

## **«Административное право»**

Автор: Лапина Марина Афанасьевна

### **Краткая справка об авторе**

Лапина Марина Афанасьевна, доктор юридических наук (по специальности 12.00.14 - административное, финансовое, информационное право) (2003); старший научный сотрудник (по специальности 12.00.02 – конституционное право; государственное управление; административное право; муниципальное право) (2000).

Специалист в области административного, информационного и экологического права. Обстоятельно обосновала особую роль административного права в обеспечении экологического правопорядка, повышении роли правоохранительных структур в реализации экологической функции государства. В последнее время особое внимание уделяет исследованиям, направленным на совершенствование деятельности органов исполнительной власти, осуществление административной реформы, раскрытие роли информационного права в современном обществе. Соавтор курса лекций по административному праву России, опубликованного в 2003 году; по административно-процессуальному праву России (2004 г.) и информационному праву (2004 г.).

Автор более 90 научных работ, в том числе пяти монографий, комментариев к главам 8 и 6 Кодекса РФ об административных правонарушениях и к главе 26 Уголовного кодекса РФ, трех учебников, пяти пособий и более пятидесяти статей, тезисов выступлений. Наиболее значимыми являются монографии: Обеспечение экологической безопасности правоохранительными органами: зарубежный опыт (М., 2001); Реализация экологической функции государства органами внутренних дел (М., 2002); Юридическая ответственность за экологические правонарушения (М., 2003); Государство, право и местное самоуправление в России: история и современность (М., 2005); Современная реформа системы государственного управления: административно-правовой аспект (М., 2007).

Награждена государственной наградой – медалью «В память 850-летия Москвы».

В МИЭМП с 2004 г. - профессор кафедры государственно-правовых дисциплин. Читает курсы лекций «Административное право», «Экологическое право».

### **От автора**

#### **Уважаемые студенты!**

Административное право является одной из основных отраслей российского права, входящая в систему публичного права. Административное право России имеет большое общественное значение для жизнеобеспечения и регулирования отношений, складывающихся в обществе.

Современные условия способствуют обусловленности государственного управления с постановкой основной задачи – обеспечение согласованной, упорядоченной деятельности всех составляющих частей механизма исполнительной власти.

В своей совокупности механизм исполнительной власти представляет государственную администрацию с полномочиями реализации своих прав в масштабах России. Органы исполнительной власти администрируют, то есть управляют экономикой, социально-культурной и административно-политической сферами жизни общества, обеспечивают практическую реализацию законодательных актов. Их деятельность носит административный, т.е. управленческий, исполнительный, внесудебный характер.

Сам термин "административное" происходит от латинского слова *administration* и означает руководить, управлять. Изучив курс административного права, Вы сможете юридически грамотно определять полномочия того или иного органа исполнительной власти, узнаете права и обязанности граждан и иных субъектов административного права в сфере государственного управления. Кроме того, сумеете отстаивать нарушенные права и занимать более активную жизненную позицию в том или ином вопросе, связанном с реализацией функций исполнительной власти.

Как образно выражаются административисты, знание курса административного права позволяет «грамотно читать вывески». Как правило, наименование того или иного учреждения, организации, предприятия и т.д. читается наоборот – снизу вверх. К примеру, что означает вывеска нашего учебного заведения – НОУ «МИЭМП». Это означает: во-первых, что оно является институтом, то есть высшим учебным заведением, занимающим свое иерархическое (самое низшее в соответствии с законодательством России) место среди иных форм ВУЗов (академия и университет); во-вторых, в названии определены направления специальностей и подготовки специалистов – экономика, менеджмент и право; в третьих, слово «московский» означает, что он территориально расположен в городе Москве и может иметь филиалы в других субъектах РФ (что мы и наблюдаем, если зайдём на официальный сайт МИЭМП и увидим перечень филиалов); в-четвертых, что институт является негосударственным образовательным учреждением (НОУ) со всеми вытекающими из этого статуса правовыми последствиями. Подробно о системе государственного управления в сфере образования Вы узнаете, изучив особенную часть курса административного права.

Государственное управление чаще всего воздействует на сам процесс существования и жизнедеятельности людей, затрагивая все сферы и механизмы общества. Любой гражданин, юридическое лицо сталкивается в своей повседневной жизни с административным правом: к примеру, при получении паспорта гражданина Российской Федерации, при регистрации юридического лица, при получении лицензии на осуществление определенных видов деятельности, при обращении в органы государственной власти, при совершении административного правонарушения и т.д. Регулятором всех отношений возникающих в сфере управления является административное право.

**Курс лекций подготовлен при информационной поддержке КонсультантПлюс и использованием нормативных правовых актов на 15.02.2009 года.**

## **РУКОВОДСТВО ПО ИЗУЧЕНИЮ КУРСА**

### **1. Цели и ожидаемые результаты курса**

**Цель курса** - сформировать у студентов дистанционной формы обучения целостное понимание назначения, содержания, закономерностей и особенностей правового регулирования управленческих процессов в современном государстве и обществе, умение ориентироваться в общей системе норм административного права при решении конкретных практических задач.

#### **Задачи курса:**

- освоение методик поиска необходимой информации, формирование источниковой и библиографической базы, понятийного аппарата, для обеспечения их юридически грамотного использования в изучаемой области общественных отношений;
- творческое осмысление изучаемого материала, на основе полученных знаний выработка собственного личностного видения сущности правового регулирования происходящих в государстве управленческих процессов, которое обуславливает возможность понимания;
- удовлетворение объективно возникающей потребности в дальнейшем самостоятельном более глубоком изучении предмета административного права, выявление и попытка имеющихся проблем правового регулирования разрешения организации и деятельности исполнительной власти;
- изучение вопросов административно-правового регулирования с учетом современных условий и развивающихся на их фоне тенденций; анализ становления и развития соотношения сфер государственного и негосударственного управления; выявление проблем применения методов убеждения и принуждения, особенностей административно-правового статуса субъектов административного права и процесса; изучение взаимосвязи и разграничения таких понятий, как государственное регулирование и управление; выявление специфики административно-правовых отношений в различных сферах государственного управления.

**Предмет изучения** - общественные отношения, возникающие в ходе организации и реализации исполнительной власти в сфере государственного управления.

**Курс включает** общую и особенную части. Общая - содержит характеристики основных институтов административного права, соответствующих сущности его систематизации в современном виде. Особенная - отражает административно-правовую организацию государственного управления в трех основных сферах: экономической, социально-культурной и административно-политической.

После изучения курса студенты будут:

а) **иметь представление:** о месте и роли административного права в системе права Российской Федерации; об организации государственного управления в Российской Федерации; о системе, структуре и компетенции органов исполнительной власти;

б) **знать:** субъекты административного права; механизм административно-правового регулирования; основные принципы организации и деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации; основные формы и методы деятельности органов исполнительной власти; основы государственной службы и правовой статус государственных служащих; основные стадии административного процесса; виды административных производств; содержание и способы обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти; административно-правовое регулирование в различных сферах управления;

в) **уметь использовать:** полученные познания в области деятельности органов исполнительной власти при решении конкретных дел, анализе отдельных административных норм;

г) **владеть:** навыками выполнения административно-процессуальных действий, связанных с осуществлением деятельности органов исполнительной власти.

Успешное изучение курса возможно лишь при самостоятельной систематической работе студентов над источниками административного права, учебной, научной и учебно-методической литературой, а также над анализом имеющейся судебной практики, связанной с разрешением административных споров.

Учебный процесс включает самостоятельное изучение лекционного материала, тематические дискуссии и деловые игры, индивидуально-контрольные собеседования, консультации с преподавателем,

выполнение контрольных заданий и проведение тестирования обучающихся. В ходе усвоения содержания настоящего курса студентам необходимо использовать знания, полученные ими при изучении следующих дисциплин: теории права и государства, конституционного права и других отраслей системы российского права.

## 2. Связь курса с другими дисциплинами

Систему административного права принято рассматривать как отрасль российского права, как область юридической науки и как учебную дисциплину.

Как отрасль оно создает основу для правового регулирования государственного и некоторых областей социального управления, главной задачей которого является обеспечение согласованной, упорядоченной деятельности всех элементов, составляющих нашу общественную систему.

Наука административного права имеет целью исследование совокупности административно-правовых норм, административно-правовых категорий и практики применения административно-правовых норм. В этом смысле она играет роль необходимого источника знаний о правовом регулировании государственного управления, о системе исполнительной власти и механизме ее реализации.

Как наука и дисциплина, административное право сочетает в себе элементы многих отраслей знаний - теории государства и права, конституционного (государственного) права, муниципального, трудового, гражданского права, финансового права, уголовного права и процесса, что предопределяет их тесную взаимосвязь.

В то же время учебная дисциплина "Административное право" столь тесно связанная с другими юридическими дисциплинами имеет сугубо индивидуальные отличия, основные из которых заключаются в нестабильности, изменчивости ее предмета, постоянном обновлении, обогащении правового арсенала органов исполнительной власти.

## 3. План изучения курса

№ раздела/темы	Наименование разделов и тем	Задание по теме	Срок сдачи работы (неделя)
<b>Часть первая. Государственное управление и административное право</b>			
<b>Раздел 1. Введение в курс административного права</b>			
1	Государственное управление и исполнительная власть		
2	Предмет, методы, источники и система административного права		
3	Механизм административно-правового регулирования	ТК-1	3 неделя
<b>Раздел 2. Субъекты административного права.</b>			
4	Общая характеристика субъектов административного права		4 неделя
5	Органы исполнительной власти		5 неделя
6	Государственные служащие		6 неделя
<b>Раздел 3. Административно-правовые формы и методы государственного управления.</b>			
7	Понятие и виды административно-правовых форм и методов государственного управления		
8	Административное правонарушение и административная ответственность	РК	8 неделя
<b>Раздел 4. Административный процесс.</b>			
9.	Понятие и основные принципы административного процесса. Административные производства.	Д	9 неделя

10.	Производство по делам об административных правонарушениях	ТК-2	10 неделя
<b>Раздел 5. Обеспечение законности и дисциплины в государственном управлении.</b>			
11.	Сущность и способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении.	Э	11 неделя
<b>Часть вторая.</b> <b>Административно-правовое регулирование в сферах и отраслях управления.</b> <b>Раздел 6. Административно-правовое регулирование в сфере межотраслевого управления.</b>			
12.	Организация государственного управления в современных условиях и виды межотраслевого управления.		14 неделя
<b>Раздел 7. Административно-правовое регулирование в хозяйственной, социально-политической и социально-культурной сферах управления.</b>			
13	Административно-правовое регулирование управления в сфере хозяйственной деятельности		
14	Административно-правовое регулирование в социально-политической сфере управления	КР	14 неделя
15	Административно-правовое регулирование в социально-культурной сфере управления		
		ИК (тест) по всем темам	16 неделя
16	Выставление экзамена		16 неделя

4. График контрольных мероприятий

Вид работы	Недели прохождения контрольных этапов и сдачи заданий															
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
ТК			1							2						
Д									1							
Э											1					
КР														1		
РК								1								
ИК																1
Экзамен																1

ТК - Текущий контроль

Д — дискуссия

Э — эссе

КР — контрольная работа

РК — рубежный контроль

ИК — итоговый контроль

Текущий контроль (ТК) включает несколько тестовых вопросов или проблемную задачу. Результаты текущего контроля позволят преподавателю обратить внимание и дать рекомендации студенту по изучению наиболее сложных для него вопросов; результаты текущего контроля оцениваются по балльной системе.

Дискуссия (Д) — это групповое обсуждение проблем по заранее заданной теме. Участие в дискуссии обязательно для каждого студента. Студент должен изучить учебную и научную литературу по теме дискуссии, ориентироваться в действующем законодательстве. Оцениваться будет не только степень активности в форуме, но, прежде всего, аргументированная позиция студента относительно поставленного в дискуссии вопроса.

Контрольная работа (КР) — это теоретическая работа, суть которой заключается в изложении представлений различных авторов на рассматриваемую проблему или обзоре нескольких источников.

Рубежный контроль (РК) — комплексный контроль, состоящий из двух заданий: 1) решения задачи, требующей теоретических знаний и анализ норм существующего законодательства в области административных правонарушений; 2) тесты по пройденным темам.

Эссе (Э) — это свободное рассуждение студента по заданной теме. Главным критерием оценки эссе является как степень отражения в нем изученного материала, так и оригинальность подхода. Кроме этого не последнюю роль в получении высшего балла при оценке эссе играет способность студента аргументированно отстаивать свою точку зрения.

Размер работы не должен превышать 5 страниц формата А4, набранных 12 кеглем, через полutorный интервал.

Итоговый контроль (ИК) — это итоговый тест по всем темам учебного курса.

Экзамен выставляется по итогам всех пройденных за семестр контрольных мероприятий.

Структура рейтинга курса

Рейтинг контрольных заданий:

- текущий контроль (ТК) — 5 баллов;
- дискуссия (Д) — 10 баллов;
- эссе (Э) — 15 баллов;
- контрольная работа (КР) — 20 баллов;
- рубежный контроль (РК) — 20 баллов;
- итоговый контроль (ИК) — 25 баллов.

Таким образом, максимальная сумма, которую можно набрать, успешно выполнив все задания и тесты, составляет 100 баллов.

## **РУБЕЖНЫЙ КОНТРОЛЬ**

*1 задание* - решение задачи по теме «Административные правонарушения».

Решение задачи должно показать знания по определению элементов состава административного правонарушения, логические рассуждения о наличии этих элементов, исходя из условия задачи; умение пользоваться нормами Кодекса РФ об административных правонарушениях, грамотное определение соответствующей статьи Кодекса; умение определить подведомственность дела об административном правонарушении; умение грамотно воспользоваться статьями Кодекса, в которых определены субъекты административной юрисдикции, имеющих право составлять протокол об административном правонарушении, а также имеющих право принимать решение по делу об административном правонарушении.

Вариант № 1.

16-летний гражданин N. на протяжении шести месяцев уклонялся от медицинского обследования. Об этом стало известно участковому уполномоченному милиции, который составил протокол об административном правонарушении, предусмотренном статьей 21.6 КоАП РФ, и наложил на него административный штраф в размере 600 рублей.

Правомерно ли поступил участковый уполномоченный милиции? Каков порядок взаимодействия военных комиссариатов с территориальными органами внутренних дел по обеспечению исполнения гражданами воинской обязанности?

Вариант № 2.

В результате проверки магазина «Продукты», были выявлены факты продажи немаркированных продуктов, маркировка которых обязательна, а также случаи нарушения порядка ценообразования. За данные нарушения начальник территориального управления государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей Х., привлёк директора магазина «Продукты» в соответствии со ст. 14.7 к административной ответственности в виде административного штрафа в сумме 10 тыс. рублей. Оцените правомерность действий Х.

Вариант № 3.

Гражданин П. после получения паспорта обнаружил в нем ряд неточностей, допущенных сотрудником паспортно-визовой службы, в частности, было неверно написано его отчество. Он самостоятельно исправил допущенные ошибки. Через некоторое время в период проведения специальной операции в районе его проживания сотрудники милиции попросили его предъявить документы, удостоверяющие его личность. Гражданин П. предъявил паспорт, сотрудники милиции тщательно проверяя документы, обнаружили следы подчистки и исправления на 3 странице паспорта. В связи с этим милиционеры попросили пройти гражданина Петрова в территориальный орган внутренних дел для выяснения обстоятельств дела.

Вопрос: Как должен был поступить П., обнаружив ошибочную запись в паспорте? Есть ли в его действиях состав административного правонарушения? Правомерны ли действия сотрудников милиции?

Вариант № 4

Гражданин К. во время зимних каникул пришел на ледовый каток для того, чтобы взять в прокат коньки и покататься по льду. Согласно установленным на катке правилам, помимо оплаты времени катания на коньках необходимо еще сдать в залог паспорт. К. уплатил установленную сумму, сдал паспорт и ушел кататься.

Во время катания Ковалева по льду владелец проката отлучился на 10 минут в магазин, а по возвращению обнаружил, вскрытую будку, а также и то, что паспорт К. отсутствует.

Вопрос: кем и какое административное правонарушение совершено в данном случае?

Вариант № 5

Пенсионер С., сидя на скамейке у своего дома увидел, что на углу противоположного дома из подвала выбрасываются крупные клубы дыма. В связи с этим он позвонил «01». Прибывшие на место происшествия пожарные обнаружили, что в подвале дома лопнула труба с горячей водой и выбрасывающиеся на поверхность клубки дыма - это просто пар от горячей воды.

Вопрос: Есть в действиях пенсионера С. состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.13 КоАП РФ?

Вариант № 6

В августе семья У., приобретя дачу в живописном дачном посёлке, перевозила необходимое имущество. После установки всего имущества осталось большое количество картона и других упаковочных материалов. У. с сыном вынесли весь мусор на поляну, расположенную вблизи леса и разожгли костер с целью уничтожения данных материалов. У. был привлечён к административной ответственности в виде штрафа в сумме 200 рублей государственным инспектором в зоне деятельности лесхоза по контролю за состоянием, использованием, охраной и защитой лесного фонда. У. отказался выплатить указанный штраф, поясняя это тем, что только органы, осуществляющие государственный пожарный надзор, могут привлечь его к соответствующей ответственности за указанные действия.

Оцените законность действия государственного инспектора.

Вариант № 7.

Проезжавшие на служебной машине сотрудники ГИБДД, обратили внимание что молодой человек, находящийся в кабине телефона-автомата, сильно бьёт трубкой о сам аппарат. На вопрос сотрудников ГИБДД учащийся 7 класса П. пояснил, что аппарат проглотил два жетона, а он так и не смог поговорить. Осмотрев аппарат, милиционеры установили, что трубка аппарата, которой наносились удары и диск набора номера, по которому эти удары наносились, повреждены. Сотрудники привлекли П. к административной ответственности в виде административного штрафа в сумме 500 рублей и обязали отремонтировать телефон-автомат. Через три дня на имя командира подразделения, в котором служили

милиционеры, поступила жалоба от матери П. на действия данных сотрудников, т.к. они назначили два административных наказания за действия её сына.

Какие нарушения законодательства и юридические ошибки были совершены, кем они были допущены?

2 задание – решение тестов

Информация о тесте	
Автор:	Лапина М.А.
Вопросов в задании:	10
Общее время тестирования (мин):	20
Зачет (правильных ответов):	6
«Текущий контроль-2»	

1. Способность лица своими действиями осуществлять права, выполнять обязанности, предусмотренные административно-правовыми нормами, и нести ответственность в соответствии с этими нормами – это...

- + административная дееспособность
- административная правоспособность лица
- административная деликтоспособность
- правосубъектность

2. Условия и порядок приобретения и прекращения гражданства РФ определены в...

- + Федеральном законе от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации»
- Законе РФ от 25 июля 1993 г. «О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»
- Федеральном законе от 15 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»
- Конституции РФ
- Постановлении Правительства РФ от 10 января 2002 г. «Условия и порядок приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации»

3. Документом, выданным иностранному гражданину в подтверждение его права на постоянное проживание в России является...

- + вид на жительство
- миграционная карта
- паспорт иностранного гражданина
- штамп в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина
- виза

4. В структуру федеральных органов исполнительной власти входят...

- + министерства, федеральные службы, федеральные агентства
- министерства, федеральные агентства, государственные комитеты
- министерства, федеральные службы, государственные корпорации, государственные комитеты
- министерства, государственные надзоры, федеральные комиссии
- федеральные министерства и агентства

5. Коллегиальным органом исполнительной власти является...

- + Администрация области
- Государственная дума РФ
- Совет Федерации Федерального Собрания
- Федеральное министерство
- Совет Безопасности РФ

6. Правительство РФ руководит деятельностью:

- + Министерства образования и науки РФ
- Министерства юстиции РФ
- Министерства иностранных дел РФ
- Министерства обороны РФ
- Директора Федеральной службы безопасности РФ

7. Государственными служащими являются...

- + : служащие органов государственной власти
- : муниципальные служащие
- : депутаты Государственной Думы РФ
- : судьи
- : служащие государственных предприятий и учреждений

8. Предельный возраст нахождения государственного служащего на гражданской государственной службе РФ...

- + : с достижением 65 лет
- : с достижением 60 лет
- : с достижением 45 лет
- : такой возраст законодателем не установлен
- : с достижением 70 лет

9. Должности гражданской службы подразделяются на следующие категории, начиная с наиболее значимых

- 1: руководители
- 2: помощники (советники)
- 3: специалисты
- 4: обеспечивающие специалисты

10. Основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан – это...

- + : общественная организация
- : общественный фонд
- : общественное движение
- : орган общественной самодеятельности

### **КОНТРОЛЬНАЯ РАБОТА**

Работа должна содержать план, основную часть и список использованных источников (не менее 5 литературных). По выбранной теме необходимо кратко осветить основные понятия той или иной сферы государственного управления, дать краткую характеристику имеющимся нормативно-правовым актам, регулирующим общественные отношения, раскрыть основы государственного управления, компетенцию органов государственного управления в соответствии с действующими редакциями нормативных правовых актов, кратко изложить административную ответственность за неисполнение норм административного права. Для написания контрольной работы советую воспользоваться научной и учебной литературой с обязательной ссылкой на авторов, высказать свою позицию об имеющихся проблемах государственного управления в исследуемой сфере отношений. При раскрытии структуры и компетенции органов исполнительной власти можно обратиться на официальные сайты этих органов или найти нужную информацию через сайт Президента РФ или Правительства РФ.

