплен Положением о нем, утвержденным Указом Президента РФ от 7 сентября 1999 г.²

К консульским учреждениям относятся: консульские отделы дипломатических представительств РФ, генеральные консульства, кон-

¹ Собрание законодательства РФ. 1996. №45. Ст. 5090.

² Собрание законодательства РФ. 2000. № 1. Ч. II. Ст. 101.

сульства, вице-консульства, консульские агентства. Их правовой статус закреплён Консульским уставом СССР¹ и нормами международного права.

Консульские учреждения подчинены МИД РФ и действуют под общим политическим руководством главы дипломатического представительства РФ в стране пребывания. Их местонахождение, класс и консульский округ определяются по соглашению с государством пребывания.

Консульские отделы дипломатических представительств РФ возглавляются заведующими консульскими отделами, которые именуются генеральными консулами или консулами. Генеральные консульства, консульства, вице-консульства и консульские агентства возглавляются соответственно генеральными консулами, консулами, вице-консулами и консульскими агентами.

На глав консульских учреждений возложены: учет российских граждан, постоянно проживающих или временно находящихся в стране пребывания, защита их прав; совершение нотариальных действий; воинский учет российских граждан, находящихся в стране пребывания; выполнение поручений следственных органов и судов РФ; регистрация актов гражданского состояния; выдача, продление паспортов граждан РФ; оформление виз на въезд, выезд и транзитный проезд через территорию РФ; прием заявлений проживающих в его консульском округе лиц по вопросам гражданства РФ и другие функции.

В государствах, где нет дипломатических представительств РФ, с согласия государства пребывания на консула могут быть возложены также и дипломатические функции.

18.5. Управление в области юстиции

Система органов и учреждений юстиции была реформирована на основании Концепции, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 7 октября 1996 г.²

Основными направлениями реформ были выбраны следующие:

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 27. Ст. 404.

² Собрание законодательства РФ. 1996. № 42. Ст. 4806.

1) обеспечить участие Министерства юстиции РФ в правотворческом процессе (проведение экспертизы законов, координация законопроектной работы; систематизация законодательства и т.д.);

2) возложить на Минюст функцию по регистрации ведомственных нормативных актов;

3) возложить на Минюст функцию по государственной регистрации юридических лиц, актов гражданского состояния, прав на недвижимость и сделок с ней;

4) повысить роль Минюста в сфере правового обслуживания;

5) создать в системе Министерства юстиции РФ институт государственных исполнителей (судебных приставов);

6) усилить контроль за соответствием деятельности общественных объединений уставным целям;

7) обеспечить участие Минюста РФ в разработке и осуществлении программ правовой информатизации органов государственной власти;

8) нормативно закрепить статус органов и учреждений юстиции;

9) усовершенствовать структуру и статус судебно-экспертных, научных и образовательных учреждений юстиции.

В настоящее время систему органов управления юстицией образуют Министерство юстиции РФ и его территориальные органы, иные органы и учреждения юстиции, а также организации, обеспечивающие их деятельность.

Министерство юстиции РФ (Минюст России) является федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в сфере юстиции, а также координирующим деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти¹.

Минюст России возглавляет министр юстиции РФ, назначаемый и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ. Министр имеет девять заместителей, в том числе двух первых заместителей, статс-секретаря — первого заместителя министра и заместителя министра — Главного судебного пристава Российской Федерации.

¹ Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации. Утверждено Указом Президента РФ «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» от 2 августа 1999 г. №954 // Собрание законодательства РФ. 1999. № 32. Ст. 4043.

Основными задачами Минюста России являются:

- реализация государственной политики в сфере юстиции;
- обеспечение прав и законных интересов личности и государства;
- обеспечение правовой защиты интеллектуальной собственности;
- обеспечение установленного порядка деятельности судов;
- обеспечение исполнения актов судебных и других органов;
- обеспечение исполнения уголовных наказаний.

В соответствии с возложенными на него задачами Министерство юстиции РФ:

- координирует нормотворческую деятельность федеральных органов исполнительной власти;

- проводит юридическую экспертизу проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, вносимых федеральными органами исполнительной власти на рассмотрение Президента и Правительства РФ;

- проводит юридическую экспертизу нормативных правовых актов субъектов РФ на предмет их соответствия Конституции РФ и федеральным законам, осуществляет их государственный учет;

- осуществляет государственную регистрацию нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, подлежащих обязательной регистрации, и ведет их реестр;

- представляет в Правительство РФ предложения об отмене или приостановлении действия нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в случае их несоответствия Конституции РФ, международным договорам, федеральным законам, правовым актам Президента и Правительства РФ;

- осуществляет контроль за правильностью и своевременностью опубликования зарегистрированных им нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти;

- участвует в работе по ведению общеправового классификатора отраслей законодательства РФ;

- участвует в подготовке Свода законов Российской Федерации;

- осуществляет организационное и методическое руководство деятельностью службы судебных приставов;

- организует оперативно-розыскную деятельность в учреждениях, исполняющих уголовные наказания, и следственных изоляторах;

- обеспечивает исполнение уголовных наказаний, контроль за поведением условно осужденных и осужденных, которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания;

- осуществляет централизованное обеспечение учреждений и органов уголовно-исполнительной системы Минюста России вооружением, боеприпасами, специальными средствами, военной техникой и иным имуществом, и др.

Основные направления деятельности Минюста определяют структуру его центрального аппарата, в который входят различные отделы и департаменты.

В систему органов Министерства юстиции РФ входит Служба судебных приставов, состоящая из следующих подразделений:

департамент судебных приставов Министерства юстиции РФ, возглавляемый заместителем главного судебного пристава РФ;

служба судебных приставов Управления военных судов Минюста РФ, возглавляемая заместителем начальника Управления военных судов — главным военным судебным приставом;

службы судебных приставов органов юстиции субъектов РФ, возглавляемые заместителями начальников органов юстиции субъектов РФ — главными судебными приставами субъектов РФ;

районные, межрайонные или соответствующие им согласно административно-территориальному делению субъектов РФ подразделения судебных приставов, состоящие из судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов и судебных приставов-исполнителей, возглавляемые старшими судебными приставами¹.

В соответствии с возложенными на них задачами судебные приставы подразделяются на судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов и судебных приставов-исполнителей.

На судебных приставах возлагаются задачи по обеспечению установленного порядка деятельности Конституционного Суда РФ, Верховного Суд РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Согласно Федеральному закону «Об исполнительном производстве» от 21 июля 1997 г.² принудительное исполнение судебных актов и актов иных государственных органов возлагается на судебных приставов-исполнителей.

¹ Федеральный закон «О судебных приставах» от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3590.

² Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3591.

Минюст России осуществляет координацию деятельности по государственной регистрации актов гражданского состояния, а также функции уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Обязательной государственной регистрации в органах юстиции подлежат общероссийские и международные общественные объединения, централизованные религиозные организации. Органы юстиции осуществляют контроль за соответствием их деятельности уставным целям.

Органы юстиции осуществляют управление в области нотариата: организуют выдачу лицензий на право осуществления нотариальной деятельности, наделяют нотариусов полномочиями по совершению нотариальных действий от имени Российской Федерации, осуществляют контроль за исполнением нотариусами профессиональных обязанностей, и т.д.

Минюст РФ дает в установленном порядке согласие на образование коллегий адвокатов, ведет их реестр и осуществляет контроль за соблюдением ими законодательства РФ, регулирующего деятельность адвокатуры.

Как видно из истории, административная система США как часть механизма защиты интересов поселенцев на территориях колоний, выраставшая из идеалов свободы граждан (выкованных в борьбе с английской короной), трансформировалась от верховенства законодательной власти конгресса до фактического господства исполнительной власти в лице президента и подчиненных ему структур в ходе борьбы за независимость, так как эта система лучше и оперативнее управляла государством. Эта система сильной администрации сохранена и сейчас. И Соединенные Штаты Америки стали примером для многих государств мира в построении системы центральных органов государственной власти. Позитивное влияние США на мировую практику было предопределено фактом реализации в США наиболее прогрессивных идей и принципов построения государственного механизма, прежде всего принципа разделения властей. И если идеи разделения властей во всех их модификациях рождались в Старом Свете, то практическое воплощение в оригинальной форме они смогли найти в Северной Америке. Именно в этой части американская конституционная модель государственно-организованного общества оказалась наиболее притягательной для других государств.

Составной частью принципа разделения властей определен так называемый механизм «сдержек и противовесов», обеспечивавший некоторую гармонизацию публичной государственной власти на федеральном уровне. Во многом эта система определила и механизм верховной власти в отдельных штатах, республиканская форма правления которых гарантировалась Конституцией США.

Принцип разделения властей, как наиболее демократичный, лежит в основе взаимоотношений высших органов федерации, штатов. Согласно доктрине и практике, в США разделение властей обеспечивает рациональное управление, когда ни одна из ветвей власти не выходит за собственные прерогативы.

Не менее существенным является, механизм распределения полномочий и сфер их реализации между федерацией и штатами. В рамках федеративных отношений выработаны способы и средства, обеспечивающие целостность государства, единство общегосударственной внутренней и внешней политики, в целом служащей интересам населения страны. Весьма существенную роль в этих отношениях играет президент США и весь аппарат исполнительной власти, реально распоряжающийся материальными и финансовыми ресурсами государ-

Глава 19. Административное право зарубежных стран

19.1. Административное право США

На развитии и становлении административной системы Соединенных Штатов Америки огромное влияние оказали английские традиции в области организации управления государством и формирования административного права. Долгое время эти территории представляли собой колонии Англии, но королевская власть оказывала на них опосредованное влияние, что предопределило некоторую свободу поселенцев в Новом Свете (как ранее называли США) в организации власти. Заметную роль в этом процессе сыграли торговые компании, получившие иммунитеты и привилегии от королевской власти.

Значительную роль в управлении делами североамериканских колоний, несмотря на созданные впоследствии представительные органы парламентского типа, играли губернаторы, назначаемые советами торговых компаний, собственниками колоний либо английским монархом. Права губернаторов были весьма широки и подкреплялись реальной возможностью применять силу, что сохранено и сейчас (применение национальной гвардии возможно по решению губернатора в кризисной ситуации на территории штата). Пока мы уже упомянули, что характер управления в разных колониях (южных, Новой Англии) во многом зависел от воли лиц и компаний, обладавших правами согласно королевским хартиям. Управление южными территориями в основном было основано на верховенстве административной власти губернаторов над легислатурами, а в Новой Англии и некоторых других территориях представительные органы наделялись значительными полномочиями.

Фактором, влиявшим на формирование американской системы управления, стала революционная борьба за освобождение колоний от английского владычества. Дух свободы, принесенный в Америку переселенцами-англичанами, воплотился в созданных в процессе борьбы с колониальными властями комитетах безопасности, ставших прообразом местного самоуправления.

ства. Большим достижением американской политико-правовой системы является бюджетный федерализм, позволяющий гармонизировать интересы штатов и всего союза публично-правовыми средствами, т.е. путем формирования бюджета.

Конституция США закрепляет за конгрессом Соединенных Штатов, состоящим из палаты представителей и сената, полномочия законодательной власти президентом Соединенных Штатов Америки — осуществление исполнительной власти, за Верховным судом и низшими судами — осуществление судебной власти.

Конституция США, создававшаяся для целей закрепления федералистских отношений между штатами, не закрепляла механизма власти ни в самих штатах, ни на местном уровне. Поэтому конституционная система управления в США может быть в полной мере уяснена в контексте анализа конституций штатов. Последние, наряду с регулированием властных отношений на уровне высших органов штатов, закрепляют принципы и нередко структуру местного управления и самоуправления, которые во многих штатах являются их привилегией.

Конституции всех штатов без исключения включают в себя билли о правах, закрепившие «естественные и неотчуждаемые» права человека, во многом определяющие отношения граждан с исполнительной властью. Подробно закрепляя порядок формирования, полномочия и процедуру деятельности легислатур, конституции штатов так же тщательно закрепляют принципы и порядок организации и деятельности органов исполнительной власти (администрации). Центральной фигурой исполнительной власти штата является губернатор, осуществляющий руководство обширной структурой административных органов. Значительная часть органов исполнительной власти является выборной, что несколько компенсирует потери демократии в условиях оторванности бюрократии от населения.

Одним из объектов конституционного закрепления властных отношений является местное управление и самоуправление. Конституции штатов закрепляют как формы административно-территориального деления так и систему местных органов власти.

Административная система США имеет несколько уровней. Рассмотрим их, начиная с самого верхнего — Федерального уровня.

Федеральный уровень административной системы США прежде всего включает в себя президента, которому принадлежит вся исполнительная власть, вице-президента, избираемого вместе с президентом сро-

ком на четыре года и являющегося спикером сената конгресса США. Президенту подчинен аппарат Белого дома, возглавляемый главой администрации президента. Вице-президент имеет свой аппарат, расположенный также в Белом доме. Однако функции аппаратов президента и вице-президента различны. Аппарат последнего выполняет организационно-технические функции, тогда как аппарат Президента участвует в формировании политики президента.