### **Примерная тематика контрольных работ**

по курсу «Административное право России» (особенная часть), можно предложить свою тему на выбор по профилю профессиональной деятельности студента, предварительно согласовав ее с тьютором.

1. Административно-правовое регулирование управления обороной.
2. Административно-правовое регулирование управления государственной безопасностью.
3. Административно-правовое регулирование управления внутренними делами.
4. Административно-правовое регулирование управления иностранными делами
5. Государственное регулирование и управление в области охраны государственной границы.
6. Административно-правовое регулирование управления юстицией.
7. Государственное управление в области таможенного дела.
8. Государственное регулирование и управление в области здравоохранения.
9. Государственное регулирование и управление в области культуры.
10. Административно-правовое регулирование управления образованием.
11. Система и административно-правовой статус органов управления наукой.
12. Средства массовой информации и административно-правовое регулирование их деятельности. Органы управления печатью и информацией.
13. Административно-правовое регулирование отношений в сфере социальной защиты населения. Система органов социальной защиты.

14. Система и административно-правовой статус органов управления физкультурой.
15. Система и административно-правовой статус органов управления туризмом.
16. Административно-правовое регулирование в сфере жилищно-коммунального хозяйства.
17. Административно-правовое регулирование управления транспортом.
18. Государственное регулирование и управление в области промышленности.
19. Государственное регулирование и управление в области охраны окружающей среды.
20. Государственное регулирование и управление в области природопользования.

### ЭССЕ

Тема: «Соотношение понятий «государственный контроль» и «административный надзор» в государственном управлении»

В науке административного права понятия контроля и надзора трактуются учеными неоднозначно. Проанализируйте ситуацию с учетом мнений ученых-административистов, какая позиция является наиболее устоявшейся в настоящее время.

### ДИСКУССИЯ

ТЕМА «Понятие и основные принципы административного процесса. Административные производства»

В ходе тематической дискуссии студентам предлагается обсудить проблемы административно-процессуального права и ответить на следующие вопросы:

1. Какие существуют основания классификации административных производств в науке административно-процессуального права?
2. Следует ли выделять в самостоятельную отрасль права административно-процессуальное право?
3. Какие в настоящее время имеются законопроекты по совершенствованию административно-процессуальных правоотношений?
4. Как соотносятся понятия административные производства и административные процедуры?
5. Какие вы можете дать предложения по совершенствованию административно-процессуальных норм?

Помимо рекомендуемых источников и литературы студентам предлагается для ответа на поставленные вопросы найти материалы судебной практики, а также законопроекты, касающиеся совершенствования института административного процесса, следует изучить научную литературу по данной проблеме.

### ТЕКУЩИЙ КОНТРОЛЬ № 1 (ТК 1)

Информация о тесте	
Автор:	Лапина М.А.
Вопросов в задании:	10
Общее время тестирования (мин):	20
Зачет (правильных ответов):	6
«Текущий контроль-1»	

1. Административное право - это отрасль... права
  - +: публичного
  - : гражданского
  - : конституционного
  - : частного
2. Особенная часть административного права включает в себя правовой институт, определяющий
  - +: управление в социально-культурной области
  - : формы и методы государственного управления
  - : обеспечение законности в государственном управлении
  - : систему органов исполнительной власти
  - : методы принуждения
3. Социальное управление включает в себя управление...
  - +: государственными и негосударственными общественными делами

- : экономическим методом
- : техническими средствами
- : биологическими процессами
- : политическими средствами

4. Специфической чертой исполнительной власти, отличающей ее от законодательной и судебной, является...

- +: исполнительно-распорядительная, непосредственно-организующая направленность
- : государственно-властный характер
- : аполитичность
- : возможность законодательной инициативы
- : возможность разрешения юридических споров

5. Источники административного права по юридической значимости

- 1: Конституция РФ
- 2: Федеральные конституционные законы
- 3: Федеральные законы
- 4: Указы Президента Российской Федерации
- 5: Постановления Правительства РФ

6. Соответствие между понятиями по различным методам

- L1: убеждение и принуждение
- L2: императивный и диспозитивный
- L3: гносеология, статистический, сравнительно-правовой
- L4: дозволение, предписание, запрет
- L5:
- R1: метод государственного управления
- R2: метод правового регулирования
- R3: метод научного познания
- R4: средство (метод) правового регулирования
- R5: метод (форма) реализации права

7. Норма административного права, закрепляющая порядок, процедуры осуществления власти – это... норма

- +: процессуальная
- : материальная
- : обязывающая
- : императивная
- : правоохранительная

8. Только компетентные органы государственной власти и их должностные лица могут реализовывать такую форму норм административного права как ...

- +: применение
- : соблюдение
- : толкование
- : запрещение
- : исполнение и использование

9. Диспозиция административно-правовой нормы – это ### поведения

- +: правило
- : условие
- : режим
- : основание возникновения
- : последовательность

10. Как правило, обязательным субъектом административного правоотношения является...

- +: орган исполнительной власти или его должностное лицо
- : физическое лицо
- : предприятие, учреждение
- : общественное объединение

-: гражданин

## ТЕКУЩИЙ КОНТРОЛЬ № 2 (ТК 2)

Информация о тесте	
Автор:	Лапина М.А.
Вопросов в задании:	10
Общее время тестирования (мин):	20
Зачет (правильных ответов):	6
«Текущий контроль-3»	

1. Соотношение понятий административный процесс и административные производства...

- + административный процесс включает отдельные виды административных производств
- административные производства состоят из административного процесса
- равнозначные понятия
- применяется понятие административный процесс
- административные производства включают виды административных процессов

2. Факультативной стадией административного производства является...

- + обжалование и опротестование решения
- исполнение решения
- рассмотрение дела
- принятие по делу решения
- возбуждение дела

3. Административный процесс включает...

- + производство по делам об административных правонарушениях
- исковое производство
- производство о конституционности законов
- производство в суде присяжных
- производство в кассационной инстанции

4. Срок рассмотрения заявления, не требующего дополнительной проверки, поступившего от гражданина составляет...

- + 15 дней
- 10 дней
- 20 дней
- 1 месяц
- 2 месяца

5. Нормативный правовой акт, в котором закреплены процедура декларирования соответствия, имеет название...

- + Федеральный закон «О техническом регулировании»
- Закон РФ «О защите прав потребителей»
- Федеральный закон «О стандартизации»
- Федеральный закон «О сертификации продукции и услуг»
- Федеральный закон «О соответствии продукции и услуг предъявляемым требованиям»

6. Такое обстоятельство исключает производство по делу об административном правонарушении...

- + действие лица в состоянии крайней необходимости
- раскаяние лица, совершившего административное правонарушение
- совершение административного правонарушения в состоянии сильного душевного волнения (аффекта) либо при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств
- совершение административного правонарушения несовершеннолетним
- совершение административного правонарушения беременной женщиной или женщиной, имеющей малолетнего ребенка

7. Срок рассмотрения жалобы на постановление об административном аресте, поступившей от лица, отбывающего данное наказание составляет...

- +: 24 часа
- : 4 часа
- : 6 часов
- : 12 часов
- : 48 часов

8. Обращение граждан направленное на улучшение организации и деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций – это...

- +: предложение
- : жалоба
- : заявление
- : ходатайство
- : петиция

9. Обращение граждан в органы государственной власти и местного самоуправления в виде... носит только коллективный характер

- +: петиция
- : предложение
- : заявление
- : жалоба

10. Административный иск подается

- +: только в судебные органы
- : только в административные органы
- : и в административные, и в судебные органы
- : в прокуратуру
- : уполномоченному по правам человека

ИТОГОВЫЙ КОНТРОЛЬ

Информация о тесте	
Автор:	Лапина М.А.
Вопросов в задании:	40
Общее время тестирования (мин):	60
Зачет (правильных ответов):	21
ИК	

ТЕСТЫ

итогового контроля за изучением курса «Административное право»

1. Современная система отрасли административного права включает в себя...

- +: общую и особенную часть
- : административно-процессуальное право
- : административно-исполнительное право
- : материальное административное право
- : общую теорию социального управления

2. Общая часть административного права включает в себя правовые институты, определяющие

- +: административно-правовой статус индивидуальных и коллективных субъектов административного права
- : управление в области экономики
- : управление в административно-политической области
- : управление обороной
- : управление безопасностью

3. Методы науки административного права:

- +: методы гносеологии (познания) – логические, формально-юридические
- : запрет, дозволение, обязывание
- : методы правового регулирования общественных отношений

- : методы воздействия на сознание и поведение управляемых
- : методы убеждения и принуждения

4. Основным принципом исполнительной власти является...

- +: федерализм
- : демократический центризм
- : коллегиальность
- : единоначалие
- : исполнительность

5. Методы административно-правового регулирования...

- +: императивные предписания, разрешения и запреты на совершение определенных действий
- : формально-юридические и сравнительно-правовые методы
- : убеждение и принуждение
- : «кну́та» и «пря́ника»

6. Основной источник административного права - ...

- +: Конституция РФ
- : Кодекс РФ об административных правонарушениях
- : Кодекс административных процедур
- : Федеральный закон «Об административных регламентах»
- : Федеральный конституционный закон «О Правительстве РФ»

7. Соответствие между понятиями по различным методам

- L1: убеждение и принуждение
- L2: императивный и диспозитивный
- L3: гносеология, статистический, сравнительно-правовой
- L4: дозволение, предписание, запрет
- L5:
- R1: метод государственного управления
- R2: метод правового регулирования
- R3: метод научного познания
- R4: средство (метод) правового регулирования
- R5: метод (форма) реализации права

8. Реализация норм административного права осуществляется путем

- +: применения норм
- : привлечения к административной ответственности
- : доктринального толкования норм
- : административного принуждения
- : издания нормативных актов

9. Административно-правовые нормы, определяющие права и обязанности субъектов правоотношений - ...нормы

- +: материальные
- : процессуальные
- : процедурные
- : категорические
- : исполнительные

10. Субъекты, объект и содержание - ... административных правоотношений

- +: состав (структура)
- : юридический факт
- : норма
- : механизм

11. Способность иметь права и обязанности, закрепленные нормами административного права – это ...

- +: административная правоспособность
- : административная правосубъектность
- : административная деликтоспособность

-: административная дееспособность

12. Наиболее широким, охватывающим другие перечисленные понятия, является...

- +: административная правосубъектность
- : административная правоспособность
- : административная дееспособность
- : административные обязанности
- : административные права

13. Условия и порядок приобретения и прекращения гражданства РФ определены в...

- +: Федеральном законе от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации»
- : Законе РФ от 25 июля 1993 г. «О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»
- : Федеральном законе от 15 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»
- : Конституции РФ
- : Постановлении Правительства РФ от 10 января 2002 г. «Условия и порядок приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации»

14. Документом, выданным иностранному гражданину в подтверждение его права на постоянное проживание в России является

- +: вид на жительство
- : миграционная карта
- : паспорт иностранного гражданина
- : штамп в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина
- : виза

15. Коллегиальным органом исполнительной власти является...

- +: Правительство РФ
- : Совет Федерации Федерального Собрания
- : Федеральное министерство
- : Совет Безопасности РФ

16. Президент РФ руководит деятельностью...

- +: министерства иностранных дел РФ
- : министерства образования и науки РФ
- : министерства труда и социального развития РФ
- : министерства финансов РФ

17. Соответствие между понятиями, определяющими административно-правовой статус субъекта РФ

- L1: основной источник субъекта РФ
- L2: глава исполнительной власти в области
- L3: лицо, утверждающее структуру администрации края
- L4: коллегиальный исполнительный орган государственной власти
- L5:
- R1: конституция или устав субъекта РФ
- R2: губернатор
- R3: глава исполнительной власти
- R4: правительство субъекта РФ
- R5: федеральный закон

18. Государственными служащими не являются лица, занимающие государственные должности...

- +: членов Правительства
- : сотрудника ФСБ России
- : милиционера
- : заместителя Министра
- : государственного инспектора по охране земель

19. Законодательством предусмотрено ... категории государственных должностей государственной службы

- + : четыре
- : одна
- : две
- : три
- : пять

20. Государственной службой субъекта РФ является...

- + : государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации
- : служба в органах прокуратуры
- : служба в Вооруженных силах РФ
- : служба в органах местного самоуправления
- : служба в органах внутренних дел

21. Должности гражданской службы подразделяются на следующие группы, начиная с наиболее значимых

- 1: Высшие
- 2: главные
- 3: ведущие
- 4: старшие
- 5: младшие

22. Соответствие между понятиями по актам управления

- L1: правовой акт управления
- L2: неправовая форма деятельности исполнительной власти
- L3: протокол об административном правонарушении
- L4: конклюдентные формы
- L5:
- R1: приказ министерства
- R2: организационное действие
- R3: индивидуальный акт управления
- R4: жесты государственного служащего (сотрудника ГАИ)
- R5: правоприменительная деятельность

23. Общий срок вступления в силу на всей территории РФ нормативных актов федеральных органов исполнительной власти...

- + : по истечении 10 дней с момента официального опубликования.
- : с момента официального опубликования
- : по истечении 5 дней с момента озвучивания в СМИ
- : с момента регистрации в Министерстве юстиции РФ
- : по истечении 7 дней с момента официального опубликования

24. Государственной регистрации подлежат ведомственные нормативные акты...

- + : затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина
- : изданные на основании постановлений Правительства РФ
- : изданные на основании административно-правовых актов органов исполнительной власти субъектов РФ
- : содержащие сведения, составляющую государственную тайну

25. К мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях являются...

- + : привод
- : лишение специального права, предоставленного физическому лицу
- : приостановление движения транспорта
- : предупреждение
- : административный арест

26. Соответствие понятий, определяющих административное правонарушение

- L1: законодательство об административных правонарушениях
- L2: субъект административного правонарушения
- L3: формы вины
- L4: объективная сторона
- L5:
- R1: КоАП РФ и законы субъектов РФ

R2: физическое или юридическое лицо  
R3: умысел или неосторожность  
R4: деяние  
R5: физическое лицо

27. Кодекс РФ об административных правонарушениях содержит ... разделов

- + : Пять
- : Шесть
- : Два
- : Три
- : Четыре

28. Впервые введены в Кодекс РФ об административных правонарушениях такой вид административного наказания как ...

- + : административное приостановление деятельности
- : административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства
- : предупреждение
- : административный арест
- : исправительные работы

29. Мера административного наказания, которая применяется к юридическим лицам ...

- + : административное приостановление деятельности
- : лишение специального права, предоставленного юридическому лицу (лицензии, разрешения)
- : дисквалификация
- : арест имущества

30. Действующим законодательством максимальный срок административного ареста установлен до ...

- + : 30 суток
- : 2-х месяцев
- : 3-х суток
- : 3-х месяцев
- : 20 суток

31. Административный процесс - это ...

- + : порядок осуществления государственно-управленческой деятельности, совокупность последовательных действий, совершаемых с целью реализации норм административного права
- : деятельность по совершению операций с нормами права
- : правовая форма деятельности уполномоченных на то органов государства и должностных лиц
- : деятельность, результаты которой обязательно оформляются в соответствующих процессуальных документах
- : деятельность соответствующих органов государственной власти, посредством которой реализуются их функции

32. Правильная последовательность стадий административного процесса

- 1: возбуждение управленческого дела
- 2: расследование дела
- 3: рассмотрение дела
- 4: принятие по делу решения
- 5: обжалование и опротестование решения
- 6: исполнение решения

33. Лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, называется...

- + : лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении
- : подозреваемый
- : обвиняемый
- : лицо, привлекаемое к административной ответственности
- : лицо, задержанное за административное правонарушение

34. В случае подтверждения совершения противоправного деяния в состоянии невменяемости...

- + : лицо освобождается от применения юридических санкций
- : к лицу применяются смягчающие обстоятельства
- : лицо приравнивается к лицу, действующему в состоянии крайней необходимости
- : лицо подлежит амнистии
- : лицо подлежит принудительному стационарному лечению в медицинских учреждениях

35. Кратковременное ограничение свободы физического лица для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении в соответствии с КоАП РФ – это...

- + : административное задержание
- : доставление
- : административный арест
- : привод
- : административный надзор

36. Мера обеспечения производства к свидетелю в случае его неявки на рассмотрение дела об административном правонарушении...

- + : привод
- : доставление
- : административное задержание
- : заключение под стражу
- : арест

37. Срок погашения административного наказания...

- + : равен одному году
- : дифференцируется в зависимости от вида административного наказания
- : дифференцируется в зависимости срока и размера административного наказания
- : равен двум годам
- : равен трем годам

38. Органы Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии относятся к следующему виду органов исполнительной власти...

- + : межотраслевым
- : общей компетенции
- : отраслевым
- : вертикальным
- : горизонтальным

39. Военное положение – это особый правовой режим, ...

- + : вводимый на территории РФ или в отдельных ее местностях в случаях агрессии против РФ или непосредственной угрозы агрессии
- : вводимый на всей территории РФ или в ее отдельных местностях
- : вводимый на территории, на которой расположены объекты военного, научного и иного социального назначения, с целью обеспечения необходимой общественной безопасности
- : созданный для обеспечения государственной тайны
- : обеспечивающий соблюдение правил содержания, пересечения, ведения хозяйственной, промысловой и иной деятельности на территории Государственной границы

40. Структурным подразделением МВД РФ является...

- + : Федеральная миграционная служба
- : Федеральная служба по исполнению наказаний
- : противопожарная служба
- : пограничные войска
- : Федеральная регистрационная служба

**Часть первая. Государственное управление и административное право**

## Раздел 1. Введение в курс административного права

### Тема 1. Государственное управление и исполнительная власть

Государственное управление как разновидность управления делами государства и социального управления. Государственное управление — особый вид государственной деятельности. Сущность и основные признаки государственного управления.

Государственное управление и исполнительная власть, их функции и принципы. Соотношение государственного управления и исполнительной власти. Требования, предъявляемые к государственному управлению и исполнительной власти на современном этапе развития общества.

#### Краткое предисловие к данной теме.

Уважаемые студенты! Как правило, учебники по той или иной отрасли права начинаются непосредственно с понятия этой отрасли, предмета, метода, источников и т.п. На наш взгляд, учебный курс административного права можно успешно освоить только в том случае, если Вам удастся разобраться в сущности ключевых понятий «государственное управление» и «исполнительная власть». Вот почему, автор данного курса сочла необходимым остановиться на этих понятиях более подробно по сравнению с другими темами курса.

#### **1.1. Сущность и основные признаки государственного управления**

Раскрывая содержание, цели, функции и другие особенности государственного управления, необходимо, прежде всего, остановиться на самом понятии «управление» и «социальное управление».

Термин «управление» стал универсальным средством характеристики определенного вида деятельности, т.е. совокупности действий, совершаемых ради достижения соответствующих общественно значимых целей.

В самом широком смысле управление означает руководство чем-либо или кем-либо. В подобном понимании оно трактуется и в наши дни. Сущностью управления является достижение результата путем целенаправленного воздействия.

С точки зрения общенаучного понимания «управление общественными процессами выступает как целенаправленное воздействие людей на общественную систему в целом и на ее отдельные звенья на основе познания и использования присущих ей объективных закономерностей в интересах обеспечения ее оптимального функционирования и развития, достижения поставленных целей»<sup>1</sup>. Один из ведущих исследователей в области государственного управления Г. В. Атаманчук определил управление как «целеполагающее, организующее и регулирующее воздействие людей на собственную общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные структуры (государство, общественные объединения, партии, фирмы, кооперативы, предприятия, ассоциации, союзы и т.д.)»<sup>2</sup>.

Управление в философском смысле — это целенаправленное воздействие субъекта на объект, содержанием которого является упорядочение системы, обеспечение ее функционирования в соответствии с закономерностями ее существования и развития, реализуемое в связях между субъектом и объектом и осуществляемое субъектом управления.

Исходя из общетеоретических позиций, можно выделить следующие *основные признаки управления*:

- является функцией любой организованной системы (технической - управление техникой, машинами, технологическими процессами, биологической - управление процессами жизнедеятельности живых организмов, социальной - управление общественными процессами, людьми и организациями), обеспечивающая ее целостность и должный режим деятельности в целях достижения определенных задач;
- служит интересам взаимодействия элементов, составляющих ту или иную систему и представляющих единое целое с общими для всех элементов задачами;
- является внутренним качеством целостной системы, основными элементами которой являются субъект управления (управляющий элемент) и объект управления (управляемый элемент), постоянно взаимодействующие на началах самоорганизации (самоуправления);
- главным связующим звеном между участниками управления выступает информация;
- предполагает не только внутрисистемное, но и межсистемное взаимодействие, поскольку существует множество целостных систем различного иерархического уровня; при этом система высшего порядка выступает в роли субъекта управления по отношению к системе низшего порядка, являющейся в рамках взаимодействия между ними объектом управления;

<sup>1</sup> См.: В.Г. Афанасьев. Научное управление обществом. М.: Политиздат, 1968. С. 110.

<sup>2</sup> См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. М.: Омега-Л, 2004. С. 50, 552.