Далее в структуре американской федеральной исполнительной власти имеются министерства (департаменты во главе с секретарем — всего 14), ~~исполнительный аппарат при президенте США~~ — исполнительное управление президента (управления, советы, службы — всего 9), независимые агентства, бюро, корпорации, службы и Центробанк.

Вторым слоем высшего уровня исполнительной власти являются губернаторы штатов, обладающие большой независимостью в осуществлении своей власти, во многом по своему статусу напоминающие президента США. Это просматривается даже в наличии лейтенант-губернаторов, прообразом которых является вице-президент США. На тех же принципах строится исполнительный аппарат губернатора. Часть администрации состоит из выборных должностей.

Наиболее близкой к гражданину в США является местная власть, которая призвана решать жизненно важные проблемы населения городов и поселков. На местном уровне решаются многие социальные вопросы. Муниципалитеты создают рабочие места, решают вопросы занятости населения.

Местное самоуправление и управление формируется на базе административно-территориального деления.

Более чем в трех тысячах графств население избирает советы графств, других должностных лиц (шерифа, прокурора и др.). Исполнительные коллегиальные органы на уровне графств не создаются, а совет и указанные выше должностные лица руководят муниципальными служащими.

Города составляют многочисленные самоуправляющиеся единицы, власть в которых организуется на основе трех систем городского самоуправления. В системе «совет-управляющий» населением избирается совет, который в свою очередь избирает мэра. Функцию управления выполняет нанимаемый по контракту управляющий, он же нанимает других чиновников.

В значительной части городов используется механизм управления «совет-мэр». Здесь население избирает оба органа власти. Мэр назначает чиновников.

Незначительную часть составляют города, где существует **комиссионная система**. Ее особенностью является то, что она, будучи избранной населением, совмещает функции городского совета и выполнение ее членами функций управления отдельными сферами жизни города.

В поселках решение вопросов местной жизни осуществляется на **собраниях жителей** (всего поселения либо отдельных поселений), которые избирают небольшой исполнительный комитет, начальника полиции и др.

На уровне местного самоуправления и управления в США созданы наиболее благоприятные условия для реализации принципов демократического управления делами общества. Именно здесь политические лозунги могут быть очень быстро проверены практикой, а честность и профессионализм политиков и чиновников проконтролированы самим населением.

Что касается законодательной базы управления, то система законодательства, регулирующая исполнительную власть, имеет 3-и уровня источников — федеральный, штатов, местного самоуправления и управления.

На федеральном уровне конституция предоставляет нормотворческие полномочия конгрессу, который в свою очередь делегирует право издавать нормативные акты президенту и другим административным ведомствам, хотя первоначально такой вариант нормотворчества Конституцией не предполагался. Однако в современных условиях в США административное нормотворчество получило особенно широкий размах, что вызвано усложнением функций государства в целом. Конгресс при этом осуществляет контроль нормотворческой деятельности административных ведомств с точки зрения соблюдения ими прерогатив такого регулирования общественных отношений. Но это не меняет сложившегося положения, когда административные органы фактически осуществляют законодательную власть (путем издания многочисленных постановлений).

При этом функция административного права состоит в том, чтобы определять параметры действий органов исполнительной власти, закреплять процедуру нормотворческой деятельности административных

учреждений. Установлены также средства гарантирования населения от возможного произвола чиновников, обязанности органов и должностных лиц раскрывать информацию об их деятельности, в том числе и нормотворческой. Общие принципы административно-правового регулирования соблюдаются и на уровне местного самоуправления и управления, где также имеется обширный массив административных нормативно-правовых актов.

Конституционное и административное законодательство является основой для судебной и административной защиты прав человека и гражданина. Решение этих вопросов базируется прежде всего на первой поправке к Конституции США, закрепляющей право граждан на обжалование действий должностных лиц.

Решение должностных лиц или административных органов может быть также обжаловано в судебном порядке. Однако значительное число споров рассматривается именно в административном порядке.

19.2. Административное право Германии

В системе административного права Германии основное место занимает процесс управления, представляющий собой внешнюю деятельность государственных органов, учреждений, направленный на оценку условий, изменившихся отношений, подготовку и издание административного акта.

В административном праве Германии законодатель считает административным актом каждое распоряжение, решение или другое властное мероприятие, которое осуществляет орган управления для регулирования конкретного случая в области публичного права и которое направлено на непосредственное правовое воздействие на внешнюю среду.

Какие признаки присущи административному акту, изданному в Германии? Он издается органом управления; является властной мерой воздействия; применяется как форма управления в области действия публичного права; представляет собой особую форму регулирования конкретных отношений или разрешения конкретного случая; оказывает непосредственное правовое воздействие на внешнюю среду.

Административная мера имеет ясное содержание и название. Она имеет письменную, устную или иную форму. Административная мера может исходить также от специально созданной машины или аппарата. Административный акт издается только административным органом, т.е. специальным органом, выполняющим функции публичного управления, и только в сфере отношений публичного права.

Административный акт направлен на одностороннее регулирование, которое влечет правовые последствия, т.е. мера, принятая органом публичного управления и содержащая односторонние меры внешнего правового регулирования, только тогда является административным актом, когда она регулирует единичный случай. При этом разграничиваются правовые нормы (нормативные правовые акты) и административные акты: нормативные акты устанавливают абстрактно-всеобщее регулирование, а административные акты — конкретно-индивидуальное регулирование. Административная мера, принятая органом публичного управления, только тогда может стать административным актом, когда конкретно-индивидуальное регулирование (решение) органа управления будет направлено на непосредственное правовое действие во внешнюю среду.

Три признака характеризуют правовой акт, изданный административными органами Германии:

- 1) акт регулирует отдельный случай;
- 2) акт является решением по делу;
- 3) акт воздействует на внешнюю среду.

Правовые акты Германии принято квалифицировать по следующим основаниям: 1) по содержанию выделяются постановляющие (приказы, запрещающие, разрешающие, отменяющие, ограничивающие), устанавливающие, правоустанавливающие (публично-правовое правоустановление и частно-правовое правоустановление) административные акты; 2) по действию в отношении затронутого лица — обременительные и благоприятствующие; 3) по степени связанности правом — содержательные и рамочные; 4) по действию во времени — разовые и постоянные; 5) по полноте регулирования — частичные и полные административные акты; 6) в зависимости от «окончателности» решения — предварительные и окончательные акты.

Вопросы управления в Германии решаются государственными служащими. В соответствии с Основным законом Германии (конститу-

цией) федерация определяет «рамочную» компетенцию для установления правоотношений на государственной службе различных уровней власти Германии (земли, города и другие образования).

В соответствии с этим же Основным законом Германии Федерация имеет конкурирующее законодательство в области оплаты служебной деятельности и обеспечения государственных служащих на государственной службе. Федеральный закон о должностных окладах государственных служащих оптимальным образом объединил федеральное и земельное законодательства в данной сфере. Земельные законы о должностных окладах лишь незначительно отличаются от федерального.

Правовое положение государственных служащих земель в Германии и подчиненных этим органам земель коммунального самоуправления непосредственно регулируется их собственными законодательными актами, при этом Федерация имеет право принимать нормативные акты, устанавливающие лишь рамочные предписания и нормы. Однако в данном случае имеются два ограничения:

а) в издании федеральных нормативных актов должна быть реальная потребность, т.е. принятие закона обусловлено необходимостью урегулирования возникших проблем;

б) устанавливаются только те рамочные нормативные акты и предписания, которые не затрагивают прав и свобод граждан, а относятся лишь к определению правового положения государственных служащих.

Законодательство Германии подразделяет всех лиц, находящихся на государственной службе, на чиновников, служащих и рабочих. Чиновники — это лица, выполняющие публично-правовые функции на службе у союза (федерации), земли, органа самоуправления или в иных учреждениях.

Их правовое положение регулируется федеральными законами.

Землями Германии приняты собственные законы, устанавливающие правовое положение чиновников земли; при этом требуется строгое соответствие этих законов положениям федерального закона.

У чиновников особый порядок назначения и освобождения от должности, отличный от других категорий работников.

Ответственность за действия чиновников перед третьими лицами во всех случаях несут учреждения публичного права — работодатели чиновника, а дела о проступках чиновников по службе рассматриваются особыми судами, но не судами по рассмотрению трудовых споров, как это имеет место в отношении рабочих и служащих. Чинов-

ники ограничиваются в праве свободного выражения мнений: они не имеют права участвовать в забастовках. Чиновник не может быть членом какой-либо партии.

Публичная служба в Германии — это деятельность на службе юридического лица публичного права. Под формальное понятие государственной службы кроме чиновников подпадают также судьи, профессиональные солдаты. Чиновничество в землях в силу многочисленности полицейских чиновников и учителей (учитель в Германии — чиновник) составляет большинство, т.е. чиновников больше, чем просто служащих и рабочих, занятых на государственной службе.

К государственной службе относятся:

- а) профессиональные судьи, которые выполняют функции правосудия;
- б) профессиональные военные;
- в) министры, члены дирекции Федерального банка;
- г) чиновники, осуществляющие управленческие функции.

Единство государственной службы Германии обеспечивается общей для всех ее уровней и видов системой званий, чинов, рангов, едиными правилами прохождения службы, усыновленными правами, обязанностями, ограничениями и гарантиями, пенсионным обеспечением, оплатой труда и др.

19.3. Административное право Франции

Система административного права Франции имеет древнюю историю и является одной из самых высокоразвитых на европейском континенте. Она состоит из государственного совета, Высшего административного суда Франции, судов низших инстанций и административных трибуналов. Особенностью этой системы можно считать то, что общие принципы административного права были выработаны не административным кодексом или иным законодательством, а судами. В случае Франции это административные суды, что отличает данную систему от английской (там, правда, обычные суды).

Государственный совет был модернизирован императором Наполеоном I, создавшим четкую систему административного права, которая из года в год только развивалась и совершенствовалась, что привело к созданию в XX в. системы местных административных судов и трибуналов.

Теперь обычно дела рассматриваются административными трибуналами и только самые сложные поступают в государственный совет непосредственно либо по апелляции.

В постнаполеоновский период государственный совет работал как важная административная организация, призванная консультировать правительство по вопросам администрирования. Было определено, что жалобы, поданные гражданами министру, могут затем быть рассмотрены государственным советом в качестве апелляции, но мнение совета при этом было рекомендательным и не обязательным к исполнению. В 1872 г. государственный совет получил право принимать решения по жалобам граждан и выносить окончательный приговор. Таким образом, было установлено, что совет осуществляет как административную, так и судебную функцию, первую — консультируя правительство по административным вопросам, вторую — определяя законность административных действий. Государственный совет сохраняет свою двойную функцию и в наши дни.

В настоящее время во Франции действует конституция Пятой республики 1958 г., построенная на строгом принципе разделения властей, при очень четком отделении гражданского права от административного, т.е. гражданские суды не имеют полномочий рассматривать административные дела.

Франция — президентская республика и президент республики обладает большими полномочиями при назначении правительства, роспуске парламента и реализации некоторых исполнительских функций.

Парламент обладает исключительной властью издавать законы. Законодательная власть парламента не безгранична, она ограничивается определенными областями, перечисленными в конституции. В других сферах правительство может осуществлять законодательную деятельность путем издания различного рода инструкций. Законодательные документы правительства считаются административными актами и подлежат проверке государственным советом. Законы, издаваемые парламентом, не являются административными актами и не проверяются государственным советом, хотя они могут рассматриваться конституционным советом на предмет проверки их соответствия конституции.

Во Франции, в отличие от России, где действует Конституционный Суд, его полномочия осуществляет конституционный совет, учрежденный в рамках конституции Пятой республики. Он не имеет

общих правовых полномочий. Его компетенция ограничивается только теми видами дел, которые непосредственно направляются на его рассмотрение. Такими делами являются:

- а) заключение о законности президентских и парламентских выборов;
- б) заключение (готовится до принятия закона) о правомочности некоторых важных проектов законов;
- в) заключение о конституционности обычных парламентских законов и международных договоров;
- г) обеспечение соблюдения парламентом и правительством рамок своих полномочий в соответствии с законом.

Еще одной особенностью французской конституционной системы является то, что министры непосредственно не отвечают за действия государственных служащих и центральных департаментов.

Из чего состоит административная система Франции? Она включает в себя министров, центральные департаменты, местные властные структуры различных уровней и множество специальных ведомств и организаций. Полномочия любого чиновника, ведомства или организации обычно определяются на основе конституции, статута или какого-либо из многочисленных законов, указов, декретов, инструкций.

Государственные чиновники наделены большими полномочиями и отвечают за свои действия пред административными судами в случае обнаружения нарушений.

Еще одной особенностью французской системы государственного администрирования является то, что центральное правительство на местном уровне представляют департаменты и местные префекты как функционеры центрального правительства. Префект наделен до некоторой степени и административной властью. Система префектов была создана Наполеоном I.

Помимо местного представительства центрального правительства существует также система местного управления, основанная на коммунах. Каждой коммуной управляет местный совет во главе с мэром. Местные советы и мэры обладают широкими административными полномочиями по большому кругу вопросов местного характера.

Что касается непосредственно административного права Франции, то оно было создано государственным советом. В ходе проверки административных действий совет выработал ряд правовых принципов, применимых к исполнительной и административной власти. Во Франции не существует ни административно-процессуального кодекса, ни законодательно закрепленных общих принципов административного права.