- реально тогда, когда налицо подчинение объекта субъекту управления, следовательно, управляющее (упорядочивающее) воздействие – исключительное право субъекта управления.

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

Под *социальным управлением* принято понимать управление общественными процессами, воздействие на все или отдельные сферы общественной жизни. Оно выражается в обозначенных общих признаках управления, но отражает и особенности организации общественной жизни, а именно: осуществляется там, где есть совместная деятельность людей; главным назначением является упорядочивающее воздействие на участников этой деятельности, регулирование их поведения для достижения поставленных целей; носит властно-волевой характер; нуждается в особом механизме воздействия, который предполагает наличие следующих элементов: специальных субъектов управления, объектов управления и существование между ними прямой (дача команд, распоряжений) и обратной (информация о выполнении или невыполнении команд) связи.

Социальное управление подразделяется на несколько видов:

- государственное управление (управление в области организации и функционирования государства, государственной исполнительной власти);
- местное управление (муниципальное управление, местное самоуправление, коммунальное управление);
- общественное управление (управление в общественных объединениях и некоммерческих организациях);
- коммерческое управление (управление в коммерческих организациях, созданных с целью извлечения прибыли и распределяющих полученную прибыль между их участниками)<sup>3</sup>.

В научной и учебной литературе можно встретить и другие классификации видов социального управления. Напр., профессор А.А. Демин выделяет государственное и общественное управление<sup>4</sup>; рассматривают также государственное и негосударственное управление и т.п.

Существуют и иные точки зрения на классификацию видов управления. Ряд авторов управление подразделяют на государственное управление (субъект управляющих воздействий - государство), общественное управление (субъект управляющих воздействий - общество и его структуры) и менеджмент (субъект управляющих воздействий - предприниматель, собственник)<sup>5</sup>. Примерно такой же точки зрения придерживается профессор Ю.А. Тихомиров, который суммирует виды управления следующим образом:

- управление в кибернетическом смысле - взаимодействие субъектов и объектов путем механизма прямых и обратных связей;
- управление обществом (социальное управление) - воздействие на все, многие или отдельные сферы общественной жизни, управление общественными процессами;
- управление государством, государственными делами - целенаправленное организованное воздействие государства и его институтов на сферы государственной жизни для изменения их в соответствии с целями государственной политики<sup>6</sup>.

Другой видный ученый-административист, профессор Б.М. Лазарев делает вывод, что «государственное управление является разновидностью управления государственными делами, а оно – разновидностью управления делами общества».

Среди всех видов управления государственное управление занимает особое место, что обусловлено наличием мощной государственной власти, распространяющейся на все общество, устанавливающей правовые нормы и использующей механизмы принуждения для обеспечения соблюдения всеми объектами управления установленных правил поведения.

Государственное управление рассматривается в научной литературе в разных аспектах. Преимущественно в юридической науке управление характеризуется через термин «деятельность», означающий, что управление состоит из специфических видов человеческого труда, фиксируемого в

<sup>3</sup> Классификация видов социального управления приведена согласно: Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – М.: Норма, 2002. С.145.

<sup>4</sup> См.: Демин А.А. Административное право Российской Федерации: Учебное пособие. М.: Зерцало-М, 2002. С.7.

<sup>5</sup> См.: Стратегическая эффективность управленческих решений // Проблемы теории и практики управления. 1996. № 5.

<sup>6</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. Полный курс. М., 1998. С. 55.

адекватных формах<sup>7</sup>.

Государственное управление - это исполнительная деятельность по непосредственной практической организации общественных процессов в обществе. Исполнительной деятельностью управление является потому, что направлено на исполнение, претворение в жизнь законов и других нормативных актов. В процессе осуществления управления его субъекты используют предоставленные распорядительные полномочия, права по принятию односторонних властных актов, которые обязательны к исполнению и охраняются мерами государственного принуждения. В связи с этим указанная деятельность в литературе именуется исполнительно-распорядительной.

Ряд ученых-административистов формулируют собственные авторские определения государственного управления. К примеру, в коллективном труде под редакцией профессора И.Л. Бачило высказано мнение, что «государственное управление можно охарактеризовать как целенаправленное организующее воздействие органов государственной власти на развитие различных сфер общественной жизни с учетом экономических, политических и социальных характеристик государства на определенных этапах его исторического развития»<sup>8</sup>. Профессор Б.Н. Габричидзе определяет государственное управление как «осуществление от имени, по поручению и уполномочию государства управления, то есть исполнительной и распорядительной деятельности, в сферах и областях (отраслях) экономического и социального развития гражданского общества, охраны прав и свобод человека и гражданина, укрепления демократического и правового государства»<sup>9</sup>.

Государственное управление как вид социального управления характеризуется рядом особенностей. Если рассматривать государственное управление *в широком смысле слова* (буквально как управление делами государства), то его осуществляют все органы государства. Это управление реализуется в следующих формах (видах) деятельности: законодательная деятельность, осуществляемая представительными органами государственной власти; исполнительная деятельность, осуществляемая органами исполнительной власти; правосудие, осуществляемой системой судебной власти. Все эти формы деятельности направлены на осуществление единых целей и задач государства. Статья 10 Конституции Российской Федерации устанавливает, что государственная власть в России осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Статья 11 Конституции Российской Федерации гласит, что: 1) государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации; 2) государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти<sup>10</sup>.

*В узком смысле слова* государственное управление – это деятельность государства исполнительно-распорядительного характера или административная деятельность, осуществляемая главным образом органами исполнительной власти как на уровне Российской Федерации, так и ее субъектов. Такое понимание государственного управления принято в административном праве и основано на ст. 10, 77, 78, 110-117 Конституции Российской Федерации и других законодательных актах.

Из вышесказанного видно, что государственное управление, исполнительная деятельность в узком смысле слова является одной из форм деятельности государства. Это управление характеризуется рядом признаков. Во-первых, государственное управление характеризуется тем, что в процессе его осуществления реализуются функции государства в межотраслевых сферах (финансы, налоги, статистика и др.), в социально-политической сфере (оборона, внутренние дела, государственная безопасность, иностранные дела и др.), в социально-культурной сфере (образование, наука, здравоохранение, культура и др.) и в сфере хозяйственной деятельности (промышленность, транспорт, связь, торговля и др.); во-вторых, носит государственно-властный характер; в-третьих, государственное управление осуществляется специально уполномоченными на то субъектами управления; в-четвертых, государственное управление является организующей деятельностью.

Как уже было отмечено, управленческая деятельность реализуется посредством применения различных организационных форм, совокупность которых и обеспечивает целенаправленное функционирование всего управленческого механизма. В зависимости от того насколько совершенно

<sup>7</sup> См., напр.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М., 1997. С. 25.

<sup>8</sup> См.: Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. ред. д.ю.н. И.Л. Бачило. М., 1998. С. 28.

<sup>9</sup> См.: Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г., Ким-Кимэн А.Н. Административное право: Учебник. М.: ТК Велби, Проспект, 2004. С.12.

<sup>10</sup> См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ) // "Собрание законодательства РФ", 26.01.2009, N 4, ст. 445.

государственное управление, деятельность государственного аппарата, настолько и он соответствует условиям функционирования государства на том или ином этапе исторического развития. Государственное управление практически реализуется через формы организационной деятельности, как подбор и расстановка кадров, прогнозирование, разработка целевых программ развития той или иной отрасли (сферы) управления, работа с информацией, координация, контроль, учет и статистика, делопроизводство и др.

Сегодняшний этап исторического развития Российской Федерации – это провозглашение в нашей стране наличия правового государства и создания зрелого гражданского общества.

Одной из главных целей, которая должна быть поставлена перед нынешним этапом административной реформы в России, является определение подобающей роли и места гражданина в обществе и государстве. Гражданину должны быть предоставлены возможности реализовывать свои права и отстаивать нарушенные права в сфере государственного управления при условии соблюдения со стороны всех участников административных правоотношений принципа законности.

Государственное управление становится правомерным или, что тождественно, подзаконным по мере того, как в государстве реально используется механизм разделения властей, и в первую очередь, от органов управления должны быть обособлены органы законодательства.

Определение целей и основных задач, решаемых в процессе управления, обуславливает динамичность этой формы государственной деятельности. Каждый этап развития нашего государства, как правило, сопровождается соответствующими изменениями в управленческой структуре, направленными на улучшение деятельности аппарата исполнительной власти. Динамичность управленческой деятельности обеспечивает оптимальное решение задач общества.

Государственное управление призвано служить в первую очередь интересам *личности, общества и государства* (именно в такой последовательности, если государство вправе называться демократическим). Оно осуществляется на основе и во исполнение федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и иных актов представительной власти России, т.е. государственное управление носит подзаконный характер.

Субъектами государственного управления являются государственные органы, органы местного самоуправления (муниципальные органы), а также общественные и иные негосударственные формирования, наделенные соответствующими полномочиями.

Исходя из вышеизложенного, **государственное управление** (исполнительная деятельность) может быть определено как одна из форм деятельности уполномоченных на то субъектов, состоящая в практической организации осуществления его задач и функций, в непосредственном повседневном руководстве социально-политическими, социально-культурными отраслями, хозяйственной и межотраслевыми сферами деятельности на основе и во исполнение законов.

Современный этап развития нашего общества требует совершенствования и повышения уровня государственного управления. В законах и иных актах государственных органов представительной и исполнительной власти определены конкретные пути улучшения государственного управления. К ним относятся: совершенствование системы и структуры органов исполнительной власти; четкое распределение компетенции между представительной и исполнительной властью; упрочение правовой основы управления общественными процессами; внедрение в управление новейших достижений науки и техники повышение роли науки в управлении; улучшение дела подбора, расстановки и воспитания кадров управленческого аппарата; повышение профессионального уровня государственных служащих; совершенствование форм и методов работы аппарата управления; повышение уровня дисциплинированности и организованности в аппарате управления; всемерное укрепление законности, борьба с коррупцией и взяточничеством в сфере управления; оптимальное распределение полномочий между органами федеральной исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов федерации, между последними и органами местного самоуправления, администрацией муниципальных органов.

## 1.2. Цели и функции государственного управления

Цель государственного управления является одним из ключевых понятий. В зависимости от того, какая цель реализуется, будут находиться функции государственного управления, определяться структура государственных органов, их компетенция. В теории управления, включая теорию государственного управления, целеполагание принято рассматривать «как важнейший системообразующий элемент, исходный, определяющий признак любого управляющего воздействия»<sup>11</sup>. При этом в механизме государственного управления целеполагание рассматривается как процесс обоснования целей развития управляемого объекта на основе анализа общественных потребностей и реальных возможностей их наиболее полного удовлетворения.

---

<sup>11</sup> См.: Глазунова Н.И. Система государственного управления: учебник для вузов. М.: Юнити-Дана, 2003. С. 380.

Как справедливо отмечает Н.И. Глазунова, политика переходного периода России, курс реформ могут потерпеть крах, если цели, национальные приоритеты так и останутся невыясненными, не понятыми и не принятыми обществом<sup>12</sup>.

Главная цель государственного управления определяется его сущностью, понятием, а именно – совершенствование системы управления, изменение ее качественных характеристик, которые, в свою очередь, призваны обеспечить оптимальную организацию, реализацию руководства процессов, происходящих в отношении субъекта и объекта управления. *Цели* - это то, на что направлена деятельность органов государственного управления. Следует полностью согласиться с мнением Г.В. Атаманчука, утверждающего, что «смысл и цели нормального государства состоят в том, чтобы благоприятствовать материальному и духовному развитию своего народа»<sup>13</sup>. Примерно такой же точки зрения придерживаются и большинство других исследователей в области государственного управления<sup>14</sup>. К примеру, Н.И. Глазунова формулирует масштабной целью государственного управления в контексте повышения качества жизни, называя его «показателем интеллекта власти», выраженную через упрочение правового и общественного порядка, удовлетворения наиболее важных материальных и духовных потребностей граждан, права народа на достойное человеческое существование.

Цели государственного управления конкретизируются в зависимости от предлагаемых исследователями критериев классификации<sup>15</sup>. Профессор Ю.Н. Старилов, выбрав главным критерием общее и специфическое содержание управленческой деятельности, предлагает выделять следующие цели государственного управления:

«социально-экономические цели, т.е. упорядочение общественной жизни и удовлетворение публичных интересов; достижение экономического благосостояния, построение и поддержание определенной системы экономических отношений;

политические цели, т.е. вовлечение в управление всех политических сил в стране, поддержание процессов в обществе и государстве, способствующих совершенствованию государственных и общественных структур, развитию человека;

обеспечительные цели, т.е. обеспечение прав и свобод граждан, законности в обществе, общественного порядка и безопасности, необходимого уровня благосостояния;

организационно-правовые цели, т.е. формирование правовой системы, способствующей реализации основных функций государства и решения его задач при помощи демократических институтов и механизмов правового государства, а также организационно-функциональных образований»<sup>16</sup>.

При таком подходе перечисленные цели государственного управления фактически соответствуют устоявшейся в теории права и государства классификации **функций государства** по *отраслевому принципу*, что вполне допустимо, поскольку именно в функциях проявляются цели управления.

При таком подходе, как правило, выделяют пять функций государства:

экономическая (имеется в виду обеспечение нормального функционирования и развития экономики, в том числе посредством охраны существующих форм собственности, организация общественных работ, планирование производства, осуществление внешнеэкономических связей и др.);

политическая (обеспечение государственной и общественной безопасности, социального и национального согласия, подавление сопротивления противоборствующих социальных сил, охрана суверенитета государства от внешних посягательств и т.п.);

социальная (охрана прав и свобод населения, осуществление мер по удовлетворению социальных потребностей людей, поддержанию необходимого уровня жизни населения, обеспечению необходимых условий труда, его оплаты, быта и т.д.);

идеологическая (поддержка определенной, в том числе религиозной, идеологии, организация образования, поддержание науки, культуры и др.);

и, наконец, появившиеся сравнительно недавно: экологическая функция (охрана окружающей природной среды, рациональное использование природных ресурсов, обеспечение экологической безопасности).

Таким образом, функции государства являются не постоянными, а непрерывно трансформирующимися категориями. Их классификация весьма обширна. Некоторые функции отпадают вообще, другие существенно меняют объем и содержание, а, следовательно, и значимость. Кроме того,

<sup>12</sup> См.: там же. С. 381.

<sup>13</sup> См.: Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учебное пособие. М.: Экономика, 2000. С. 47.

<sup>14</sup> Эта цель была обоснована еще в девятнадцатом веке В. Соловьевым в его труде: «Оправдание добра».

<sup>15</sup> К примеру, см.: Атаманчук Г.В. Там же. С. 49-50; Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. С. 111-120.

<sup>16</sup> См.: Старилов Ю.Н. Указ. соч. Т.1. С.162.

появляются новые, неизвестные ранее функции государства. Изменяется также их соотношение в единой системе, которую они образуют.

Функции государства не следует отождествлять с функциями его отдельных органов или же государственных организаций. Функции последних, хотя и имеют в большинстве своем немалую значимость для жизни общества и государства, но, тем не менее, они обладают по сравнению с функциями всего государства, относительно узким, локальным характером. Если функции государства охватывают собой всю его деятельность в целом, активность всего государственного аппарата или механизма, то функции отдельных органов распространяются лишь на часть его, охватывают собой деятельность лишь отдельных его частей.

При этом важно учитывать, что государство в целом выступает субъектом государственного управления, а основу организационной структуры государственного управления составляют органы исполнительной власти<sup>17</sup>. Следовательно, функции государственного управления определяются целями и функциями государства, в свою очередь, функции исполнительной власти определяются целями и функциями государственного управления.

Возвращаясь непосредственно к понятию «функции<sup>18</sup> управления», необходимо подчеркнуть, что в науке управления нет единого понятия функций, т.е. направлений деятельности. Функции занимают особое место в системе управления и играют ключевую роль в ее формировании.

Функция управления как возможная область формирования управляющего воздействия предполагает осуществление непрерывных взаимосвязанных между собой действий по выработке средств и методов воздействия и их реализации применительно к решению конкретной проблемы. Поэтому функция рассматривается как объективно необходимая область процесса управления, имеющего временную и пространственную определенность и конечную результативность.

Применительно к государственному управлению, под функциями государственного управления принято понимать объективно обусловленные виды властных, целеполагающих, организующих и регулирующих воздействий государства на общественные процессы.

К общим функциям управления, как правило, относят:

- 1 - сбор и обработка (анализ) социальной информации;
- 2- прогнозирование, т.е. научное предвидение изменений в развитии каких-либо явлений или процессов на основе объективных данных и достижений науки;
- 3 – планирование, т.е. определение направлений, целей управленческой деятельности и способов, средств достижения этих целей;
- 4 - организация, т.е. формирование системы управления, упорядочение управленческих отношений между субъектом и объектом управления, определение прав и обязанностей, структуры органов, организаций, подбор и расстановка кадров и т.д.;
- 5 - регулирование или распоряительство, т.е. установление режима деятельности по достижению целей и задач управления, регулирование поведения управляемых объектов, дача директив, указаний, предписаний и др.;
- 6 - координация и взаимодействие, осуществляемые для достижения общих целей управления;
- 7 - контроль и учет, состоящие в том, чтобы установить соответствует или не соответствует фактическое состояние объекта управления заданному состоянию.

### **1.3. Понятие исполнительной власти**

Исполнительная власть как одна из ветвей государственной власти обладает рядом особенностей, которые собственно и определяют ее сущность и основные черты. Следует отметить, что в административном праве исполнительная власть в советский период рассматривалась либо как правоприменительная (правоисполнительная) власть, либо как система органов государственного управления.

В настоящее время, начиная с момента вступления в силу Конституции РФ 1993 г., в основе определения сущности исполнительной власти лежит принцип (теория) разделения властей, упомянутый нами в предыдущей главе. В большинстве западных стран на основе концепции разделения властей и, как правило, закрепленных в конституциях и текущих законах нормах права: парламент принимает законы, правительство (президент, кабинет) исполняет, проводит их в жизнь. В целом, реализация государственной

<sup>17</sup> См., напр.: Атаманчук Г.В. Указ. соч. С.132.

<sup>18</sup> Функция - широко распространенное слово, имеющее множество значений. Функция (лат. *functio*) - это исполнение, обязанность, круг деятельности, назначение, отображение, роль, совершение, соответствие. Данное понятие используется во всех областях знаний и во всех сферах деятельности. В социально-экономических системах понятие «функция» также широко применяется к системе в целом, объекту и субъекту управления, отдельным подсистемам и видам деятельности.

власти, государственного управления происходит путем общепринятого функционального подхода такого, как принятие решения, его исполнение и осуществление соответствующего контроля над исполнением.

В практическом воплощении данная теория представляет собой структурно-функциональную определенность каждого из высших органов власти, степень которой зависит от установленных нормами права полномочий того или иного субъекта государственной власти, а также от его реального функционирования в случае недостаточной регламентации его полномочий в нормах права. Исполнительная власть обладает значительным числом как конституционных, так и закрепленных в иных нормативных правовых актах полномочий во всех сферах осуществления государственной власти. Возрастание роли исполнительной власти - это закономерный процесс, происходящий не только в нашей стране, но и других государствах.

Законодательная (представительная) власть формулирует общие нормы (правила) организации государственной жизни, а исполнительная обеспечивает их реализацию. Понятие «исполнительная власть» предполагает соответствующее ему функциональное назначение - исполнение законов. Таким образом, сущностью исполнительной власти является исполнение законов.

Главным средством исполнения должно служить основанное на законе распорядительство, т.е. осуществление практических мер по реализации (в первую очередь) законодательных норм. Нормотворчество, иными словами разработка и издание подзаконных нормативных актов органами исполнительной власти должны служить средством правоприменения (исполнения).

Исходя из вышеизложенного, исполнительную власть можно определить как государственную власть, которая реализует общие нормы, установленные законодательной (представительной) властью в целях регулирования различных сторон общественной жизни.

Ученые-административисты исполнительную власть, как правило, рассматривают в двух значениях (узком и широком). Так, профессор К.С. Бельский формулирует определение исполнительной власти в широком смысле слова как систему органов государственного управления, построенных иерархически, наделенных властными полномочиями и реализующих их с целью создать условия для нормального функционирования общества. В узком смысле - «это право и возможность должностного лица принимать решение, которое реализует подчиненный работник (весь персонал) под контролем и ответственностью этого должностного лица»<sup>19</sup>.

Позднее, в другой публикации, К. С. Бельский определяет понятие «исполнительная власть» как «систему органов государственной власти, осуществляющих в процессе исполнения законов практическое управление обществом и использующих для этого в предусмотренных законом случаях административное принуждение»<sup>20</sup>. Такого же мнения придерживаются авторы коллективной монографии, определяя исполнительную власть как подсистему, ветвь государственной власти, осуществляющую исполнительно-распорядительную деятельность в целях управления в определенных сферах (предметах) ведения путем реализации государственно-властных полномочий методами и средствами публичного и преимущественно административного права<sup>21</sup>.

Ю.Н. Старилов конкретизирует определение понятия исполнительной власти: «исполнительная власть – это деятельность по управлению государством и обществом, подчиненная контролю со стороны других ветвей власти и состоящая в осуществлении специально созданными органами государственной власти особых функций и установленной законом компетенции»<sup>22</sup>.

Для более полного раскрытия понятия исполнительной власти необходимо рассмотреть более подробно ее признаки и направления деятельности исполнительной власти, т.е. имеющиеся у нее функции.

#### **1.4. Признаки исполнительной власти**

Авторское видение основных признаков исполнительной власти можно найти в научной и учебной литературе по административному праву, по теории права и государства<sup>23</sup>. Как правило, среди основных признаков обязательно отмечают: 1) вторичный, производный характер исполнительной власти; 2) подзаконный характер исполнительной власти; 3) универсальный характер исполнительной власти; 4) предметный характер исполнительной власти<sup>24</sup>; 5) структурированность исполнительной власти<sup>25</sup>.

<sup>19</sup> См.: Бельский К.С. Разделение властей и ответственность в государственном управлении. М., 1990. С. 76.

<sup>20</sup> См.: Бельский К. С. Феноменология административного права. 1995, С. 31.

<sup>21</sup> См.: Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития. / Отв. ред. д-ра юрид. наук Бачило И.Л. М.: Юрист, 1998. С. 29.

<sup>22</sup> См.: Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. Т. 1. М.: Норма, 2002. С. 89.

<sup>23</sup> См., к примеру, труды таких ученых, как И.Л. Бачило, Д.Н. Бахрах, К.С. Бельский, Ю.М. Козлов, И.Ш. Киясханов, В.С. Нерсисянц, Ю.Н. Старилов, Л.Л. Попов, Ю.А. Тихомиров.

<sup>24</sup> См., напр.: Общая теория права и государства / Под ред. В.В. Лазарева. М., 2001. С. 382.

<sup>25</sup> См.: Проблемы общей теории права и государства. Учебник для вузов / под общ. ред. академика РАН, д-ра юрид. наук, проф. В.С. Нерсисянца. М.: Норма, 2001. С. 584.

Профессор К.С. Бельский выделяет следующие признаки исполнительной власти: 1) это система органов государственного и муниципального управления (внешний, организационный фактор); 2) наличие государственной службы (внутренний, служебный фактор), 3) использование органами и должностными лицами государственно-властных полномочий (административной власти); 4) возможность использования мер административного принуждения; 5) опора на значительные ресурсы управления (финансовые, информационные, служебные и пр.); 6) универсальность исполнительной власти, т.е. ее постоянное и повсеместное осуществление на всей территории государства<sup>26</sup>. По сути дела первые два перечисленные признаки в большей мере являются признаками государственного управления.

Профессор Ю.А. Тихомиров отмечает, что, «будучи разновидностью государственной власти, исполнительная власть характеризуется рядом специфических признаков. Их правильное понимание. Облегчает ее совершенствование и реформирование. Речь об осуществлении ею от имени государства большого объема функций управления и регулирования. Это - оперативная и специализированная деятельность, осуществляемая постоянно на профессиональной основе штатным аппаратом. Это - система, обладающая необходимыми властными полномочиями и распоряжающаяся ресурсами. Это - иерархически построенная и функционально согласованная действующая система, ориентированная на исполнение законов»<sup>27</sup>.

Обстоятельный анализ признаков исполнительной власти представлен в работе Д.Н. Бахраха. В ней выделены общие признаки исполнительной власти, присущие в целом государственной власти: 1) она является средством социального управления; 2) она представляет собой отношение между людьми, их организациями, субъектом и объектом которого является наделенный волей и сознанием человек (коллектив); 3) это отношение обеспечивает выявление и доминирование одной воли, связано со способностью субъекта направлять волю, поведение другого лица, объединять усилия; она осуществляется с помощью особой, внегенетической системы средств воздействия (нормы, убеждение, оружие, организации и др.)<sup>28</sup>.

И далее, рассматриваются основные признаки исполнительной (административной<sup>29</sup>) власти:

«- вторичность, зависимость от высшей власти;

- организующий характер деятельности;

- систематически, постоянно осуществляемая организация;

- универсальная организационная деятельность;

- предметный, непосредственный характер организационной деятельности;

- исполнительно-распорядительный характер деятельности;

- принудительность;

- ее субъектом является единая многоуровневая, иерархическая государственная администрация;

- это власть, которую осуществляет большое число служащих, власть администраторов, чиновников;

- это власть подзаконная;

- это власть подконтрольная»<sup>30</sup>.

При этом ученый отмечает, что последние два признака присущи только зрелой разновидности административной власти – исполнительной.

Профессор Ю.Н. Стариков к отличительным признакам исполнительной власти относит:

1. Исполнительная власть — обязательный признак современного правового государства...; непрерывно и постоянно, обеспечивая управление обороной страны, общественную безопасность и общественный порядок, выполнение функций государственного регулирования и т. д.; в еще большей мере использует институт подчинения (в определенных случаях и институт принуждения), который является основным каналом реализации исполнительной власти.

2. Исполнительная власть — это самостоятельный вид (ветвь) единой государственной власти (ст. 10 Конституции РФ), которая находится в постоянном взаимодействии с властями законодательной и судебной...; независима от других ветвей власти в осуществлении специальных, установленных законодательством функций, компетенции и полномочий.

3. Исполнительная власть осуществляется органами исполнительной власти, которые одновременно являются органами управления (государственного управления и местного самоуправления)... Органы исполнительной власти исполняют требования и положения законов, занимаются нормотворческой деятельностью (с целью обеспечения функционирования исполнительной власти) и осуществляют

<sup>26</sup> См.: Бельский К.С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995. С. 25-31.

<sup>27</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. Полный курс. М., 1998.

<sup>28</sup> См.: Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. М.: Норма, 2002. С. 7.

<sup>29</sup> Автор утверждает, что исполнительная власть - это административная власть, преобразованная в условиях правового государства, демократически организованного общества.

<sup>30</sup> См.: Бахрах Д.Н. Там же. С. 14.

управление... Данный признак исполнительной власти подчеркивает ее организующий и исполнительно-распорядительный (созидающий, обеспечивающий, властно-принуждающий) характер.

4. Единство исполнительной власти в Российской Федерации (согласно п. 3 ст. 11 Конституции Российской Федерации).

5. Исполнительная власть, как и другие ветви государственной власти, есть власть подзаконная...

6. Важным признаком исполнительной власти является ответственность за совершаемые управленческие действия и принимаемые административные акты.

7. Исполнительная власть и организационно, и функционально базируется на понятии «планирование».

8. Исполнительная власть осуществляет юрисдикционную деятельность<sup>31</sup>.

С учетом мнения ведущих ученых-административистов по поводу формулирования понятия исполнительной власти и ее признаков можно предложить следующее определение исполнительной власти: **исполнительная власть** - это самостоятельная ветвь единой государственной власти, осуществляющая исполнительно-распорядительную и управленческую деятельность через систему государственных органов исполнительной власти путем реализации специальных нормативно закрепленных функций, государственно-властных полномочий методами и средствами, предусмотренными законодательством.

### 1.5. Функции исполнительной власти

Исполнительная власть осуществляется в соответствии с функциями, которые она должна быть наделена в современном государстве. С точки зрения предметной классификации (отраслевого принципа) к главным функциям могут быть отнесены:

- определение стратегии развития страны на длительную перспективу, с учетом сложного комплекса актуальных и потенциальных факторов, внутренних и внешних;
- обеспечение внешней и внутренней безопасности, суверенитета, единства и территориальной целостности, создание благоприятных внешних условий для развития страны;
- защита прав и свобод граждан, обеспечение законности и правопорядка;
- организационно-экономическая деятельность, определение целей социально-экономического развития страны, регулирование правовых и организационных основ хозяйственной деятельности, проведение необходимой инвестиционной, промышленной и научно-технической политики, эффективное управление государственной собственностью и формирование адекватной решаемым задачам денежно-кредитной, бюджетной и налоговой политики;
- осуществление государственного контроля за деятельностью управляемой или регулируемой сферы;
- социальная деятельность, направленная на обеспечение нормального воспроизводства населения, общественную стабильность, формирование единого рынка труда, достижение определенных качественных характеристик «человеческого потенциала», соответствующих требованиям экономики XXI века;
- обеспечение национальной интеграции, поддержание единого правового, экономического, социального и информационного пространства.

Перечисленные функции государства и, в первую очередь, экономическая и социальная нацелены на решение достаточно широкого круга задач. Их выполнение позволит обеспечить нормальную жизнедеятельность личности, общества, государства.

Ученые-административисты предлагают различный перечень основных функций, присущих исполнительной власти.

Так, профессор Ю.Н. Старилов выделяет следующие основные функции современной исполнительной власти:

1) исполнительная (правоприменительная) функция, т.е. функция исполнения Конституции Российской Федерации, федеральных законов и законов субъектов РФ;

2) "правозащитная" функция, т.е. функция соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина...;

3) социально-экономическая (обеспечительная) функция, т. е. создание условий для развития хозяйственного строительства, социально-культурного и административно-политического управления...;

4) функция обеспечения законности и соблюдения конституционного порядка в стране;

5) регулирующая функция, в рамках которой осуществляются многие функции государственного управления: руководство, контроль, координация, планирование, учет, прогнозирование и т.д.;

6) нормотворческая функция, в соответствии с которой органы исполнительной власти осуществляют в установленных законом пределах деятельность по принятию нормативных актов...;

<sup>31</sup> См.: Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. Т. 1. М.: Норма, 2002. С. 89-99.

7) охранительная (юрисдикционная) функция, означающая, что органы исполнительной власти законодательно наделены полномочиями по применению к юридическим и физическим лицам мер государственного (административного) принуждения в случае, если указанными лицами нарушаются нормы законодательства<sup>32</sup>.

В основе этого перечня лежат несколько критериев классификации функций: в зависимости от формы реализации, по отраслевому принципу и организации управленческого процесса.

Профессор Д.Н. Бахрах предлагает две классификации функций государственной администрации, одна из которых с позиций предметного подхода (по отраслевому принципу). Это функции:

1) обеспечения безопасности личности, общества, государства, включающая обеспечение обороны, общественного порядка, осуществление разведки и контрразведки, обеспечение охраны государственной границы и др.;

2) обеспечения развития экономики, осуществления административно-хозяйственной деятельности, включающая руководство промышленностью, транспортом, сельским хозяйством, сбор налогов, содействие развитию предпринимательства, антимонопольную деятельность и др.;

3) обеспечения реализации социальной политики государства, включающая организацию образования, здравоохранения, научных исследований, социальной защиты и др.;

4) осуществления связей с другими государствами<sup>33</sup>.

### 1.6. Принципы осуществления исполнительной власти в Российской Федерации

В основе организации и деятельности исполнительной власти лежат *принципы*<sup>34</sup>, т.е. законодательно закреплённые основные идеи и требования, организационные начала, обуславливающие сущность, наиболее характерные черты и свойства деятельности.

Принципы осуществления исполнительной власти в Российской Федерации установлены в Конституции Российской Федерации, Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации»<sup>35</sup>, федеральных законах «О системе государственной службы Российской Федерации»<sup>36</sup>, «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>37</sup>, «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>38</sup>, «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>39</sup>, в законодательных и иных актах субъектов РФ (конституциях, уставах, законах) и др.

К ним относятся: 1) принцип народовластия (демократизма); 2) принцип разделения властей (разграничения предметов ведения между органами законодательной, исполнительной и судебной власти); 3) принцип федерализма; 4) принцип сочетания централизации и децентрализации; 5) принцип единства системы органов исполнительной власти; 6) принцип самостоятельности каждой из ветвей власти; 7) принцип ответственности перед обществом; 8) принцип законности; 9) принцип гласности; 10) принцип признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина и др.

В административно-правовой литературе имеются различные варианты перечня и трактовки принципов организации и деятельности органов исполнительной власти. В некоторых случаях принципы государственного управления и органов исполнительной власти по существу отождествляются, поскольку нередко не выделяются различия между государственным управлением и исполнительной властью.

Так, профессор А.П. Алехин выделяет на основе Конституции РФ три основных принципа организации и деятельности органов исполнительной власти: принцип федерализма, принцип сочетания централизации и децентрализации и принцип законности<sup>40</sup>. В учебнике по административному праву под редакцией профессора Л.Л. Попова их перечислено значительно больше: это самостоятельность органов

<sup>32</sup> См.: Старилов Ю.Н. Указ.соч. С. 100 - 101.

<sup>33</sup> См.: Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов. М., 2000. С. 165-168.

<sup>34</sup> Слово «принцип» (от лат. *prīncipium*) означает буквально основу, первоначало, руководящую идею, исходное положение, отражающие объективные закономерности какого-либо явления (организации, деятельности и т.п.).

<sup>35</sup> См.: Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ (в действ. ред.) «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ, 22.12.1997, № 51, ст. 5712.

<sup>36</sup> См.: Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ (в действ. ред.) «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ, 02.06.2003, № 22, ст. 2063.

<sup>37</sup> См.: Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ (в действ. ред.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ, 02.08.2004, № 31, ст. 3215.

<sup>38</sup> См.: Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (в действ. ред.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ, 18.10.1999, № 42, ст. 5005.

<sup>39</sup> См.: Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (в действ. ред.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ, 06.10.2003, N 40, ст. 3822.

<sup>40</sup> См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М.: Зерцало-М, 2003. С. 105-108.

исполнительной власти; единство системы органов исполнительной власти; федерализм; законность; экономичность; сочетание централизации и децентрализации; учет особенностей управляемых объектов; гласность; народовластие; обеспечение прав и свобод человека и гражданина; ответственность<sup>41</sup>.

Органы исполнительной власти, как федеральные, так и субъектов Российской Федерации, базируются на значительно более широких и всеобъемлющих основаниях. Профессор Ю.Н. Старилов предлагает разделить принципы организации и функционирования исполнительной власти на две большие группы: 1) конституционные (социально-политическими), которые установлены Конституцией Российской Федерации и обусловлены по содержанию конституционно-правовыми и иными законодательными нормами; 2) организационные, характеризующие организационные связи между различными звеньями системы государственного управления, которые возникают в процессе деятельности управленческих органов.

К первой группе ученый относит следующие принципы: участие политических партий в управлении; демократизм формирования и функционирования исполнительной власти; законность; федерализм. Ко второй - принцип распределения и нормативного установления функций и полномочий; сочетание централизации и децентрализации; принципы отраслевого управления, территориального управления, межотраслевого управления; принцип линейности и функциональности; принцип коллегиальности и единоначалия<sup>42</sup>.

Исходя из предыдущих рассуждений, а также ст. 3 ч. 2 Конституции РФ следует сказать, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

С учетом мнения ученых-административистов и на основе законодательно закрепленных норм систему принципов организации и деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации можно представить в следующем виде.

Итак, в систему принципов организации и деятельности органов исполнительной власти входят: 1) принцип единства системы органов исполнительной власти; 2) принцип федерализма; 3) принцип сочетания централизации и децентрализации; 4) принцип законности; 5) принцип самостоятельности и независимости исполнительной власти в пределах своей компетенции; 6) принцип распределения и нормативного установления функций и полномочий; 7) принцип народовластия (демократизма); 8) принцип ответственности перед обществом; 9) принцип профессионализма и компетенции; 10) принцип гласности (доступность информации о деятельности исполнительных органов); 11) принцип взаимодействия и согласованного функционирования органов исполнительной власти с органами законодательной и судебной власти; 12) принцип признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина и др.

Хотя приведенная классификация несколько условна, в ряде случаев она позволяет по-новому взглянуть и на данную проблему в целом, и на систему, характер и специфику принципов, которые характерны именно для построения и деятельности органов исполнительной власти.

### **1.7. Соотношение государственного управления и исполнительной власти**

Для понимания сущности исполнительной власти, органов и субъектов исполнительной власти методологически важно решить вопрос о соотношении государственного управления и исполнительной власти.

Еще в п. 13 Декларации «О государственном суверенитете РСФСР» от 12 июня 1990 г. в качестве важнейшего принципа функционирования России как правового государства было провозглашено разделение законодательной, исполнительной и судебной властей<sup>43</sup>.

После принятия Конституции 1993 г. понятие «исполнительная власть» стало законодательно закрепленным. После этого последовало практически автоматическое изъятие из нормативной практики терминов «управление», «государственное управление», «орган государственного управления». «В стремлении уйти от системы глобального государственного воздействия на развитие экономики в условиях преобладания государственной собственности в системе национальной экономики законодатель отказался от административно-правового и социального понимания термина «управление» - administration и принял его толкование в узком гражданско-правовом понятии применительно к сфере государственной собственности» (п.«д» ст. 71 и п.«г» ст. 114 Конституции РФ)<sup>44</sup>.

В результате все органы государственного управления (разных уровней) стали именоваться органами исполнительной власти, фактически произошла механическая замена в законодательной

<sup>41</sup> См.: Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. М.: Юрист, 2002. С. 136-143.

<sup>42</sup> См.: Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. Т.1. М.: Норма, 2002. С. 111-136.

<sup>43</sup> См.: Декларация СНД РСФСР от 12.06.1990 г. № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1990, № 2, ст. 22.

<sup>44</sup> См.: Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития. / Отв. ред. И.Л. Бачило. М., 1998. С. 63.

терминологии, которая нарушила преемственность в наименовании государственных органов и усложнила деятельность государственного аппарата.

По справедливому высказыванию профессора Ю.А. Тихомирова надо учитывать, что исполнительная власть в значительной степени - категория политико-правовая, в то время как государственное управление - организационно-правовая.

Право на жизнь, однако, имеют обе эти государственно-правовые категории, несмотря на то, что в Конституции Российской Федерации нет упоминаний о государственном управлении. Тем не менее, государственное управление – это реальность, без которой не может работать государственно-властный механизм. Но Конституция Российской Федерации и действующее законодательство Российской Федерации не предложили синонима государственному управлению. В них ничего не говорится, например, об исполнительной деятельности; субъекты этой деятельности налицо, а характер ее не определен. Между тем система разделения властей исходит из того, что каждая ветвь единой государственной власти реализуется в деятельности их субъектов. Поэтому государственное управление по своему назначению и представляет собой не что иное, как вид государственной деятельности, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть.

Следовательно, государственное управление практически осуществляется и в рамках системы государственной власти, базирующейся на началах разделения властей. Исполнительная власть как проявление единой государственной власти, приобретает реальный характер в деятельности особых звеньев государственного аппарата, в настоящее время именуемых исполнительными органами, а по существу являющимися органами государственного управления. В подобном смысле государственное управление, понимаемое как исполнительно-распорядительная деятельность, не противопоставляется реализации исполнительной власти, понимаемой как деятельность субъектов этой ветви власти.

В науке административного права к настоящему времени сложилось устойчивое положение о том, что понятие «государственное управление» - более широкое по сравнению с исполнительной властью. Последняя в известном смысле производна от государственного управления. Она призвана определить объем и характер государственно-властных полномочий, реализуемых в процессе государственно-управленческой деятельности. С другой стороны, государственное управление - это и есть тот вид деятельности, который направлен на практическую реализацию исполнительной власти. Исполнительная власть по существу составляет содержание деятельности по государственному управлению, выражая, прежде всего ее функциональную (исполнительную) направленность.

Соответственно все субъекты исполнительной власти одновременно являются звеньями системы государственного управления.

Большинство административистов считают государственное управление синонимом государственно-управленческой деятельности в широком смысле и формой реализации исполнительной власти в ее собственном смысле.

Стали практически общепринятыми следующие понятия:

Сфера государственного управления - понятие, границы которого в современных условиях определяются не только практической деятельностью по реализации исполнительной власти, т.е. собственно работой субъектов этой ветви государственной власти, но и всеми иными проявлениями государственно-управленческой деятельности (например, деятельность управленческих по своему характеру звеньев, не являющихся непосредственными субъектами исполнительной власти).

Государственно-управленческая деятельность - это есть функционирование субъектов исполнительной власти и иных звеньев государственного управления по реализации их задач и функций.

Органы государственного управления - органы исполнительной власти и иные звенья, осуществляющие в том или ином объеме государственно-управленческую деятельность.

Исполнительные органы - все субъекты государственно-управленческой деятельности, включая субъекты исполнительной власти, а также органы управления, действующие за пределами практической реализации исполнительной власти (например, исполнительные органы системы местного самоуправления, органы управления жизнью предприятий, учреждений, общественных объединений, коммерческих структур)<sup>45</sup>.

До сих пор в законодательстве Российской Федерации не сложилась еще окончательно единая терминология, касающаяся исполнительной власти.

Так, действующее законодательство Российской Федерации, наряду с широким использованием термина «органы исполнительной власти», нередко содержит упоминания об «исполнительных органах», о «государственных органах управления», «исполнительных органах государственной власти» и т.п.

Как уже было сказано, большинство ученых справедливо отмечают, что органы государственного управления могут считаться органами исполнительной власти. «Оттого, что в Конституции РФ не нашлось

<sup>45</sup> Данные понятия приведены по учебнику см.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М.: «Зерцало-М», 2003. С. 9-10.

места терминам «государственное управление» или «органы государственного управления», практическое государственное управление не перестало постоянно и непрерывно осуществляться посредством образования и наделения соответствующей компетенцией специальных исполнительных органов государственной власти»<sup>46</sup>.

Проблеме правовой природы исполнительной власти посвящено достаточно много научных публикаций, некоторые из них были уже упомянуты в данной работе<sup>47</sup>. Авторы уделяют также внимание и соотношению понятий «исполнительная власть» и «государственное управление».