Сам государственный совет является административным органом, который имеет судебную ветвь. Эта судебная ветвь выполняет функцию проверки административных действий на предмет соответствия отдельных актов и решений правовому принципу. За последние годы к государственному совету добавились административные трибуналы и апелляционный суд. Государственный совет сохранил некоторые полномочия в первой инстанции, но в основном он занимается апелляциями. Суды первой и второй инстанции расположены на местах, тогда как государственный совет находится в Париже. Помимо обычных административных судов, существует несколько дополнительных судов или трибуналов, в чьем ведении находятся специальные вопросы.

Юрисдикция административных судов распространяется на все административные акты без исключения. Во Франции понятие административного акта трактуется широко и включает в себя не только акты или решения по конкретным делам, но и нормативные акты, такие как инструкции, указы и декреты, издаваемые исполнительными органами или их чиновниками.

Система административного права Франции, основываясь на правовых традициях и на общих принципах международного права, представляет собой удобный механизм разрешения социальных конфликтов и в этом отношении может служить примером.

19.4. Административное право Англии

Особенностью административного права Англии является то, что в отличие от остальных рассмотренных нами стран оно не опирается на писаную конституцию как на базовый закон, так как в Англии конституции нет.

В этом особенность исторического развития страны, в истории которой не было причин для решительных перемен или переворотов, и в результате структура законодательства, правления и администрирования проходили период становления медленно, скорее отвечая на социальные и политические изменения, а не вызывая их.

Поэтому большая часть английской конституционной истории касается постепенного перехода власти и полномочий от монарха к парламенту, появления верховных судов, независимых как от парламен-

та, так и от исполнительной власти, и обеспечения гражданских прав. Эти три задачи можно было выполнить относительно мирным путем и вопрос о конституции в письменном виде практически и не вставал.

Только в настоящее время вопрос о писаной Конституции встал на повестку дня и шагом в этом направлении стало принятие закона о закреплении естественного права человека.

Рассмотрим основные черты конституционной системы Англии, так как несмотря на отсутствие каких-либо письменных документов, регулирующих вопросы, относящиеся к конституционным принципам, институтам и должностям в правительстве, существует установившееся общее понимание в этой области и четкое определение соответствующих функций, должностных лиц и правительственных чиновников.

Парламент в стране является высшим законодательным органом. Он включает в себя (как систему) королеву и состоит из палаты лордов и палаты общин. Верхней палатой считается палата лордов, однако ни палата лордов, ни сама королева не имеют права блокировать законопроекты, утвержденные палатой общин, что на практике дает возможность палате общин принять любое удобное ей решение.

В Англии существует доктрина парламентского суверенитета, что означает наличие принципа отсутствия правовых ограничений для законов, принимаемых парламентом. Имеющиеся ограничения носят скорее политический и социальный характер, нежели юридический.

Члены палаты общин избираются по округам; победившим считается кандидат, набравший наибольшее число голосов. Такая система способствовала созданию и укреплению двух основных политических партий в стране, когда одна или другая из них получала большинство в палате общин. Результатом этого в свою очередь является сильный премьер-министр и сильный министерский состав.

Министры — имеются в виду государственные министры вместе с премьер-министром — являются членами палаты общин. Министры могут быть членами палаты лордов, которая не является выборным органом и в которую входят наследственные и пожизненные пэры (с поправкой на решение о сокращении членов палаты лордов, принятое весной 2000 г.). На практике, за редким исключением, кабинет министров формируется из членов палаты общин.

Министры подотчетны парламенту коллективно и каждый в отдельности.

Отчетность означает объяснение и аргументирование своих действий перед парламентом. Коллективная ответственность касается основных министров, которые и составляют кабинет. Личная ответственность означает, что министры отвечают за свои собственные действия и за действия подчиненных им департаментов. Это значит, что действия чиновников считаются действиями министра, за которые он и несет ответственность перед парламентом.

В Англии суды не проверяют законы, изданные парламентом. Это вытекает из доктрины о парламентском суверенитете: поскольку законы, изданные парламентом, являются высшими правовыми актами и суды не могут выносить суждение о них. Компетенция судов ограничивается судебной проверкой административных действий, при этом подразумевается, что они таким образом выражают волю парламента а не вступают с ним в конфронтацию.

В Англии в обычном понимании нет системы административного права. Не существует ни административных судов, ни административных или административно-процессуальных кодексов. Вся деятельность, связанная с проверкой административных действий, сосредоточена в обычных судах, и они разработали ряд средств судебной защиты, позволявших аннулировать административные действия в случае превышения полномочий или злоупотребления ими.

Поэтому для административного права Англии характерны следующие особенности:

1) оно не имеет административно-процессуального кодекса, а суды действуют на основе прецедента, т.е. решений и действий, бывших ранее и уже прошедших через суд;

2) не существует также процессуального кодекса для определения права министров издавать приказы, имеющие силу законов, хотя в различных статутах содержатся некоторые процессуальные правила, т.е. это также прецедент;

3) судебная проверка административного действия проводится высшими отделениями обычных гражданских судов. Не существует особых административных судов, как нет и соответствующего административного подразделения Верховного суда.

Список литературы

Нормативная литература

1. Конституция Российской Федерации // Российская газета. 1993. 25 декабря.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ст. 1.

3. Трудовой Кодекс РФ от 30 декабря 2001 г. // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ст. 3.

4. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. Федерального конституционного закона от 31.12.97 № 3-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; Собрание законодательства РФ. 1998. № 1. Ст. 1.

5. Основы законодательства Российской Федерации о культуре от 9 октября 1992 г. № 3612-1 (в ред. ФЗ от 23.06.99 № 115-ФЗ) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 46. Ст. 2615; Российская газета. 1999. 2 июля.

6. Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4460-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. №10. Ст. 357.

7. Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. № 548/-1 (в ред. Федерального закона от 02.03.98 № 30-ФЗ) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 33. Ст. 1318; Собрание законодательства РФ. 1998. № 10. Ст. 1143.

8. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 1999. 19 октября.

9. Закон Российской Федерации «О безопасности» от 5 марта 1992 г. № 2446-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 15. Ст. 769.

10. Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.

11. Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 33. Ст. 3340.

12. Федеральный закон «О внешней разведке» от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 143.

13. Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.

14. Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

15. Федеральный закон «Об альтернативной гражданской службе» от 25 июля 2002 г. // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3030.

16. Закон Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 17. Ст. 594.

17. Федеральный закон «О государственной охране» от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ (в ред. Федерального закона от 18.07.97 № 101-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 22. Ст. 2594.