Примечательно, что сразу после принятия Конституции РФ 1993 г. термины «государственное управление» и «органы государственного управления» как в законодательстве, так и в специальной литературе практически перестали использоваться.

Некоторые ученые, но их меньшинство, считают, что «термин «государственное управление» постепенно исчезнет из лексикона российского права»<sup>48</sup>. Большинство же ученых считает нецелесообразным исключать их из оборота, так как действующая на практике система государственного управления как понятие шире понятия «исполнительная власть». Следует согласиться с мнением Ю.Н. Старилова, полагающего, что «государственное управление как вид государственной деятельности лишь в силу своего постоянного практического существования никогда не утратит значения и не изменит наименования»<sup>49</sup>.

Можно полностью согласиться с мнением профессора И.Ш. Киясханова, утверждающего, что «если вести речь о государственном управлении, понимаемом как деятельность органов, представляющих все «ветви» государственной власти, то соотношение указанных понятий может быть представлено как соотношение категорий «общее» и «частное». В этом случае государственное управление воспринимается как более общее понятие.

Если не брать во внимание законодательную и судебную «ветви» власти, то интересы исполнительной власти окажутся в сфере осуществления государственного управления в узком смысле слова. Такой вид управления является, как уже было отмечено, одним из наиболее значимых идентифицирующих признаков исполнительной власти»<sup>50</sup>.

Проанализировав соотношение понятия исполнительной власти и государственного управления, можно прийти к выводу, что не следует автоматически подменять один термин другим. Государственно-управленческая деятельность всегда была необходимой, и сохраняется в качестве таковой в наши дни. Со временем происходят изменения форм и методов этой деятельности, которые определяются условиями общественного развития в тот или иной период развития государства, особенно в период реформ.

Так, в связи с происходящими переменами в области экономики и становления рыночных отношений, происходят процессы приватизации государственной собственности, акционирования и т.п. В этих условиях исполнительная власть в области экономики начинает осуществлять вместо функции государственного управления функции государственного регулирования. «Если государственное управление всегда исходило из необходимости постоянного и непосредственного (прямого) вмешательства аппарата управления в жизнь объектов, то сейчас главные ориентиры управляющего воздействия связываются с самостоятельностью тех или иных структур, с их известным обособлением. Об этом, в частности, свидетельствует проводимый курс на реальное обеспечение их хозяйственной оперативной самостоятельности на региональном и местном уровнях, на концентрацию внимания федеральных центров исполнительной власти, на выработку экономической политики и установлении организационно-правовых основ зарождающегося рынка, на стимулирование предпринимательства и т.п.»<sup>51</sup>.

Однако между государственным управлением и государственным регулированием нет принципиальных различий по целевому назначению. В административном праве государственное регулирование рассматривается как один из элементов государственно-управленческой деятельности, одна из ее функций. Фактически речь может идти о различном (большем или меньшем) удельном весе участия государства в экономических и иных процессах: или оно непосредственно управляет объектами, или регулирует наиболее значимые для общества и государства управленческие отношения. Процессы государственного управления и государственного регулирования очень похожи и взаимосвязаны. Осуществляя управление, государство регулирует, а, регулируя, - управляет. Главное же отличие заключается в используемых механизмах, средствах и методах государственного управления и государственного регулирования. Как правило, при непосредственном государственном управлении

<sup>46</sup> См.: Старилов Ю.Н. Указ. соч. С. 436.

<sup>47</sup> См., напр., труды Бачило И.Л., А. Ф. Ноздрачева, Ю.Н. Старилова, Ю. А. Тихомирова и др. В частности: Исполнительная власть в Российской Федерации / Под ред. А.Ф. Ноздрачева, Ю.А. Тихомирова.

<sup>48</sup> См.: Рыжов В. С. К судьбе государственного управления. Государство и право, 1999, № 2. С. 22.

<sup>49</sup> См.: Старилов Ю.Н. Там же. С. 436.

<sup>50</sup> См.: Киясханов И.Ш. Указ.соч.

<sup>51</sup> См.: Старилов Ю.Н. Указ.соч. С. 183.

объекты управления находятся в подчинении у субъекта управления, а при государственном регулировании – субъект управления воздействует преимущественно на неподчиненные объекты, используя, как правило, экономические средства воздействия. При помощи государственного управления и государственного регулирования происходит реализация исполнительной власти.

С точки зрения административного права, понятие «государственное управление» более широкое по сравнению с понятием «государственное регулирование». С другой точки зрения, рассматривая государственное регулирование в качестве основного метода управления в экономике, государственное регулирование используется шире по сравнению с прямым государственным управлением, при этом применяются в значительной мере косвенные средства управляющего воздействия (налоги, льготы и т.п.).

#### **Вопросы и задания для самопроверки:**

1. Раскройте сущность государственного управления.
2. Перечислите правовые основы взаимоотношений законодательной, исполнительной и судебной власти.
3. Назовите основные функции и стадии государственного управления.
4. Дайте краткое определение исполнительной власти.
5. На каких основных принципах основано государственное управление и исполнительная власть?
6. Раскройте взаимосвязь, различие и соотношение понятий «государственное управление» и «исполнительная власть».
7. Каково современное состояние и тенденции развития государственного управления в России?

## **Тема 2. Предмет, методы, источники и система административного права**

Понятие административного права и его особенности. Круг общественных отношений, регулируемых административным правом.

Соотношение административного права с другими отраслями права. Методы административно-правового регулирования.

Предмет, задачи и система курса «Административное право».

Источники (формы выражения) административного права. Административное право и административное законодательство.

Понятие и предмет науки административного права. Роль науки в совершенствовании административного права и государственного управления.

Административное право зарубежных стран (на примере Франции и Великобритании).

### **2.1. Понятие административного права**

Административное право России является одной из самостоятельных отраслей публичного права. Самостоятельность отрасли административного права означает, что оно имеет собственный предмет и метод правового регулирования. Публичность означает то, что административное право регулирует общественные отношения, которые представляют в первую очередь интересы общества и государства.

**Административное право** – отрасль российской правовой системы, представляющая собой совокупность правовых норм, предназначенных для регулирования общественных отношений, возникающих в связи и по поводу практической реализации исполнительной власти (в более широком понимании – в процессе осуществления государственно-управленческой деятельности).

Административно-правовые нормы регулируют также управленческие отношения в процессе деятельности иных форм осуществления государственной власти (законодательной, судебной), их обслуживающих аппаратов, в сфере деятельности института президентства и обслуживающих его структур, а также в аппаратах прокуратуры, государственного контроля, военного управления, аппаратах ЦИК РФ, Счетной палаты и иных государственных органах, а также управленческие отношения, возникающие в сфере негосударственного управления, например в связи с осуществлением общественными объединениями некоторых функций государственного управления (к примеру, административные комиссии, рассматривающие дела об административных правонарушениях).

Административное право отличается от других отраслей права *предметом регулирования*. Оно регулирует управленческие отношения, т.е. отношения, складывающиеся главным образом в сфере государственного управления, исполнительной деятельности государства. **Предмет административного права** - общественные отношения, возникающие в связи и по поводу практической реализации исполнительной власти.

*Система отрасли* административного права включает в себя две основные подсистемы – Общую (первую) и Особенную (вторую) части, которые, в свою очередь, можно подразделить и на меньшие подсистемы. Эта система, как учебная дисциплина, представлена в плане курса административного права.

В сферу регулирования административного права включается широкий круг общественных отношений, складывающихся в социально-политической, социально-культурной, экономической жизни страны. Нормы административного права, будучи регуляторами управленческих отношений:

- определяют административно-правовой статус граждан;
- регламентируют порядок образования органов исполнительной власти, органов государственного управления, их компетенцию и взаимоотношения с другими государственными органами, органами местного самоуправления; общественными объединениями, гражданами, предприятиями, организациями и т.д.;
- определяют административно-правовой статус государственных служащих;
- устанавливают формы и методы государственного управления;
- определяют способы обеспечения законности в государственном управлении;
- регулируют управленческие отношения в социально-политической, социально-культурной и хозяйственной сферах, а также в межотраслевом управлении;
- устанавливают административную ответственность за несоблюдение норм административного и иных отраслей права;
- регламентируют административно-юрисдикционную деятельность уполномоченных органов и порядок ее осуществления.

## **2.2. Соотношение административного права с другими отраслями права**

Административное право *тесно связано со всеми отраслями Российского права*. В первую очередь, с *конституционным (государственным) правом*. Нормы, выраженные в Конституции Российской Федерации, конституциях республик в составе России, уставах субъектов РФ, а также в федеральных конституционных законах непосредственно регулируют общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного устройства, взаимоотношения личности и государства, вопросы организации государственной власти, ее осуществления на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Указанные нормы являются основными источниками административного права.

*Финансовое право* регулирует общественные отношения в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Административное право определяет компетенцию органов исполнительной власти, в том числе с участием финансовых органов (Министерства финансов РФ, ряда федеральных служб). Административное право регламентирует порядок организации финансовых органов и их функционирование, т.е. регулирует управленческие отношения в сфере финансов.

Нормы *земельного права* регулируют общественные отношения по поводу земли. Государство в лице органов исполнительной власти ведет земельный кадастр, проводит государственный земельный контроль, сдает земельные участки, находящиеся в государственной собственности, в аренду, предоставляет их в пользование, производит их изъятие, устанавливает общеобязательные для исполнения требования по рациональному и бережному использованию земель и т.п. Эти отношения регулируются нормами административного и земельного права.

Гражданское право регулирует имущественные отношения, используя гражданско-правовые методы правового регулирования. В свою очередь, административное право регулирует имущественные отношения в распорядительном порядке методом власти-подчинения. Например, по распоряжению органа управления одна хозяйственная организация передает другой оборудование или имущество. В этом случае орган управления государственно-властным методом регулирует имущественные отношения. Нередко во исполнение актов управления хозяйственные и иные организации заключают договоры, руководствуясь нормами гражданского права. Акт управления может служить основанием заключения договора между организацией (юридическим лицом) и гражданином (физическим лицом). Например, договор жилищного найма гражданина с жилищной организацией заключается при наличии у гражданина ордера на жилую площадь. Гражданско-правовой метод регулирования в отличие от административно-правового характеризуется равенством сторон. По мере расширения рыночных отношений, свободы экономической деятельности, наличия частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности роль гражданского права в регулировании имущественных отношений возрастает. Однако это не исключает их сферы имущественных отношений, основанных на административном подчинении, административно-правового регулирования.

Тесная взаимосвязь имеется с *трудовым правом*. Многие трудовые отношения регулируются нормами административного права. Например, отношения, связанные с институтом государственной службы. Нормами административного права регулируются административно-правовой статус государственного служащего. Вместе с тем в качестве носителей личных прав они являются участниками трудовых отношений, которые регулируются трудовым правом.

Имеется связь и с *уголовным правом*. Нормы административного права определяют, какие деяния являются административными правонарушениями (проступками) и меры наказания, применяемые к лицам, совершившим их. Уголовное право устанавливает, какие деяния являются преступлениями и виды наказания за их совершение. Границы между административными и уголовным правом подвижны, т.к. при определенных условиях отдельные деяния, относящиеся к проступкам, могут перерасти в преступления и наоборот.

Также следует отметить взаимосвязь с *уголовно-процессуальным и граждански-процессуальным правом*, а также с законодательством о судостроительстве, регулирующими порядок образования судов и организационные основы судебной деятельности. Отличие административного права от норм перечисленных отраслей права обусловлено различиями между исполнительной деятельностью и осуществлением правосудия. Вместе с тем следует указать, что суды при рассмотрении дел административно-правового характера (например, жалоб на действия органов управления и их должностных лиц) руководствуются административно-процессуальными нормами.

Кроме того, имеется связь и с комплексными отраслями права: морским, воздушным, горным, лесным и другими отраслями. Эта связь, в частности, состоит в том, что в них наряду с нормами других отраслей права содержатся и нормы административного права.

Место административного права в системе права определяется характером и важностью регулируемых им общественных отношений. Его специфика и отличие от других отраслей права состоят в том, что оно регулирует управленческие отношения.

Административное право характеризуется мобильностью, которая обуславливается особенностями общественных отношений, складывающихся в сфере управления, исполнительной деятельности государства.

### 2.3. Методы административного права

Предмет правового регулирования, будучи главным критерием разграничения отраслей права, вместе с тем не позволяет провести окончательного разделения системы права на отдельные отрасли. Поэтому механизм правового регулирования включает в себя и методы правового регулирования, которые в совокупности с предметом правового регулирования обеспечивают более точное разграничение отраслей права, регламентирующих сходные общественные отношения.

**Методы административного права** – это совокупность правовых средств, способов, приёмов регулирующего воздействия на управленческие отношения.

В зависимости от характера регулируемых общественных отношений в теории права выделяют два метода правового воздействия: императивный и диспозитивный.

Диспозитивный метод основан на равенстве сторон, вступающих в общественные отношения, применяется, как правило, для регламентации отношений, регулируемых отраслями частного права.

Административное право как отрасль публичного права, регулирующая отношения, одним из участниками которых, в большинстве случаев, выступает орган (должностное лицо), наделенный юридически властными полномочиями, использует метод централизованного, императивного регулирования, который также называется *административно-правовым методом*. Метод императивного регулирования рассчитан на отношения неравенства сторон и односторонность юридически-властных волеизъявлений одного из участников.

Административное право использует три юридических возможности: *предписание* (возложение прямой юридической обязанности совершать те или иные действия в определённых условиях), *запрет* (возложение прямой юридической обязанности не совершать те или иные действия в определённых условиях), *дозволение* (юридическое разрешение совершать определённые действия, либо не совершать их по своему усмотрению).

Механизм административно-правового регулирования в большей мере использует предписания и запреты.

### 2.4. Источники административного права

*Источники административного права* – это внешние формы выражения административно-правовых норм. В практическом варианте имеются в виду юридические акты различных государственных органов, содержащие такого рода правовые нормы, т.е. нормативные акты (закон и нормативно-правовой акт подзаконного характера).

Совокупность нормативных правовых актов, регламентирующих правоотношения, в совокупности составляющие предмет административного права, образует административное законодательство.

В законодательном массиве административного права следует выделять общеправовые законодательные акты (прежде всего Конституцию России), отраслевые законодательные акты (ФЗ о Правительстве, КоАП РФ, ФЗ о системе государственной службе и т.п.); законодательные акты, относящиеся к другим отраслям права и межотраслевым общностям, однако имеющие в своей структуре

нормы, регламентирующие административно-правовые отношения (Таможенный, Налоговый, Лесной кодексы и др.); международные акты, действующие в данной сфере правоотношений.

Определяя пределы и структуру системы источников административного права, ученые-административисты констатируют высокую степень ее подвижности, которая задается изменениями в правовой и организационной системе государства.

К числу источников, по поводу которых отсутствует единство во взглядах, относится юридический прецедент (напр., постановления Конституционного Суда России, Президиума Верховного Суда). Данные акты обладают признаками нормативных, однако не являются самозначимыми и действуют лишь до тех пор, пока действует акт, с интерпретацией которого связаны соответствующие прецеденты.

Как источник права постановления Конституционного Суда РФ имеют общеобязательное значение, применяются самостоятельно и неоднократно, в том числе по правилам аналогии в праве, являются окончательными, не могут быть преодолены повторным принятием акта или отдельного положения, признанного противоречащим Конституции РФ, а также обладают непосредственным действием и подлежат обязательному официальному опубликованию. Относительно постановлений Конституционного Суда РФ как носителей нормативной информации следует отметить, что в них затрагиваются права и свободы различных участников социальных отношений и формулируются новые по смыслу положения, подлежащие обязательному учету при реализации ими своего статуса. В то же время нормативность рассматриваемых актов имеет несколько отличный от традиционного понимания нормы права и ее структуры смысл. Итак, постановления Конституционного Суда РФ следует признать источниками права, обладающими свойством нормативности, что допускает их включение в общую иерархию нормативных источников, в правовую систему государства

*Система источников административного права* выглядит следующим образом:

1) на федеральном уровне:

а) Конституция РФ;

б) общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ;

в) постановления Конституционного Суда РФ;

г) федеральные конституционные законы;

д) федеральные законы, включая законы РФ и РСФСР, кодексы РФ и основы законодательства РФ;

е) нормативные указы и распоряжения Президента РФ;

ж) нормативные акты палат Федерального Собрания РФ;

з) нормативные постановления и распоряжения Правительства РФ;

и) нормативные акты федеральных органов исполнительной власти (В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 г. № 1009 (ред. от 29.12.2008) "Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации" издаются в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается);

к) нормативные акты некоторых федеральных государственных органов с особым статусом (например, Центральный банк РФ);

2) на региональном уровне:

а) конституции (уставы) субъектов РФ;

б) постановления конституционных (уставных) судов субъектов РФ;

в) законы субъектов РФ;

г) нормативные акты высших должностных лиц субъектов РФ;

д) нормативные акты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ;

е) нормативные акты высших (коллегиальных) исполнительных органов государственной власти субъектов РФ;

ж) нормативные акты органов исполнительной власти субъектов РФ отраслевой и функциональной компетенции;

3) на муниципальном (местном) уровне:

а) уставы муниципальных образований;

б) нормативные акты представительных органов муниципального образования;

в) нормативные акты главы муниципального образования;

г) нормативные акты местной администрации.

## **2.5. Наука административного права**

В основу административно-правовой науки положены теоретические положения науки об управлении.

Развитие науки административного права России происходило с несомненным учетом западноевропейского опыта государственного управления Франции, Пруссии, Голландии и Швеции.

Наука административного права в России возникла в первой половине XVIII века. Первоначально она была наукой о полиции и именовалась наукой полицейского права. В числе наиболее значительных произведений русских полицейстов (последняя четверть XIX в. – начало XX в.) относятся работы В. Гессена, И. Андреевского, Н. Белявского, В. Дерюжинского, А. Елистратова, а также труды таких ученых, как, В.В. Ивановский, В.Н. Лешков, А.С. Оскольский, М.К. Палибин, И. Шеймин и др.

В советский период (после 1917 г.) наука административного права стала формироваться с возникновением государственного управления и административного права как отрасли права, регулирующей управленческие отношения.

В первые годы советской власти административное право преподавали профессора В.Л. Кобалевский, А.Ф. Евтихий, А.И. Елистратов с дореволюционным университетским стажем работы.

Как известно, в начале 30-х годов разработка права была прекращена. Под ошибочным предлогом отмирания права было исключено преподавание курса административного права в учебных заведениях.

С 1938 года в университетах было восстановлено преподавание административного права. В юридических журналах того времени были опубликованы статьи и заметки, посвященные вопросам теории административного права, где главным был вопрос о предмете административного права.

Наиболее интенсивно наука административного права стала развиваться после Великой Отечественной войны. Так, в 1945 г. вышел новый учебник административного права известного ученого С.С.Студеникина.

С послевоенного периода по настоящее время издано большое количество учебников, учебных пособий по административному праву. Исследования проводились по важнейшим вопросам и институтам административного права, такими учеными, как А.П. Алексин, Г.В. Атаманчук, Д.Н. Бахрах, И.Л. Бачило, К.С. Бельский, А.А. Демин, А.А. Кармолицкий, И.Ш. Киясханов, Ю.М. Козлов, А.П. Коренев, Б.М. Лазарев, Г.И. Петров, М.И. Пискотин, Л.Л. Попов, В.Д. Сорокин, Ю.Н. Стариков, С.С. Студеникин, Ю.А.Тихомиров, Т.Я. Хабриева, Н.Ю. Хаманева, А.П.Шергин и др.

Наука административного права имеет тесную связь и взаимообусловленность не только с наукой управления, но другими науками, изучающими управленческие процессы (психология управления, социология управления, информация и управление, информатика, финансовый контроль), а также со многими отраслями юридической науки (теория государства и права, конституционное право, гражданское право, муниципальное, финансовое, экологическое, трудовое, уголовное и уголовно-процессуальное право).

**Административно-правовая наука** представляет собой систему теоретических взглядов, представлений и положений об отрасли административного права и предмете его регулирования. Ее **задачами** является выявление проблем административного права, толкование административно-правовых норм, определение и исследование предмета административного права в современных условиях организации и деятельности органов исполнительной власти, разработка новых понятий и принципов, направленных на совершенствование всей управленческой деятельности.

**Предметом административно-правовой науки** является исследование правоотношений в сфере государственного управления, применения норм административного права, анализ практики реализации этих норм, выявление и изучение общих и характерных закономерностей административно-правового регулирования общественных отношений.

Если говорить обобщенно, то к предмету науки административного права относится научно-теоретический анализ всех вопросов, входящих в учебный курс административного права. Теоретической основой науки административного права являются философские и социологические науки, положения теории управления и общей теории права, политология, а также научные труды ученых.

Важное значение для науки административного права имеет анализ законодательства Российской Федерации, субъектов Федерации, решений органов исполнительной власти.

Методологической основой науки административного права являются исторический, сравнительно-правовой, социологический, формально-юридический, логический и другие методы исследования.

Развитие административно-правовой науки немыслимо без изучения и учета практической деятельности государственных и муниципальных органов.

Как уже отмечалось, система науки административного права обусловлена системой самого административного права, его структурой, совокупностью норм и правовых институтов. Однако, как отмечают ученые, система отрасли административного права характеризуется меньшим объемом по сравнению с административно-правовой наукой. Последняя не только исследует правовую сторону управления, но и многочисленные другие проблемы и отношения.

Чтобы успешно развивалась наука в целом, в том числе и административно-правовая наука, необходимы научные кадры, владеющие современными знаниями, способные объективно анализировать процессы, происходящие в стране, уметь использовать научно-обоснованные методы воздействия на

процессы управления. Совершенствованию науки административного права способствует изучение истории отечественного и зарубежного опыта.

## **2.6. Административное право зарубежных стран**

Административное право в зарубежных странах возникло в Новое время. Формирование самостоятельного гражданского общества потребовало установления четких правовых рамок для всей государственно-управленческой деятельности, осуществления ее на началах законности. Вначале на европейском континенте (XIX в.), а позднее в Англии и США (XX в.) возникает комплекс правовых норм, регулирующих организацию исполнительной власти, правовое положение ее органов, их отношения с частными лицами.

В рамках одного вопроса изучаемой темы невозможно отразить все многообразие административного права зарубежных стран. Наиболее интересны для ознакомления модели административно-правового регулирования Франции и Великобритании, которые являются типичными для систем континентального и англосаксонского права.

Франция считается родиной административного права. Здесь раньше, чем в других западных странах сформировался бюрократический аппарат государственного управления, а вместе с ним и массив административного законодательства. Французское право относят к той же правовой системе, что и российское. Базовым источником административного права Франции являются положения Конституции 1958 г., относящиеся к Президенту и Правительству республики, которые осуществляют исполнительную власть совместно. Ординарными источниками служат законы, а также декреты Президента и Правительства, наделенные широкими нормотворческими полномочиями. Немало норм устанавливается нормативно-правовыми актами министерств и ведомств, других органов управления. К источникам данной отрасли права французские юристы причисляют также судебную практику (это уже особенность). Административные суды, прежде всего высший из них - Государственный Совет в своих решениях по конкретным делам при определенных обстоятельствах могут устанавливать новые правовые нормы.

Аппарат исполнительной власти, находящийся в ведении Президента и Правительства, включает в центре - министерства и ведомства, в регионах - комиссаров республики. Во всех административно-территориальных единицах функционируют органы местного самоуправления: Советы регионов, Генеральные Советы департаментов, муниципальные Советы коммун, причем функции исполнительных органов в регионах и департаментах выполняют председатели Советов, а в коммунах - мэры.

Система государственного управления во Франции считается традиционно централизованной, но в 1982-1983 гг. там были проведены реформы, направленные на некоторую ее децентрализацию. Представители Правительства на местах перестали осуществлять функции местных органов исполнительной власти (они перешли к органам самоуправления), контроль центра над местными органами принял менее жесткий характер, правительственных префектов заменили комиссарами республики.

Система государственного управления во Франции, как и в соседних Германии, Австрии, Польше и других европейских странах, включает обособленные административные суды (трибуналы), которые рассматривают всевозможные административные споры, проверяют законность административных актов. Существуют также и специализированные суды: по вопросам социального обеспечения, дисциплинарные суды (для преподавателей публичных учебных заведений, врачей и других лиц свободных профессий), счетные палаты и т.п.

Великобритания, как и другие страны англосаксонского права, имеет глубокие демократические традиции и развитые институты публичного самоуправления, что не могло не сказаться на характере административно-правовой системы. Последняя сформировалась лишь в прошлом веке. Конституционные законы этой страны - Билль о правах (1689), Habeas corpus act (1679) - обязывают исполнительную власть соблюдать права граждан. Парламентский закон 1947 г. об исках к короне устанавливает ответственность государственной администрации за вред, причиненный ее служащими.

В Великобритании существует развитый институт административной юстиции, с помощью которой осуществляется судебный контроль за действиями исполнительной власти по отношению к частным лицам и их объединениям. В отличие от Франции, Германии, России и других континентальных стран в Великобритании органы исполнительной власти не имеют собственных полномочий на издание нормативно-правовых актов. Правительственные нормативные акты оформляются в виде приказов «короны в Совете», а инструкции и иные нормативные предписания министерств и ведомств издаются на основе полномочий, получаемых от парламента.

Еще одна особенность британского административного права состоит в том, что в его становлении и развитии (как и всей системы права) большую роль сыграли суды: многие его нормы установлены прецедентными решениями судов по конкретным делам, связанным с жалобами на неправомерные действия органов исполнительной власти.

### **Вопросы и задания для самопроверки:**

1. Охарактеризуйте систему административного права и перечислите нормы и институты административного права.
2. Перечислите характерные особенности отрасли административного права.
3. Как соотносится административное право с другими отраслями права?
4. Роль административного права в условиях рыночной экономики.
5. Назовите предмет науки административного права.
6. Дайте понятие предмета и метода административно-правового регулирования.
7. Перечислите федеральные конституционные законы и федеральные законы, являющиеся источниками административного права.

### **Тема 3. Механизм административно-правового регулирования**

Понятие механизма административно-правового регулирования и его элементы.

Понятие административно-правовой нормы. Структура и виды административно-правовых норм. Действие административно-правовых норм.

Реализация административно-правовых норм. Виды реализации. Применение норм административного права.

Понятие административно-правовых отношений. Элементы (структура) административно-правовых отношений. Виды административно-правовых отношений и критерии их классификации.

#### **3.1. Понятие механизма административно-правового регулирования и его элементов**

*Система элементов механизма административно-правового регулирования* – это совокупность административно-правовых средств, которые воздействуют на общественные отношения, организуя их в соответствии с задачами государства и общества.

*Элементы* этого механизма:

- 1). Нормы административного права, содержащиеся в нормативных актах;
- 2). Акты толкования норм административного права, издаваемые уполномоченными на то органами;
- 3). Ненормативные (индивидуальные) акты;
- 4). Акты применения норм административного права, издаваемые должностными лицами органов исполнительной власти при реализации властных полномочий (в том числе и индивидуальные акты);
- 5). Административно-правовые отношения.

Каждый элемент механизма административно-правового регулирования выполняет специфическую роль в регулировании поведения людей и возникающих на его основе общественных отношений. Следовательно, эти элементы механизма одновременно выступают в качестве юридических средств административно-правового регулирования. При этом административно-правовые средства включаются в процесс регулирования в определенной последовательности. Таким образом, *административно-правовое регулирование* представляет собой процесс последовательного использования административно-правовых средств для достижения целей регулирования поведения участников общественных отношений.

Важнейшими средствами механизма административно-правового регулирования являются нормативные и индивидуальные (ненормативные) акты. Эти акты соответствуют двум уровням административно-правового регулирования. Первый уровень составляют общие правила поведения людей, а второй уровень образуют индивидуальные акты, определяющие на основе административно-правовой нормы права и обязанности конкретных участников правоотношения. Акт применения нормы административного права включается в механизм административно-правового регулирования как средство индивидуальных прав, обязанностей и мер юридической ответственности.

В административно-правовом отношении как элементе правового регулирования индивидуализируются положения той или иной нормы административного права, определяются характер, права и обязанности участников отношения.

#### **3.2. Понятие, структура и виды административно-правовых норм**

*Административно-правовая норма* – установленное и санкционированное государством правило поведения, целью которого является регулирование общественных отношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся (по мере необходимости) в сфере функционирования механизма исполнительной власти или (в широком смысле) государственного управления.

Они отличаются от норм других отраслей права тем, что предметом их регулирования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере управленческой, исполнительной деятельности государства. Помимо общественных отношений в сфере исполнительной деятельности государства нормы

административного права регулируют отношения, возникающие в связи с разрешением органами представительной власти, суда, прокуратуры и самоуправления (муниципальными) вопросов государственной и муниципальной службы, а также внутриорганизационных вопросов управленческого характера. Административно-правовые нормы регулируют также общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением общественными и иными негосударственными объединениями переданных в их ведение функций органов государственного управления.

Нормы административного права направлены на организацию, упорядочение и совершенствование отношений, которые складываются в сфере управления. Посредством административно-правовых норм определяются правовое положение и компетенция большинства органов исполнительной власти, органов управления, регламентируется их деятельность, ее формы и методы, порядок взаимоотношений с другими субъектами управления. Нормы административного права определяют также правовое положение физических и юридических лиц в различных сферах и областях государственного управления.

Административное законодательство содержит нормы, посредством которых обеспечивается охрана (защита) административно-правовых отношений от возможных нарушений. Охранительные нормы предписывают воздерживаться от совершения противоправных деяний, непосредственно регулируют отношения, возникающие в связи с дезорганизацией или нарушением административно-правовой системы, отношения, связанные с применением мер административного принуждения. Кроме того, административно-правовыми нормами нередко защищаются общественные отношения, регулируемые другими отраслями права.

Таким образом, административно-правовое регулирование служит интересам общества во всех сферах управленческой, исполнительной деятельности государства. Нормы административного права порождают новые управленческие правовые отношения, вызванные современными внутренними и внешними условиями развития общества, способствуют совершенствованию существующих общественных отношений.

*Структура административно-правовой нормы* - это внутреннее строение нормы, способ и форма взаимосвязи ее элементов. Такими элементами являются гипотеза, диспозиция и санкция. Вместе с тем нормам административного права присущ и такой элемент, как поощрение.

*Гипотеза* содержит указание на фактические условия реализации нормы, т.е. на те общественные отношения, на которые она призвана воздействовать и которые в свою очередь порождают конкретные административно-правовые отношения. По существу - это юридические факты, порождающие правоотношения. Например, совершение гражданином административного правонарушения дает уполномоченным на то органам право привлечь виновного к административной ответственности. Гипотеза либо выражается в форме гипотетического суждения, либо не формулируется вообще, но может быть выведена из содержания нормы путем логического анализа последней.

*Диспозиция* - правило поведения сторон, предписываемое нормой. Она предполагает неразрывность, взаимосвязь прав и обязанностей участников административного правоотношения, всегда указывает на то, как должны (или могут) вести себя субъекты.

*Санкция* как элемент административно-правовой нормы содержит указание на меры административного воздействия, применяемые к правонарушителю. Многообразие санкций, предусмотренных нормами административного права, являются их отличительной чертой от норм других отраслей права. При этом важно иметь в виду, что санкция указывает не любое административное воздействие, а лишь такое, применение которого предусмотрено нормой в связи с правонарушением. Поэтому административно-предупредительные меры (установление карантина, закрытие границы, оцепление места наводнения, землетрясения, а также реквизиция) не могут быть отнесены к санкциям, поскольку они не связаны с совершением правонарушения. Подобные меры указываются не в санкции, а в диспозиции нормы права.

*Поощрение* как элемент правовой нормы означает публичное признание заслуг физического или юридического лица в выполнении правовых обязанностей или общественного долга, сформулированных в диспозиции нормы. Основанием для поощрения являются указанные в норме административного права действия, поведение, которое стимулируется государством. Так, основанием для поощрения может служить образцовое исполнение служебных обязанностей. Мерами поощрения могут быть: государственные и ведомственные награды, объявление благодарности, денежная премия, ценный подарок и др.

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

1. По *содержанию (по типу регулируемых однородных отношений)* административно-правовые нормы объединяются в правовые институты, с их помощью регулируются родственные по содержанию управленческие правоотношения. Выделяют следующие группы (виды) норм:

1) регламентирующие порядок образования, функции, задачи, структуру и компетенцию органа исполнительной власти, государственного управления;

2) закрепляющие основные положения организации, функционирования и правовое положение

государственных предприятий, учреждений и организаций;

3) устанавливающие оптимальные формы и методы реализации деятельности органов исполнительной власти, государственного управления;

4) закрепляющие права, обязанности и ответственность граждан и их общественных объединений в сфере деятельности органов исполнительной власти, государственного управления;

5) закрепляющие и регулирующие основные положения, принципы организации и деятельности института государственной службы;

6) регламентирующие способы обеспечения законности и дисциплины в сфере деятельности органов исполнительной власти, государственного управления;

7) разрешающие вопросы административной юрисдикции (подведомственность) правового разрешения управленческих споров и конфликтов, рассмотрения индивидуальных дел об административных правонарушениях и принятия мер административного принуждения, в том числе и мер административного наказания;

8) определяющие положения и принципы регулирования отношений между субъектами административного права в хозяйственной, социально-культурной и административно-политической сферах и межотраслевом управлении.

2. По *предмету правового регулирования* административно-правовые нормы подразделяются на материальные и процессуальные в зависимости от того регулируют ли они материальные или процессуальные управленческие отношения.

Нормы, регулирующие сущность управленческих отношений, правила поведения субъектов административного права в процессе осуществления прав, обязанностей, задач, функций и полномочий, называются *материальными нормами*.

Нормы, регламентирующие порядок реализации этих управленческих отношений или порядок, процедуру рассмотрения дел об административных правонарушениях, вынесение решения о виде административного наказания, порядок обжалования решения и порядок исполнения решения, называются *административно-процессуальными нормами*.

3. По *методу воздействия на поведение субъектов* управленческих отношений:

1) обязывающие - содержат юридическое предписание действовать так, как предусмотрено нормой. Обеспечение законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением;

2) уполномочивающие (или правонаделительные) – уполномочивают или наделяют правами субъектов административного права совершать определенные юридические действия;

3) запрещающие – запрещают совершение определенных действий;

4) стимулирующие - создающие условия должного поведения в сфере управленческих отношений с помощью средств материального или морального поощрения или наличие обстоятельств, смягчающих административную ответственность (ст. 4.2. КоАП РФ), что также косвенно стимулирует законопослушность граждан.

4. По *форме предписания* административно-правовые нормы бывают:

1) императивные (категорические);

2) рекомендательные (решения научно-консультативных советов при органах исполнительной власти, научно-методических семинаров, обмен опытом и др.);

3) диспозитивные (регулирующие права и обязанности в рамках, предоставленных нормой права).

5. По *пределу действия в пространстве* административно-правовые нормы действуют в пределах Российской Федерации и за ее границами. Соответственно территориальным масштабам действия административно-правовые нормы бывают:

- федеральные или общероссийские;

- региональные, действующие в пределах субъектов РФ;

- местные;

- локальные, действующие в пределах государственного органа, предприятия, учреждения, организации и т.п.

6. По *пределу действия во времени* административно-правовые нормы делятся на срочные, т.е. с заранее определенным сроком действия, и бессрочные, не имеющие заранее установленного срока действия. Как срочные, так и бессрочные нормы могут быть длительными и кратковременными. Разновидностью срочных норм являются чрезвычайные нормы, т.е. нормы, ограниченные во времени исключительными обстоятельствами: стихийными бедствиями, эпидемиями, эпизоотиями, межнациональными конфликтами и другими факторами, предусмотренными законодательством о чрезвычайном положении.

7. По *пределу действия по субъектам (адресатам) регулирования* - в сфере деятельности органов исполнительной власти, государственного управления, касающиеся физических или юридических лиц, государственных служащих, негосударственных учреждений.

### 3.3. Реализация административно-правовых норм

*Реализация административно-правовых норм* - практическое использование содержащихся в них правил поведения в интересах регулирования управленческих общественных отношений.

Реализация административно-правовых норм — это такие правомерные действия субъектов, которые согласуются с требованиями, установленными нормами административного права, и выражаются в приобретении, использовании прав, соблюдении или выполнении правовых обязанностей.

Реализация норм административного права, так же как и норм других отраслей права, представляет собой процесс практического претворения в жизнь выраженной в нормах государственной воли субъектами административного права.

Формами (способами) реализации норм административного права являются:

1) соблюдение; 2) исполнение; 3) использование; 4) применение.

Реализация административно-правовых норм в форме *соблюдения* характеризуется добровольным подчинением субъекта права требованиям административно-правовых норм. Сущность данной формы состоит в воздержании субъекта от совершения действий, запрещенных нормами. Таким образом, соблюдением может осуществляться без вступления субъекта в конкретные административно-правовые отношения.

Реализация административно-правовых норм в форме *исполнения* заключается в активных правомерных действиях субъектов права по выполнению предписаний, содержащихся в этих нормах. В отличие от соблюдения исполнение характеризуется активным поведением субъекта. В определенных случаях пассивное поведение может рассматриваться как упущение, недобросовестность, халатность, неправомерное поведение.

*Использование* как форма реализации административно-правовых норм состоит в добровольном совершении субъектами права правомерных действий, которые связаны с осуществлением субъективных прав в сфере управления.

Подобно исполнению использование осуществляется активным способом, но в отличие от исполнения при использовании реализуются субъективные права. Осуществление, например, органом управления прав, предусмотренных положением о нем, немисливо иначе как посредством совершения юридически значимых действий. Невозможно также реализовать право гражданина на перемену фамилии, не обращаясь с заявлением об этом в соответствующий орган.

Кроме того, в отличие от первых двух форм реализации норм при использовании субъект сам решает, воспользоваться или воздержаться от использования предоставленного административно-правовой нормой субъективного права. Посредством формы использования реализуются управомочивающие административно-правовые нормы, нормы-дозволения.

В отличие от других форм реализации права *применение* всегда носит активный, творческий, государственно-властный, организующий характер, осуществляется компетентными органами в установленном законодательством процессуальном порядке.

Сущность применения административно-правовых норм состоит в действиях компетентных органов государства, общественных организаций (объединений), должностных лиц по подведению конкретного, имеющего юридическое значение факта под соответствующую административно-правовую норму и принятии государственно-властного решения, т.е. в разрешении на основе административно-правовых норм индивидуально-конкретных управленческих дел и вопросов.

По своему социальному содержанию применение административно-правовых норм представляет собой одну из правовых форм исполнительной, управленческой деятельности. Поскольку применение норм административного права носит государственный характер, то субъектами применения могут быть только правомочные органы и должностные лица, наделенные правоприменительной компетенцией. Основными требованиями правильного применения норм административного права являются: законность, обоснованность, целесообразность, научная организация правоприменительной деятельности.

### 3.4. Административно-правовые отношения и их виды

*Административно-правовые отношения* – это регулируемые нормами административного права общественные отношения, складывающиеся в сфере управления, стороны которых выступают в качестве носителей взаимных прав и обязанностей, установленных и гарантированных административно-правовой нормой.

Поскольку административно-правовые отношения являются разновидностью правовых отношений вообще, то они обладают всеми общими признаками, которые присущи любым правовым отношениям. Вместе с тем они обладают особенностями, которые свойственны им как административно-правовым отношениям. Эти особенности состоят в том, что административно-правовые отношения складываются в сфере управления, т.е. непосредственной, повседневной деятельности по осуществлению управления

социально-политической, социально-культурной и хозяйственной сферами, а также иной управленческой деятельностью.

*Элементами структуры административно-правовых отношений* являются: субъекты (участники), объекты (то, по поводу чего возникли отношения), содержание правоотношения, а также юридические факты. Следовательно, под *структурой (составом) административно-правовых отношений* принято понимать совокупность взаимосвязанных обязательных элементов: субъекты (их должно быть как минимум два), объект (объекты) правоотношения, содержание правоотношения и юридические факты.

*Субъекты* административного правоотношения – это лица и организации, которым административным законодательством предоставлена возможность или способность быть носителями прав и обязанностей в сфере управленческой деятельности (таким образом становиться участниками административных правоотношений) и вступать в конкретное административно-правовое отношение. Следовательно, субъектом административно-правового отношения является тот, кто наделен административными правами и (или) на кого возложены административные обязанности. Субъектами правоотношений выступают право- и дееспособные физические лица, юридические лица и государство в целом.

Под *объектом правоотношений* в настоящее время большинство ученых понимает то, на что воздействуют субъективные права и юридические обязанности субъектов, т.е. волевое фактическое поведение участников правоотношений по осуществлению их прав и обязанностей. Некоторые исследователи считают, что объект вообще не является элементом правового отношения<sup>52</sup>. В современной теории права описаны две концепции. Первая – «монистическая» провозглашает, что объектом правоотношения могут выступать только действия субъектов, поскольку именно поступки людей подвергаются правовому регулированию. Вторая, под называемая, «плюралистическая», считает, что объекты правоотношений столь разнообразны, сколь многообразны регулируемые правом отношения<sup>53</sup>. Иными словами – это либо блага, ценности, вещи, то есть объекты имущественных отношений; либо те самые действия, поведение людей, то есть объекты неимущественных отношений, ради которых субъекты вступают в правоотношения.

В *содержании* административного правоотношения различаются две стороны: материальная (поведение субъектов) и юридическая (субъективные права и юридические обязанности). Таким образом, одни исследователи поведение участников правоотношения определяют как объект административно-правового отношения, а другие отождествляют это же поведение с понятием «содержания правоотношения». Мы придерживаемся последней точки зрения, поскольку реальное поведение участников административного правоотношения составляет непосредственное содержание этого правоотношения.

Обстоятельствами, при которых в соответствии с требованиями правовой нормы между сторонами должны или могут возникнуть конкретные правоотношения, выступают юридические факты.