18. Закон Российской Федерации «О государственной тайне» от 21 июля 1993 г. № 5485-1 (в ред. Федерального закона от 06.10.97 № 131-ФЗ) // Российская газета. 1993. 21 сентября; Российская газета. 1997. 10 октября.

19. Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. // Российская газета. 2002. 5 июня.

20. Закон РСФСР «О милиции» от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1991. № 16. Ст. 503.

21. Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

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

23. Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 8. Ст. 801.

24. Закон Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» от 25 июня 1993 г. № 5242-1 (в ред. Федерального Закона РФ от 18.07.98 № 3110-ФЗ; 24.06.99 № 118-ФЗ) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 32. Ст. 1227; Собрание законодательства РФ. 1998. № 30. Ст. 3606; Собрание законодательства РФ. 1999. № 29. Ст. 3175.

25. Закон Российской Федерации «О Прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. Федерального закона от 17.11.95 № 168-ФЗ) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 8. Ст. 366; Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

26. Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

27. Федеральный закон «О связи» от 16 февраля 1995 г. № 15-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 8. Ст. 600.

28. Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (в редакции с учетом последующих изменений и дополнений) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 7. Ст. 300.

29. Закон Российской Федерации «О федеральных органах государственной связи и информации» от 19 февраля 1993 г. № 4524-1 (в ред. Указа Президента РФ от 24.12.93 № 2288) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 12. Ст. 423; Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 52. Ст. 5086.

30. Закон Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 (в ред. Федерального закона от 14.12.95 № 197-ФЗ) // Ведомо-

сти Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 19. Ст. 685; Собрание законодательства РФ. 1995. № 51. Ст. 4970.

31. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Российская газета. 2001. 10 августа.

32. Федеральный закон «Об обороне» от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.

33. Закон Российской Федерации «Об образовании» от 10 июля 1992 г. № 3266-1 (в ред. федеральных законов от 13.01.96 № 12-ФЗ; 16.11.97 № 144-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 150; Собрание законодательства РФ. 1997. № 47. Ст. 5341.

34. Федеральный закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3176.

35. Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (в редакции с учетом последующих изменений и дополнений) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

36. Федеральный закон «Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации» от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.

37. Федеральный закон «Об оружии» от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 51. Ст. 5681.

38. Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 31. Ст. 2290.

39. Федеральный закон «О внесении изменения в статью 6 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 18 февраля 1999 г. № 35-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 8. Ст. 974.

40. Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 2. Ст. 224.

41. Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 14. Ст. 1650. Федеральный закон «О службе

в таможенных органах РФ»; от 21 июля 1997 года № 114-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1997, № 30. Ст. 3586.

42. Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г. // Российская газета. 2002. 31 июля.

43. Указ Президента Российской Федерации «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 17 мая 2000 г. № 867 // Российская газета. 2000. 20 мая.

44. Указ Президента Российской Федерации «Вопросы Министерства обороны РФ и генерального штаба Вооруженных Сил РФ» от 11 ноября 1998 г. № 1357 (в редакции Указа Президента РФ от 25.03.2000 № 573 // Собрание законодательства РФ. 1998. № 46. Ст. 5652; Собрание законодательства РФ. 2000. № 13. Ст. 1343.

45. Указ Президента Российской Федерации «О квалификационных требованиях по государственным должностям федеральной государственной службы» от 30 января 1996 г. № 123 // Собрание законодательства РФ. 1996. № 6. Ст. 533.

46. Указ Президента Российской Федерации «О государственных должностях Российской Федерации» от 11 января 1995 г. № 32 // Российская газета. 1995. 17 января.

47. Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении перечней государственных должностей федеральной государственной службы» от 3 сентября 1997 г. № 981 // Собрание законодательства РФ. 1997. №36. Ст. 4129.

48. Указ Президента Российской Федерации «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации» от 13 марта 1997 г. № 232 // Собрание законодательства РФ. 1997. № 11. Ст. 1301.

49. Указ Президента Российской Федерации «О системе федеральных органов исполнительной власти» от 14 августа 1996 г. № 1176 (в ред. Указов Президента РФ от 22.08.96 № 1234; 06.09.96 № 1326) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 34. Ст. 4081; Собрание законодательства РФ. 1996. №35. Ст. 4152; Собрание законодательства РФ. 1996. № 37. Ст. 4264.

50. Указ Президента Российской Федерации «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы» от 6 июня 1996 г. № 810 // Собрание законодательства РФ. 1996. № 24. Ст. 2868.

51. Указ Президента Российской Федерации «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» от 23 мая 1996 г. № 763 (в ред. Указа Президента РФ от 16.05.97 № 490; Указа Президента РФ от 13.08.98 № 963) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 22. Ст. 2663; Собрание законодательства РФ. 1997. № 20. Ст. 2242; Собрание законодательства РФ. 1998. № 33. Ст. 3967.

52. Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении положения о Министерстве иностранных дел Российской Федерации» от 14 марта 1995 г. № 271 // Российская газета. 1995. 31 марта.

53. Указ Президента Российской Федерации «О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования» от 25 мая 1992 г. № 524 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 22. Ст. 1216.

55. Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе. Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 // Российская газета. 2000. 16 мая.

55. Положение об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам гражданства. Утверждено Указом Президента РФ от 24 апреля 1998 г. № 449 // Собрание законодательства РФ. 1998. № 17. Ст. 1919.

56. Положение о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации. Утверждено Указом Президента Российской Федерации «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» от 3 октября 1994 г. № 1969 // Собрание законодательства РФ. 1994. № 24. Ст. 2598.

57. Положение об Администрации Президента Российской Федерации. Утверждено Указом Президента РФ от 2 октября 1996 г. № 1412 // Собрание законодательства РФ. 1996. № 41. Ст. 4689.

58. Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации. Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 18 июля 1996 г. № 1039 (в ред. указов Президента РФ от 06.09.97 № 993; 24.04.98 № 433; 27.05.98 № 598) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 30. Ст. 3605.

59. Положение о полномочных представителях Президента Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Феде-

рации. Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 1996 г. № 351 (в редакции с учетом последующих изменений и дополнений) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 11. Ст. 1034.

60. Постановление Правительства Российской Федерации «Вопросы Министерства РФ по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций» от 10 сентября 1999 г. № 1022 // Собрание законодательства РФ. 1999. № 37. Ст. 4508.

61. Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» от 13 августа 1997 г. № 1009 (в ред. Постановления Правительства РФ от 11.12.97 № 1538; 6.11.98 № 1304; 11.02.99 № 54) // Собрание законодательства. 1997. № 33. Ст. 3895; Собрание законодательства РФ. 1997. № 50. Ст. 5689; Собрание законодательства РФ. 1998. № 47. Ст. 5771; Собрание законодательства РФ. 1999. № 8. Ст. 1026.

62. Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении положения о Министерстве образования Российской Федерации» от 24 марта 2000 г. № 258 // Собрание законодательства РФ. 2000. № 14. Ст. 1496.

63. Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении положения о Министерстве Российской Федерации по связи и информатизации» от 28 марта 2000 г. № 265 // Собрание законодательства РФ. 2000. № 14. Ст. 1498.

64. Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении положения о Министерстве культуры Российской Федерации» от 6 июня 1997 г. № 679 // Собрание законодательства РФ. 1997. № 24. Ст. 2762.

65. Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении положения о Министерстве Российской Федерации по атомной энергии» от 5 апреля 1997 г. № 392 (в редакции Постановления Правительства РФ от 22.10.99. № 1178) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 15. Ст. 1794; Собрание законодательства РФ. 1999. № 43. Ст. 5219.

66. Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации. Утверждено Указом Президента РФ «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» от 2 августа 1999 г. № 954 // Собрание законодательства РФ. 1999. № 32. Ст. 4043.

67. Положение о Совете Безопасности Российской Федерации. Утверждено Указом Президента РФ от 2 августа 1999 г. № 949 // Российская газета. 1999. 5 августа.

68. Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 (в ред. постановлений Правительства РФ от 23.04.96 № 512; 14.02.97 № 172) // Российская газета. 1995. 27 июля.

69. Положение о Министерстве РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 12 июля 1999 г. № 793 // Собрание законодательства РФ. 1999. № 29. Ст. 3756.

70. Положение о Министерстве транспорта РФ. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2000 г. № 1038 // Собрание законодательства РФ. 2001. № 3. Ст. 235.

71. Положение о Министерстве труда и социального развития РФ. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 23 апреля 1997 г. № 480 // Собрание законодательства РФ. 1997. № 17. Ст. 2019.

72. Положение о Министерстве путей сообщения РФ. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 18 июля 1996 г. № 848 // Собрание законодательства РФ. 1996. № 31. Ст. 3746.

73. Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII (в ред. указов Президиума Верховного Совета СССР от 04.03.80 № 1662-X; 02.02.88 № 8422-XI) // Свод законов СССР. Т.1. С. 373.

Специальная литература

1. *Аганов А.Б.* Курс административного права России. — М., 2002.
2. Административное право России / Под ред. *Д.Н. Бахрах.* — М., 2000.
3. Административное право / Под ред. *Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова.* — М., 2000.
4. *Алехин А.П., Кармолицкий А.А.* Административное право Российской Федерации. — М., 2001.

5. Бахрах Д.Н. Административное право. — М., 1996.
6. Бровко Н.В., Григорян С.А., Соколова Ю.А. Административное право. — Ростов н/Д, 2002.
7. Габригидзе Б.И., Чернявский А.Г. Административное право: Учебник. — М., 2002.
8. Коренев А.П. Административное право России. Ч. I. — М., 1996.
9. Коренев А.П. Административное право России. Ч. II. — М., 1997.
10. Козлов Ю.М., Попов Л.Л. Административное право. — М., 2000.
11. Козлов Ю.М. Административное право в вопросах и ответах: Учебное пособие. — М., 2000.
12. Котельникова Е.А., Семенцова И.А., Смоленский М.Б. Административное право: Учебник. — Ростов н/Д, 2002.
13. Макарейко Н.В., Черенков Е.А. Административное право в определениях и схемах. — М., 2000.
14. Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право. — М., 1997.
15. Овсянко Д.М. Административное право. — М., 2000.
16. Платонов Е.В. Административное право России (конспект лекций в схемах). — М., 1999.
17. Российский Б.В. Административное право: Практикум. — Нормативные акты. — М., 1998.
18. Российское административное право / Габригидзе Б.Н., Елисеев Б.В., Кузнецов С.М. и др. — М., 1998.
19. Смоленский М.Б., Котельникова Е.А. Административное право (экзаменационные ответы): Учебное пособие. — Ростов н/Д, 2002.
20. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. — М., 1998.
21. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. Полный курс. — М., 2001.

Оглавление

Предисловие	3
Глава 1. Административное право как отрасль права и как наука	5
1.1. Понятие административного права	5
1.2. Предмет и метод административного права	8
1.3. Система административного права	13
1.4. Источники административного права. Понятие и виды	16
1.5. Административное право в правовой системе Российской Федерации	18
Глава 2. Административное право и его роль в формировании правового государства и гражданского общества	21
2.1. Гражданское общество и правовое государство	21
2.2. Административное право и конституционные ценности	24
Глава 3. Административно-правовое регулирование. Принципы административного права, его нормы и отношения	25
3.1. Механизм административно-правового регулирования. Принципы административного права	25
3.2. Понятие, структура и виды административно- правовых норм	26
3.3. Способы реализации административно-правовых норм	30
3.4. Административно-правовые отношения и их основные черты	30
3.5. Содержание административно-правовых отношений и юридические факты	32
Глава 4. Управление, государственное управление и исполнительная власть	35
4.1. Общее понятие управления	35
4.2. Управление как социальное явление	36
4.3. Функции социального управления, стадии управленческого цикла	36
4.4. Государственное управление, его признаки и принципы	38

4.5. Исполнительная власть, ее место в системе властей. Соотношение исполнительной власти и государственного управления	42
Глава 5. Субъекты административного права Российской Федерации	46
5.1. Понятие субъектов административного права	46
5.2. Гражданство Российской Федерации. Полномочные органы, ведающие делами о гражданстве РФ	50
5.3. Права и обязанности граждан в сфере государственного управления	52
5.4. Административно-правовые гарантии прав граждан	56
5.5. Виды обращений граждан	58
5.6. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства	61
Глава 6. Административно-правовой статус органов исполнительной власти	68
6.1. Понятие и виды органов исполнительной власти	68
6.2. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти	71
6.3. Правительство Российской Федерации — высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации	75
6.4. Федеральные органы исполнительной власти, их система и структура	81
6.5. Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти	84
6.6. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации	85
Глава 7. Государственные служащие как субъекты административного права	90
7.1. Государственная служба: понятие, виды, система и принципы	90
7.2. Административно-правовой статус государственных служащих	96
7.3. Права государственных служащих	100
7.4. Обязанности государственных служащих	101
7.5. Административно-правовое регулирование прохождения государственной службы	103
7.6. Ответственность государственных служащих	108