Под *юридическими фактами* принято понимать определенные жизненные обстоятельства (ситуации, условия), с которыми нормы права связывают возникновение, изменение или прекращение правоотношений. Те или иные обстоятельства становятся «юридическими» не в силу присущих им внутренних свойств, а в результате признания их таковыми государством в форме нормативного правового акта или иного источника права. Таким образом, придание им правового характера полностью зависит от воли законодателя. Юридические факты содержатся в гипотезах правовых норм. Наступление того или иного юридического факта влечет за собой предусмотренные нормой права юридические последствия. По волевому признаку юридические факты принято классифицировать на события, действия и состояния. В качестве юридических фактов выступают, как правило, действия или события.

Наиболее распространенным основанием для возникновения, изменения и прекращения административно-правовых отношений являются правомерные действия участников управленческой деятельности. Правомерные действия всегда соответствуют требованиям административно-правовых норм. В качестве юридических фактов выступают правомерные действия органа исполнительной власти, граждан и других возможных участников административно-правовых отношений. В определенных случаях для возникновения юридических последствий требуется не один юридический факт, а их совокупность, получившая название фактический состав. Помимо наличия юридических фактов и фактических составов основанием для возникновения правоотношений является наличие обстоятельств, которые, не являясь

<sup>52</sup> Рассуждения по этому поводу см., напр., Халфина Р.О. Указ.соч. С. 212.

<sup>53</sup> См., к примеру: Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М., 2001. С. 530-531.

фактами в общеупотребительном понимании, все-таки признаются законодателем таковыми (юридическая презумпция и юридическая фикция<sup>54</sup>).

*Рассмотрим состав административного правоотношения внутриорганизационного характера в сфере деятельности государственных служащих. Государственный служащий А. не справляется с должностными обязанностями, самовольно без уважительных причин покидает рабочее место, зафиксированы случаи прогулов. Госслужащего А. вызывает на прием его руководитель и после выяснения обстоятельств дела издает приказ об объявлении этому госслужащему выговора. Необходимо указать элементы состава данного административного правоотношения.*

Правильный ответ заключается в следующем:

1. Субъекты административного правоотношения - это лица и организации, которым административным законодательством предоставлена возможность или способность быть носителями прав и обязанностей в сфере управленческой деятельности (таким образом становиться участниками административных правоотношений) и вступать в конкретное административно-правовое отношение. Следовательно, субъектом административно-правового отношения является тот, кто наделен административными правами и (или) на кого возложены административные обязанности. Субъектами правоотношений выступают право- и дееспособные физические лица, юридические лица и государство в целом. В нашем примере - субъекты правоотношения, т.е. его участники, - руководитель с одной стороны, госслужащий А. - с другой.

2. Под объектом правоотношений в настоящее время большинство ученых понимают то, на что воздействуют субъективные права и юридические обязанности субъектов. В данном случае объектом является круг охраняемых административным правом общественных отношений в сфере государственного управления по поводу государственной службы; непосредственным объектом является установленный режим государственной службы.

3. Третьим элементом состава является содержание административного правоотношения. В содержании административного правоотношения различаются две стороны: материальная или фактическая (поведение субъектов) и юридическая (субъективные права и юридические обязанности). В нашем случае содержание - фактическая сторона (поведение субъектов при беседе, то есть госслужащего А. с руководителем) и юридическая сторона (субъективные права и обязанности - права руководителя по наложению дисциплинарного взыскания государственному служащему А., не выполнившему своих должностных обязанностей).

4. В качестве юридического факта, явившегося условием возникновения данного административно-правового отношения, выступили неправомерные действия госслужащего А. (не справляется с должностными обязанностями, самовольно, без уважительных причин покидает рабочее место, зафиксированы случаи прогулов).

5. Юридическим фактом, прекратившим данное правоотношение, выступил приказ руководителя об объявлении выговора госслужащему А. Этот приказ является индивидуальным актом управления или административным актом. Этот юридический факт в полной мере следует отнести к самостоятельному элементу состава (структуры) административно-правового отношения.

На данном примере наглядно можно объяснить так называемую «классическую конструкцию» состава административных правоотношений.

Специфика административно-правовых отношений определяется в первую очередь объектом состава, под которым в широком смысле понимают общественные отношения в сфере государственного управления, далее известен и обязателен один из субъектов (участников) правоотношения - это исполнительная власть, а ее признаки и, соответственно, специфика самих отношений достаточно хорошо определены (исследованы) в трудах А.П. Алехина, А.А. Демина, Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, Ю.А. Тихомирова, А.П. Шергина и др. ученых-административистов.

При этом необходимо подчеркнуть следующее:

1) поскольку обязательным субъектом будет исполнительная власть (ее орган или должностное лицо), можно утверждать, что заканчиваться, как правило, такие отношения будут определенным юридическим фактом. Поэтому-то юридический факт в предлагаемой конструкции состава можно рассматривать как обязательный элемент административно-правовых отношений (в отличие, к примеру, от гражданско-правовых);

<sup>54</sup> Юридическая презумпция – обоснованное предположение, на основании которого возникает, изменяется или прекращает свое действие правоотношение и которое в процессе самого правоотношения либо доказывается, либо опровергается (презумпция невиновности или презумпция виновности).

Юридическая фикция – заведомо ложное утверждение, которому законодатель придает значимость юридического факта (усыновление ребенка лицом, не являющегося родителем; признание сделки фиктивной; признание нормативного акта юридически ничтожным).

2) поскольку одним из главных признаков исполнительной власти является то, что она носит подзаконный характер, то речь в первую очередь должна идти о правоприменительной деятельности, а следовательно, и правоприменительном правоотношении. Обязательным же условием (основанием) возникновения административно-правового отношения будет юридический факт (на основе норм закона или иного нормативно-правового акта).

Учитывая многообразие сфер государственного управления, административно-правовые отношения различны по своему характеру, содержанию и направленности.

Наиболее общая классификация видов административно-правовых отношений дана в работах профессора А.П. Коренева, который их разделил:

- по содержанию;
- по соотношению прав и обязанностей участников отношений;
- по характеру порождающих их юридических фактов.

Профессор Ю.Н. Старилов помимо названных видов, классифицирует административно-правовые отношения:

- по целям;
- по составу участников;
- по направлению деятельности и др.

Есть ряд других научных подходов по данному вопросу. Рассмотрим некоторые критерии классификации.

По *целям* административно-правовые отношения подразделяются на охранительные (в том числе деликтные) и регулятивные.

По *составу участников* административно-правовые отношения классифицируются на отношения:

- участники которых принадлежат к государственному аппарату (государственные органы и их должностные лица);
- между органами исполнительной власти (местной администрацией) и государственными предприятиями, учреждениями, организациями;
- между органами исполнительной власти (местной администрацией) и общественными организациями, трудовыми коллективами;
- между органами исполнительной власти (местной администрацией) и негосударственными коммерческими организациями;
- между органами исполнительной власти (местной администрацией) и гражданами.

По *направлению деятельности* выделяются:

- административно-правовые отношения органов исполнительной власти (местной администрации) общей компетенции. (По всем вопросам жизнедеятельности – Правительство Российской Федерации, субъектов РФ; правительство (администрации) краев, областей; городская, районная, сельская администрации);
- административно-правовые отношения исполнительной власти отраслевой компетенции в отношении субъектов управления, находящихся в их ведении;
- административно-правовые отношения органов межотраслевой компетенции подведомственного характера, по решению специальных вопросов, осуществлению контрольно-надзорных и координационных полномочий;
- административно-правовые внутриорганизационные отношения, затрагивающие деятельность аппарата данного органа и учреждений, предприятий, находящихся в его непосредственном подчинении.

По своему *содержанию* административно-правовые отношения делятся на материальные и процессуальные.

Материальными административно-правовыми отношениями называются также общественные отношения, которые возникли в сфере деятельности органов исполнительной власти, территориальных органов государственного управления, регламентируемые материальными нормами административного права. В этих нормах, как правило, отражена властная природа административного права.

Административно-процессуальные правоотношения, которые складываются в сфере управления в связи с разрешением индивидуально-конкретных дел и регулируются административно-процессуальными нормами. Примерами административно-процессуальных правоотношений могут служить отношения, которые складываются при рассмотрении и разрешении заявлений, предложений и жалоб граждан органами управления и их должностными лицами. Взаимоотношения материальных и процессуальных правоотношений характеризуются тем, что материальные отношения реализуются посредством процессуальных отношений. Кроме того, административно-процессуальные отношения «обслуживают» правовые отношения ряда других отраслей права. Так, посредством административно-процессуальных отношений реализуются материальные отношения финансового, земельного и других отраслей права.

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

- отношения, в которых один из участников подчинен другому (*вертикальные* правоотношения);
- отношения, участники которых не находятся в подчинении друг друга (*горизонтальные* правоотношения).

*Вертикальные административно-правовые отношения* складываются в рамках подчиненности одного субъекта другому. Они характеризуются наличием одного из субъектов правоотношения, имеющего властные полномочия по отношению к другому участнику правоотношения. Например, между вышестоящими и нижестоящими органами государственного управления.

Вертикальные административно-правовые отношения возникают также в случаях, когда акт одного субъекта административного правоотношения в соответствии с законодательством является обязательным для другого субъекта. Так, органы исполнительной власти наделяются полномочиями принимать акты, которые являются обязательными не только для непосредственно подчиненных им органов и организаций, но и для органов, организаций, предприятий, учреждений, объединений, служащих, не находящихся в подчинении, и граждан. 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.

*Горизонтальные административно-правовые отношения* возникают между субъектами, которые не связаны с подчиненностью. Горизонтальные административно-правовые отношения могут возникнуть также между органами государственного управления и их должностными лицами и гражданами. Такие отношения возникают в связи с реализацией гражданами прав в сфере управления. Субъекты этих правоотношений не связаны с подчиненностью.

Таким образом, если одним из субъектов горизонтальных правоотношений является гражданин, то он, как правило, реализует свои субъективные права. В этом случае государственные и муниципальные органы обязаны соблюдать и защищать конституционные права граждан.

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

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.

#### **Вопросы и задания для самопроверки:**

1. Сформулируйте понятие механизма административно-правового регулирования и дайте краткую характеристику его элементов. На примере конкретных административно-правовых отношений опишите действие это механизма.
2. Каковы особенности содержания и структуры административно-правовой нормы?
3. Перечислите виды реализации норм административного права с приведением конкретных примеров.
4. Назовите виды административно-правовых отношений и укажите основания их классификации.
5. Каковы особенности административно-правовых отношений, их ограничение от других видов правоотношений?
6. Укажите, что является фактическим и юридическим содержанием административно-правовых отношений?

#### **Тема 4. Общая характеристика субъектов административного права**

Субъект административного права и субъект административного правоотношения: понятия и их соотношение. Система субъектов административного права.

Административно-правовой статус граждан России. Особенности административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства.

Организации, предприятия, учреждения и государственные как субъекты административного права.

Понятие и виды общественных объединений. Административно-правовой статус общественных объединений. Административно-правовой статус религиозных объединений.

##### **4.1. Понятие и система субъектов административного права**

*Субъект административного права* – это обладатель прав и обязанностей, которыми он наделен с целью реализации полномочий, возложенных на него административным правом.

*Субъект административно-правовых отношений* – это физическое лицо или организация, являющееся участником управленческих правоотношений, наделенное определенными правами и обязанностями в сфере государственного управления и способное их осуществлять.

Субъект административного права и субъект административно-правовых отношений два равно взаимосвязанных по значению понятия.

Условия, при которых субъект административного права может стать субъектом административно-правовых отношений, это:

1. наличие административно-правовых норм, предусматривающих права и обязанности субъекта;
2. наличие оснований возникновения, изменения и прекращения административно-правовых отношений (то есть юридических фактов);
3. Административная правоспособность и административная дееспособность.

*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.

Субъекты административного права классифицируются по следующим видам: индивидуальные и коллективные.

К *индивидуальным субъектам* относятся: граждане РФ, иностранные граждане, лица без гражданства, лица, наделенные специальным административно-правовым статусом (включая государственных служащих в определенных случаях).

К *коллективным субъектам* относятся: органы исполнительной власти; структурные подразделения органов исполнительной власти, наделенные собственной компетенцией; государственные организации (предприятия, учреждения и их объединения, государственные корпорации), органы местного самоуправления; негосударственные организации, предприятия и учреждения; а также общественные объединения (партии, союзы, движения и т.п.).

Раскрытию административно-правового статуса органов исполнительной власти, государственных служащих посвящены самостоятельные темы данного курса.

#### **4.2. Граждане России, иностранные граждане и лица без гражданства как субъекты административного права**

С точки зрения первичного источника, первичной правовой основы можно различать конституционные права граждан, а также права, первично урегулированные законами и подзаконными актами. Соответственно права граждан, закрепленные административными нормами, можно поделить на две группы:

1) конкретизирующие, развивающие, обеспечивающие реализацию конституционных прав. Они являются вторичными по отношению к конституционным правам, производными от них, условно их можно назвать конституционно-административными;

2) права, регулируемые только нормами административного права, получившие первичное закрепление в его источниках.

Большинство основных (конституционных) прав граждан нуждается в административно-правовом обеспечении. Административное законодательство должно уточнить, кто имеет соответствующее право, время, место и иные условия его реализации, механизм осуществления. Очевидно, что без административно-правовой поддержки очень трудно и даже невозможно было бы реализовать права на образование, бесплатную медицинскую помощь, благоприятную окружающую среду, равный доступ к государственной службе, обеспечение жильем. Хотя и в меньшей степени, в административно-правовом обеспечении нуждаются право на объединение, предпринимательскую деятельность и др.

К числу административных относятся права граждан на охоту, рыбную ловлю, управление транспортными средствами, на получение или замену паспорта гражданина России, на защиту в производстве по административным правонарушениям и др. Административное право первично регулирует также права отдельных категорий граждан: беженцев, вынужденных переселенцев, детей-сирот, студентов.

В зависимости от механизма реализации права граждан подразделяются на:

*абсолютные (безусловные) права* – права, которыми лица пользуются по своему усмотрению, а субъекты власти обязаны создавать условия и не мешать их реализации, защищать их. Это, например, право на административную жалобу, выбор имени, трудоустройство, пользования публичными библиотеками, получения общего среднего образования. Реализация абсолютных прав зависит, главным образом или даже исключительно, от воли гражданина;

*относительные права* – права, для реализации которых нужен акт государственного органа (приказ о назначении на должность, лицензия на осуществление определенной деятельности).

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

*общие права граждан*, которые распространяются на все отрасли и сферы управления (например, право граждан на участие в государственном управлении, право на обжалование действий государственных органов и должностных лиц);

*специальные права* – права граждан в той или иной сфере или отрасли управления (например, в сфере экономики каждый гражданин имеет право на осуществление предпринимательской деятельности).

По содержанию выделяют следующие группы прав:

*право на участие в государственном управлении* (право на государственную службу, внесение предложений, получение необходимых документов, пресечение противоправных действий и др.);

*право на государственное участие, содействие, помощь компетентных организаций* (получение организационной, технической, санитарно-эпидемиологической, медицинской помощи и др.);

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

Среди административно-правовых обязанностей индивидуальных субъектов можно выделить абсолютные и относительные: *абсолютные* – возлагаются на каждого и не зависят от конкретных обстоятельств (например, соблюдение законов, уплата установленных налогов и т.п.); *относительные* – возникают из правомерных действий, направленных на приобретение прав и пользование ими (обязанности собственника автомобиля – платить налоги, поступающие в дорожные фонды и т.п.).

Иностранец – физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства. *Правовое положение иностранных граждан на территории РФ* регулируется российским законодательством, а также международными договорами. Основными актами, определяющими правовое положение иностранных граждан в РФ, являются Конституция РФ (ст. 27, 62, 63), ряд федеральных законов: «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «О гражданстве Российской Федерации», «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и другими законодательными актами.

Часть 3 ст. 62 Конституции РФ гласит: «Иностранцы и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором».

Основной формой установления особенностей правового статуса иностранцев является Федеральный закон, а основная сфера, где они устанавливаются, – сфера отношений граждан с органами исполнительной власти.

*Особенности административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства* можно поделить на общие, групповые и индивидуальные.

К *общим* относятся следующие:

1. они не могут быть государственными служащими (за исключением государственных служащих военной службы по контракту), занимать некоторые должности (Президента России, командира экипажа воздушного судна и др.);
2. они не допускаются к деятельности, связанной с государственной тайной;
3. на них не распространяется воинская обязанность;
4. их административная деликтоспособность специфична (за ряд правонарушений к ответственности могут привлекаться иностранцы и лица без гражданства, только к ним может применяться такое наказание, как административное выдворение);
5. они не могут быть членами политических общественных объединений;
6. иностранные граждане и лица без гражданства (за исключением граждан стран СНГ, с которым заключены соглашения о безвизовом въезде и выезде) могут въезжать в Россию только при наличии разрешения, визы;
7. они проживают на территории РФ и осуществляют деятельность на основании специальных документов;
8. они могут быть признаны беженцами, приобрести гражданство России.

*Групповые особенности* административно-правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства обусловлены многими обстоятельствами: сроком (временем), целью пребывания в России (туризм, учеба, служебные дела и др.), страной, из которой прибыл иностранец, и т.д.

По времени пребывания на территории России всех иностранных граждан и апатридов можно поделить на:

- постоянно проживающих;
- временно проживающих;
- временно пребывающих;
- проезжающих через территорию России транзитом.

#### 4.3. Организации, предприятия и учреждения как субъекты административного права

Коллективными субъектами административного права являются разнообразные по своему правовому положению организации, осуществляющие хозяйственные, социально-культурные и иные функции, обеспечивающие материальные и духовные потребности граждан, общества и государства. Их административно-правовой статус определяется Гражданским кодексом Российской Федерации, законами и иными нормативными актами (положениями, уставами и т.п.).

Под *организацией* понимаются организованные коллективы людей, возглавляемые своим органом управления и имеющие в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество. Их разновидностями являются коммерческие и некоммерческие организации.

В соответствии со ст. 50 ГК РФ *коммерческими организациями* считаются организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности (хозяйственные товарищества и объединения, производственные кооперативы, государственные и муниципальные унитарные предприятия).

*Некоммерческими* являются организации, не имеющие своей основной целью извлечение прибыли и не распределяющие полученную прибыль между участниками (потребительские кооперативы, общественные и религиозные объединения, благотворительные и иные фонды). Некоммерческие организации могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку она служит достижению основной цели, ради которой они созданы.

Органом управления организации является коллегиальный орган (исполнительный комитет, правление, дирекция) либо назначенный учредителем организации единоначальный руководитель (заведующий, управляющий, директор), осуществляющий оперативное управление внутри данной организации, руководство ее производственно-хозяйственной, социально-культурной и иной деятельностью, распоряжение имуществом, денежными средствами и представляющий без доверенности данную организацию во внешних сношениях с органами государственной власти, местного самоуправления и иными субъектами административного права. Указанные органы управления организаций, в отличие от государственных органов исполнительной власти, не являются субъектами государственной власти, не обладают государственно-властными полномочиями и действуют от имени данной организации. Лица, входящие в состав органа управления организации, как правило, не являются государственными служащими.

Разновидностями организаций являются предприятия и учреждения, которые также как иные организации, в отличие от государственных органов исполнительной власти, осуществляют не руководство, а экономические, социально-культурные и иные функции в целях удовлетворения материальных, духовных и иных потребностей граждан, общества и государства. Предприятия и учреждения различаются между собой по их назначению.

*Предприятие* – это хозяйственная организация, функционирующая для производства продукции, выполнения работ и оказания услуг в целях удовлетворения общественных потребностей и получения прибыли.

В зависимости от *видов собственности* предприятия подразделяются на государственные; 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 общефедеральные (в том числе казенные, унитарные и др.) и предприятия субъектов федерации.

По *характеру (виду) выпускаемой продукции и оказанию услуг*, то есть по отраслевой специализации, предприятия подразделяются на промышленные (заводы, фабрики, шахты, комбинаты и др.); сельскохозяйственные (кооперативы, объединения, фермерские хозяйства и др.); строительные (строительно-монтажные управления, строительные кооперативы и др.); транспортные (железнодорожные станции, вагоноремонтные заводы, депо, парокходства, аэропорты и др.); связи (телеграфы, почтамты, узлы связи и др.); торговли (универмаги, специализированные магазины, торговые базы и др.); жилищно-коммунальные (ремонтно-эксплуатационные управления, предприятия по благоустройству, энергосети, газоснабжения и др.).

Предприятия могут объединяться в концерны, союзы, ассоциации и другие объединения на договорной основе.

*Учреждением* признается организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично.

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, так же как и предприятия, подразделяются на виды по разным *основаниям*: по форме собственности (государственные, муниципальные, негосударственные, частные и др.); по масштабу и

значению своей деятельности (общефедеральные, субъектов федерации, местные (муниципальные); по характеру и сфере деятельности. По последнему основанию выделяются учреждения:

- образования (школы и иные образовательные учреждения);
- науки (академии наук, научно-исследовательские институты и др.);
- культуры (театры, музеи, библиотеки и др.);
- здравоохранения (больницы, поликлиники и др.);
- социальной защиты (интернаты для престарелых, школы-интернаты и др.).

Предприятия и учреждения являются субъектами административного права. Они вступают в административно-правовые отношения с органами исполнительной власти и иными субъектами административного права в связи с осуществлением своих функций.