Глава 8. Предприятия, учреждения и организации как субъекты административного права	111
8.1. Понятие и виды предприятий и учреждений. Основы их административно-правового статуса	111
8.2. Административно-правовой статус общественных объединений	116
8.3. Виды общественных объединений	117
8.4. Административно-правовой статус религиозных объединений	123
Глава 9. Формы государственного управления. Правовые акты управления	126
9.1. Понятие и виды административно-правовых форм	126
9.2. Понятие и юридическое значение правовых актов управления	128
9.3. Требования, предъявляемые к правовым актам управления	134
9.4. Административно-правовой договор	138
Глава 10. Методы государственного управления	140
10.1. Понятие, основные черты и виды административно-правовых методов управления	140
10.2. Убеждение как метод государственного управления	142
10.3. Социально-психологические и экономические методы государственного управления. Административное поощрение	144
Глава 11. Административное принуждение	147
11.1. Понятие и классификация мер административного принуждения	147
11.2. Классификация мер административного предупреждения и пресечения	149
11.3. Классификация мер административно-процессуального принуждения. Порядок применения мер административного принуждения	151
Глава 12. Ответственность в административном праве	153
12.1. Административное правонарушение: понятие, признаки, состав	153
12.2. Административная ответственность и ее отличие от иных видов ответственности в праве	156

12.3. Обстоятельства, исключающие административную ответственность	158
12.4. Понятие и виды административных наказаний. Правила их наложения	159
12.5. Дисциплинарная и материальная ответственность в административном праве	166
Глава 13. Административно-процессуальное право	170
13.1. Понятие, принципы и участники административного процесса	170
13.2. Задачи и принципы производства по делам об административных правонарушениях	175
13.3. Участники производства по делам об административных правонарушениях, их права и обязанности	178
13.4. Стадии производства по делам об административных правонарушениях	186
13.5. Рассмотрение дела об административном правонарушении	191
13.6. Пересмотр постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях	193
13.7. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях	200
Глава 14. Административное право и законность в управлении	205
14.1. Законность и целесообразность в государственном управлении. Государственная дисциплина	205
14.2. Способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении. Государственный контроль и его виды	207
14.3. Административный надзор: понятие, субъекты и содержание. Общий надзор органов прокуратуры	217
Глава 15. Административное право и организация управления в современных условиях	223
15.1. Характер государственного управления и его значение	223
15.2. Правовые основы организации управления. Правовые акты управления	229

Глава 16. Управление в сфере экономики	232
16.1. Основы организации государственного управления в сфере экономики	232
16.2. Государственное антимонопольное регулирование	241
16.3. Управление промышленностью	245
16.4. Государственное управление сельским хозяйством	255
16.5. Управление строительством и жилищно-коммунальной сферой	258
16.6. Управление транспортным комплексом	261
16.7. Организация управления связью	267
16.8. Управление в сфере природопользования и охраны природных ресурсов	269
16.9. Государственное управление финансами и кредитом	274
16.10. Государственное управление внешней и внутренней торговлей	283
Глава 17. Управление социально-культурной сферой	290
17.1. Организация государственного управления образованием	290
17.2. Управление в области науки	297
17.3. Управление в области культуры	301
17.4. Управление здравоохранением	305
17.5. Управление в области труда и социального развития	310
Глава 18. Управление в административно-политической сфере	314
18.1. Государственное управление в области обороны	314
18.2. Организация государственного управления безопасностью	318
18.3. Организационно-правовые основы государственного управления внутренними делами	324
18.4. Организация государственного управления иностранными делами	328
18.5. Управление в области юстиции	332
Глава 19. Административное право зарубежных стран	337
19.1. Административное право США	337

19.2. Административное право Германии	342
19.3. Административное право Франции	345
19.4. Административное право Англии	348
Список литературы	351
Нормативная литература	351
Специальная литература	358

**Бровко Николай Владимирович,
Смоленский Михаил Борисович,
Соколова Юлия Александровна**

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Учебник для вузов

Художественное оформление,
разработка серии: *В. Николаев*
Корректоры: *О. Милованова, Л. Михайлова*
Компьютерная верстка: *И. Ковальчук*

Лицензия № 065678 от 19 февраля 1998 г.
Подписано в печать 15.01.2003
Формат 60×90 1/16. Бумага газетная.
Гарнитура Таймс. Печать офсетная.
Тираж 5000 экз. Заказ № 6890.

Издательский центр «МарТ»
344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Темерницкая, 78
тел. (8632) 62-00-51, 40-86-48, 40-90-22
E-mail: mart@aaanet.ru
Web: <http://www.mart.aaanet.ru>

Издательско-книготорговый центр «МарТ»
121059, г. Москва, ул. Брянская, д. 7, офис 312
тел. (095) 241-56-91, 244-78-05, 243-51-58
E-mail: mart.m@astelit.ru

Отпечатано в полном соответствии
с качеством предоставленных диапозитивов
в Тульской типографии.
300600, г. Тула, пр. Ленина, 109



Издательский центр «МарТ»

344002, г. Ростов-на-Дону,
ул. Темерницкая, 78

Тел.: (8632) 62-00-51, 40-86-48, 40-90-22

e-mail: mart@donpac.ru
mart@aanet.ru

Оптовая и розничная торговля:

- ✓ учебная литература для вузов
- ✓ кодексы, комментарии, право
- ✓ бухгалтерский учет
- ✓ гуманитарные науки
- ✓ справочная литература

Ждем покупателей!



Издательский центр «МарТ»

344002, г. Ростов-на-Дону,
ул. Темерницкая, 78

Тел.: (8632) 62-00-51, 40-86-48, 40-90-22

Редакционный отдел:
e-mail: redactormart@donpac.ru

Приглашаем к сотрудничеству авторов:

- ✓ учебных пособий для вузов и колледжей
- ✓ книг по бухгалтерскому учету, экономике, праву, информатике и другим наукам

Рассмотрим все предложения!



ИКС «МарТ»

121059, г. Москва,
ул. Брянская, д. 7, офис 312
Тел.: (095) 241-56-91, 244-78-05, 243-51-58
e-mail: mart.m@astelit.ru

Оптовая торговля:

- ✓ бухгалтерский учет, экономика;
- ✓ гуманитарные науки, право;
- ✓ технологии;
- а также:
- ✓ кодексы, комментарии;
- ✓ деловая литература и т.д.

Ждем покупателей!

.....



ИКС «МарТ»

121059, г. Москва,
ул. Брянская, д. 7, офис 312
Тел.: (095) 241-56-91, 244-78-05, 243-51-58
e-mail: mart.m@astelit.ru

*Приглашаем к сотрудничеству
на самых лучших условиях авторов:*

- ✓ учебных пособий для вузов и колледжей;
- ✓ книг по бухгалтерскому учету, экономике, праву, информатике и другим наукам;
- ✓ другой интересной учебной и познавательной литературы

Рассмотрим все предложения!