Нормы права, определяющие административно-правовой статус предприятий и учреждений устанавливают:

- общий порядок их взаимоотношений с исполнительными органами государственной власти;
- государственную регистрацию предприятий и учреждений;
- по отдельным видам деятельности – государственное лицензирование, нормирование, техническое регулирование, контроль и надзор и т.п.
- общеобязательный порядок ведения и представления бухгалтерской и статистической отчетности государственным органам, необходимый для налогообложения и ведения общегосударственной экономической информации.

Административно-правовой статус государственных предприятий и учреждений имеет свои особенности. К особенностям административно-правового статуса предприятий и учреждений относятся, прежде всего те, что они являются собственностью государства.

Руководство государственными предприятиями и учреждениями осуществляют должностные лица, назначаемые компетентными государственными органами и обладающие государственно-властными полномочиями. Порядок образования и ликвидации предприятий и учреждений регламентируется законодательством. Они могут быть созданы по решению собственника или уполномоченного органа.

*Муниципальные предприятия и учреждения* – основанные на собственности муниципальной, т.е. органов местного самоуправления.

#### **4.4. Государственные корпорации: понятие и их административно-правовая характеристика**

Федеральным законом от 8 июля 1999 г. № 140-ФЗ "О внесении дополнения в Федеральный закон "О некоммерческих организациях" была введена новая организационно-правовая форма юридического лица - *государственная корпорация*, под которой признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного вноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций. Государственная корпорация создается на основании федерального закона. Это уже подчеркивает особый статус таких организаций и предопределяет их небольшое количество.

Однако анализируемая форма юридического лица практически не применялась нашим государством. До 2007 года было создано всего лишь две корпорации, одна из которых осуществляет свою деятельность до сих пор – Государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов». В 2007 году были созданы Государственная корпорация "Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)", Российская корпорация нанотехнологий (ГК «Роснанотех»), Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта, Государственная корпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции "Ростехнологии" и на основе реорганизации Федерального агентства по атомной энергии - Государственная корпорация по атомной энергии "Росатом".

Административно-правовой статус государственной корпорации основан на следующих ключевых положениях:

- имущество, переданное государственной корпорации Российской Федерацией, является ее собственностью;
- государственная корпорация не отвечает по обязательствам Российской Федерации, а Российская Федерация не отвечает по обязательствам государственной корпорации, если законом, предусматривающим создание государственной корпорации, не предусмотрено иное;
- использует имущество для целей, определенных законом, предусматривающим создание государственной корпорации;
- может осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых она создана, и соответствующую этим целям;
- обязана ежегодно публиковать отчеты об использовании своего имущества в соответствии с законом, предусматривающим создание государственной корпорации;

- особенности правового положения устанавливаются законом, предусматривающим создание государственной корпорации;

- для создания государственной корпорации не требуется учредительных документов, предусмотренных Гражданским кодексом РФ, поскольку в законе, предусматривающем создание государственной корпорации, должны определяться наименование государственной корпорации, цели ее деятельности, место ее нахождения, порядок управления ее деятельностью (в том числе органы управления государственной корпорации и порядок их формирования, порядок назначения должностных лиц государственной корпорации и их освобождения), порядок реорганизации и ликвидации государственной корпорации и порядок использования имущества государственной корпорации в случае ее ликвидации.

#### **4.5. Общественные объединения: понятия и виды**

Конституция РФ закрепляет право граждан на объединение, включающее в себя право создавать на добровольной основе общественные объединения для достижения и защиты общих целей и интересов, право вступать в существующие общественные объединения либо воздерживаться от вступления в них. Содержание этого права граждан, государственные гарантии свободы деятельности общественных объединений, особенности правового статуса отдельных видов общественных объединений, порядок их создания, реорганизации и ликвидации регулируются федеральными законами «Об общественных объединениях», «О политических партиях», «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», «О государственной поддержке молодежных и детских объединений», «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» и другими законами.

В соответствии с Федеральным законом «Об общественных объединениях» под *общественным объединением* понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения, что способствует реализации прав и законных интересов граждан.

*Добровольность* формирования - важнейший признак общественного объединения. При этом граждане имеют право создавать по своему выбору общественные объединения без предварительного разрешения органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Создаваемые гражданами общественные объединения могут регистрироваться и приобретать права юридического лица либо функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица.

Общественные объединения независимо от их организационно-правовых форм равны перед законом. Деятельность общественных объединений основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления и законности.

Общественные объединения в соответствии с названным законом могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм:

1. общественная организация;
2. общественное движение;
3. общественный фонд;
4. общественное учреждение;
5. орган общественной самодеятельности.

Общественное объединение обязано: соблюдать законодательство РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, касающиеся сферы его деятельности, а также нормы, предусмотренные его уставом и иными учредительными документами; ежегодно публиковать отчет об использовании своего имущества или обеспечивать доступность ознакомления с этим отчетом; ежегодно информировать орган, регистрирующий общественные объединения, о продолжении своей деятельности и представлять ему другие необходимые сведения.

Надзор за соблюдением законов общественными объединениями осуществляют органы прокуратуры.

Органы юстиции, регистрирующие общественные объединения, контролируют соответствие их деятельности уставным целям. В случае выявления нарушений общественными объединениями законодательства или совершения ими действий, противоречащих их уставным целям, орган юстиции может вынести письменное предупреждение руководящим органам объединений.

На финансовые органы возложен контроль за источниками доходов общественных объединений, размерами получаемых ими средств и уплатой налогов.

Деятельность общественных объединений может быть приостановлена на определенный срок по решению суда в случае нарушения Конституции РФ, конституций (уставов) ее субъектов, а также совершения действий, противоречащих уставным целям.

Ликвидация общественного объединения происходит либо по решению съезда (конференции) или общего собрания, либо в судебном порядке.

Особое место среди общественных объединений занимают политические общественные объединения (политические партии, политические движения), профессиональные союзы, религиозные объединения.

Статьей 13 Конституции РФ в качестве основы конституционного строя признается идеологическое и политическое многообразие, многопартийность. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. *Политическими общественными объединениями* признаются общественные объединения, в уставе которых в числе основных целей закреплено участие в политической жизни общества посредством влияния на формирование политической воли граждан, участие в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления посредством выдвижения кандидатов и организации их предвыборной агитации, участие в организации и деятельности указанных органов. Организационно-правовыми формами политических общественных движений являются общественные организации (для политических организаций, в том числе политических партий) и общественные движения (для политических движений).

Политические объединения подлежат обязательной государственной регистрации с опубликованием списка в средствах массовой информации.

Контроль за деятельностью политических партий по соблюдению их уставов осуществляют регистрирующие органы, которые полномочны знакомиться с документами, направлять своих представителей на съезды, вносить письменные предупреждения при нарушении устава, вносить в краевые, областные, верховные суды заявления о приостановлении деятельности на срок до 6 месяцев или ликвидации политической партии и ее отделений (по решению Верховного суда РФ).

*Профессиональные союзы* – это добровольные общественные объединения граждан, связанных общими производственными, профессиональными интересами по роду своей деятельности, которые создаются в целях представительства и защиты их социально-трудовых прав и интересов.

Граждане, достигшие 14-летнего возраста, осуществляющие трудовую (профессиональную) деятельность, имеют право создавать профсоюзы для защиты своих интересов, вступать в них, заниматься профсоюзной деятельностью.

Профсоюзы имеют право на участие в разработке государственных программ занятости, предлагать меры по социальной защите членов профсоюзов, осуществлять контроль за занятостью и соблюдением законодательства в области занятости, на участие в выборах органов государственной власти и местного самоуправления, на участие в урегулировании коллективных трудовых споров, право на осуществление контроля за соблюдением законодательства о труде, охраны труда и окружающей среды, на защиту интересов работников, право создавать общероссийские, межрегиональные и территориальные объединения (ассоциации) профсоюзов, сотрудничать с профсоюзами других стран, создавать международные профсоюзные объединения.

Профсоюзы, их объединения владеют, пользуются и распоряжаются принадлежащим им на праве собственности имуществом, в том числе денежными средствами.

Профсоюзы независимы в своей деятельности от органов государственной власти и местного самоуправления, работодателей, администрации предприятий и учреждений, политических партий и других организаций, им не подотчетны и не подконтрольны.

*Религиозным объединением* в Российской Федерации признается добровольное объединение граждан, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и обладающее такими соответствующими этой цели признаками, как вероисповедание; совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний; обучение религии и религиозное воспитание своих последователей.

Правовое положение религиозных организаций определено Федеральным законом «О свободе совести и о религиозных объединениях», постановлением Правительства «О порядке регистрации, открытии и закрытии в Российской Федерации представительств иностранных религиозных организаций» и другими нормативными правовыми актами.

Религиозные объединения могут создаваться в форме религиозных групп и религиозных организаций. *Религиозной группой* признается добровольное объединение граждан, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры, осуществляющих деятельность без государственной регистрации и приобретения правоспособности юридического лица. Помещения и необходимое для деятельности религиозной группы имущество предоставляется в пользование группы ее участниками. Граждане, образовавшие религиозную группу с намерением в дальнейшем преобразовать ее в религиозную организацию, уведомляют о ее создании и начале деятельности органы местного самоуправления.

*Религиозной организацией* признается добровольное религиозное объединение, зарегистрированное в установленном законом порядке в качестве юридического лица и включенное в Единый государственный реестр юридических лиц. Религиозные организации в зависимости от территории деятельности подразделяются на: а) местные, состоящие не менее чем из 10 участников, постоянно проживающих в одной местности (городе, селе, районе); б) централизованные, состоящие не менее чем из трех местных религиозных организаций. Запрещается создание религиозных объединений в органах государственной

власти и местного самоуправления, воинских частях, иных государственных и муниципальных организациях.

Религиозные организации действуют на основании устава, утвержденного их учредителями или централизованной религиозной организацией и зарегистрированного в органах Министерства юстиции РФ. В уставе указываются: наименование, место нахождения, цели, задачи и формы деятельности, структура организации и органы управления, порядок создания и прекращения деятельности, источники образования денежных средств и иного имущества. Не допускается отказ в регистрации религиозной организации по мотивам нецелесообразности ее создания.

#### **Вопросы и задания для самоконтроля:**

1. Назовите условия, при которых субъект административного права может стать субъектом административно-правовых отношений.
2. Какова сущность административно-правового статуса граждан России? На каком нормативном правовом акте он основан?
3. Перечислите особенности административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства.
4. Изучите Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и дайте характеристику следующим режимам правового статуса иностранных граждан: временное пребывание, временное проживание и постоянное проживание.
5. Дайте понятия предприятия, учреждения, организации и государственной корпорации.
6. Перечислите организационно-правовые формы общественных объединений.
7. Каковы основы взаимоотношений государства с общественными объединениями?

### **Тема 5. Органы исполнительной власти**

Понятие органа исполнительной власти. Система органов исполнительной власти и принципы ее построения.

Президент России и исполнительная власть.

Виды органов исполнительной власти и их административно-правовой статус.

#### **5.1. Понятие органа исполнительной власти**

Понятие «исполнительная власть» не тождественно понятию «орган исполнительной власти». В законодательстве России определение этих понятий отсутствует. Имеются лишь указания на существование исполнительной власти как разновидности государственной власти, единой системы органов исполнительной власти, признаки и принципы их организации и деятельности.

Определяя понятие органа исполнительной власти, выделяют целый ряд характеризующих его признаков. Орган исполнительной власти является: государственным органом, политическим учреждением, целостным самостоятельным структурным образованием государственного аппарата, организованным коллективом людей. Он всегда действует от имени государства, в рамках закрепленной за ним компетенции в целях решения задач, стоящих перед государством и обществом. Этот орган, осуществляя функции исполнительной власти, наделен полномочиями государственно-властного характера.

Более обстоятельно рассматривает признаки органов исполнительной власти профессор Ю.Н. Стариков, который выделяет следующие:

1. Государственно-правовая природа органов исполнительной власти, обусловленная конституционным разделением государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную.
2. Органы исполнительной власти — это внешняя форма выражения исполнительной власти.
3. Деятельность органов исполнительной власти осуществляется в соответствии со следующими принципами: а) государственная и территориальная целостность РФ; б) распространение суверенитета РФ на всю ее территорию; в) верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории РФ; г) единство системы государственной власти; д) разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную...; е) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ; ж) самостоятельное осуществление органами исполнительной власти субъектов РФ принадлежащих им полномочий; з) обеспечение самостоятельного осуществления своих полномочий органами местного самоуправления, расположенными на территории, где образованы и действуют соответствующие органы исполнительной власти.
4. Главная задача органа исполнительной власти — правоисполнительная деятельность... Подзаконность организации и деятельности органов исполнительной власти является важным элементом их правового статуса.
5. Деятельность органов исполнительной власти имеет управленческий, организующий, исполняющий, контрольный и распорядительный характер.

6. Наличие организационной структуры органа, т.е. учреждение в органе исполнительной власти государственных должностей и образование в нем функциональных структурных подразделений (департаментов, отделов, управлений, главных управлений и т. д.)...

7. Обладание компетенцией, установленной в различных нормативных правовых актах...

8. Постоянное и непрерывное действие органа исполнительной власти на определенной территории РФ.

9. Нормотворческая деятельность органов исполнительной власти, или право издания подзаконных актов управления (административных актов).

10. Нормативно установленный порядок образования, формирования, реорганизации и ликвидации органа исполнительной власти.

11. Наличие у каждого органа исполнительной власти своего наименования.

12. Ответственность органов исполнительной власти и их должностных лиц, предусмотренная федеральными законами и законами субъектов РФ.

13. Орган исполнительной власти обладает правами юридического лица и имеет гербовую печать. Он учреждается как юридическое лицо, т. е. является также субъектом гражданского права и может вступать в гражданско-правовые отношения.

14. Финансирование органа исполнительной власти осуществляется за счет средств федерального бюджета или средств бюджета субъекта РФ, предусмотренных отдельной статьей<sup>55</sup>.

Исходя из признаков органов исполнительной власти, ученые предлагают трактовать понятие органа исполнительной власти.

Так, в учебнике под ред. Л.Л. Попова дается следующее определение: «Орган исполнительной власти – структурное подразделение государственно-властного механизма (государственного аппарата), создаваемое специально для повседневного функционирования в системе разделения властей с целью проведения в жизнь (исполнения) законов в процессе управления (регулирования) экономической, социально-культурной и административно-политической сферами жизни общества»<sup>56</sup>.

В работе А.А. Демина в число элементов понятия государственного органа включается признак обеспечения указаний государственного органа государственным принуждением<sup>57</sup>.

Обобщая эти характеристики, можно дать следующее определение. **Орган исполнительной власти** – это государственная организация, являющаяся целостным самостоятельным структурным образованием государственного аппарата и представляющая собой организованный коллектив людей, который, действуя в рамках закрепленной за ним компетенции от имени государства в целях решения задач, стоящих перед государством и обществом, осуществляет функции исполнительной власти в Российской Федерации и ее субъектах и наделен для этого государственно-властными полномочиями.

## 5.2. Система и структура органов исполнительной власти

Следует помнить, что слова система и структура схожи по смыслу, но их необходимо различать. Если система означает совокупность элементов в связях, то структура – их расположение.

Конституция Российской Федерации (ч. 2 ст. 77) устанавливает, что в пределах ведения РФ и ее полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют *единую систему исполнительной власти в Российской Федерации*. Единая система предполагает определенную связь по вертикали и обозначает не что иное, как совокупность различных субъектов управления, подведомственных соответствующему центру. При этом в соответствии со ст. 78 федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы. Действующие нормативные акты (указы Президента РФ и иные нормативные правовые акты) предполагают наличие целостной системы федеральных органов исполнительной власти (например, федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства...<sup>58</sup>).

В субъектах Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>59</sup> устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации, возглавляемым

<sup>55</sup> См.: Старилов Ю.Н. Там же. С. 444-449.

<sup>56</sup> См.: Административное право: Учебник. Под ред. Л.Л. Попова М.: Юрист, 2002. С. 131.

<sup>57</sup> См.: Демин А.А. Административное право Российской Федерации: Учебное пособие. М.: Зерцало-М, 2002. С. 95.

<sup>58</sup> См.: Указ Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 (в действ. ред.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ, № 11, 15.03.2004, ст. 945.

<sup>59</sup> См.: Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (в действ. ред.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ, 18.10.1999, № 42, ст. 5005.

руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации обеспечивает исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации. Наименование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, его структура, порядок его формирования устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации. Высший орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации формирует иные органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Среди ученых-административистов не сложилось в настоящее время единого мнения о том, какие же субъекты исполнительной власти входят в ее систему. Как правило, в систему федеральных органов исполнительной власти включают Правительство РФ; федеральные министерства и ведомства<sup>60</sup>. В систему органов исполнительной власти субъектов РФ – высший орган исполнительной власти субъекта РФ; иные органы исполнительной власти субъекта РФ. По поводу Президента РФ мнения разделились: большая часть ученых не относит его к исполнительной власти<sup>61</sup>, некоторые считают, что он является «особым субъектом РФ»<sup>62</sup>.

Систему субъектов исполнительной власти в Российской Федерации можно представить следующим образом:

- 1) Президент Российской Федерации (совместно с его аппаратом – Администрацией Президента РФ);
- 2) Правительство Российской Федерации;
- 3) федеральные органы исполнительной власти (федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства) совместно со своими территориальными органами;
- 4) Полномочные представители Президента РФ в федеральных округах;
- 5) главы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (президенты, главы администраций);
- 6) правительства субъектов Российской Федерации;
- 7) иные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- 8) главы муниципальных образований и органы местного самоуправления (исключительно в части полномочий, наделенных государственными органами исполнительной власти).

Под термином структура<sup>63</sup> понимается строение, внутренне устройство<sup>64</sup>. В юриспруденции, как правило, это понятие используется для определения внутреннего строения какого-либо органа, его расположения в системе органов. Оно используется также при определении общего штатного расписания органа, при его наименовании, установлении его структурных подразделений, определении заработной платы сотрудников. Другими словами, под *структурой органа исполнительной власти* понимается строение и внутренняя форма организации системы, выступающая как единство устойчивых взаимосвязей между ее элементами. В ней выделяются следующие компоненты - строение, совокупность элементов и система отношений между ними.

Наличие у каждого органа управления, в том числе органов исполнительной власти, определенной структуры предопределяет эффективную деятельность органов исполнительной власти, распределение полномочий, задач, функций и ответственности за результаты управленческой работы.

Организационная структура органов исполнительной власти обеспечивается разработкой и утверждением их штатного расписания, представляющего собой перечень структурных подразделений органа (с их наименованиями), должностей и их количества, должностных окладов. Порядок составления и утверждения штатных расписаний органов управления контролируется вышестоящими органами исполнительной власти.

В положениях о федеральных органах исполнительной власти используются также термины « типовые структуры »<sup>65</sup>, « типовые штаты »<sup>66</sup>, « норматив штатной численности »<sup>67</sup> органов, управлений,

<sup>60</sup> Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (в действ. ред.) определено, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

<sup>61</sup> См.: напр., Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ: Учебник. М.: Зерцало-М, 2003. С. 131.

<sup>62</sup> См.: напр., Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. М.: Юрист, 2002. С. 143.

<sup>63</sup> В переводе с латинского языка – устройство.

<sup>64</sup> См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: 1990. С. 773.

<sup>65</sup> Типовая структура - это документ, устанавливающий перечень необходимых в соответствующем органе или организации структурных подразделений с указанием их наименований (в некоторых случаях с указанием их основных задач и функций).

<sup>66</sup> Типовые штаты - это акт, включающий в себя нормы, которые определяют: количество государственных служащих, иных сотрудников и работников структурных подразделений органов, организаций, предприятий и учреждений; количественное соотношение различных групп лиц, выполняющих полномочия и функции соответствующей

организаций, подчиненных соответствующему федеральному министерству или непосредственно Правительству РФ.

От организационной структуры зависит специализация и конкретизация управления, его комплексность, правильность распределения нагрузки между различными частями. Рациональная структура позволяет с меньшими затратами времени и сил и более квалифицированно решать задачи, создает условия для согласованной и четкой работы.

В целом, структуры управления обладают множеством признаков, которые могут быть использованы в качестве критериев их группировки. Принято различать структуры простые и сложные, линейные и функциональные, постоянные и переменные, типовые и индивидуальные, формальные и неформальные, сложившиеся и экспериментальные, централизованные и децентрализованные.

Анализируя структуру федеральных органов исполнительной власти, можно констатировать, что в ее основе лежит как отраслевой, так и функциональный принципы. Так, в 1993 г. было 22 министерства, 11 государственных комитетов, 22 комитета, 16 федеральных служб, агентств, надзоров. В структуре федеральных органов исполнительной власти, утвержденной 14 августа 1996 г., 24 министерства, 19 государственных комитетов, 18 федеральных служб, 3 агентства и 2 федеральных надзора. В 2000 г. - 24 министерства, 6 государственных комитетов, 2 федеральных комиссии, 13 федеральных служб, 8 агентств, 2 федеральных надзора, иные органы - 3. В марте 2008 года – 16 федеральных министерств, 35 федеральных служб (в т.ч. 10, руководство которыми непосредственно осуществляет Правительство РФ), 33 федеральных агентства (в т.ч. 5, руководство которыми осуществляет Правительство РФ) и созданные в 2007 году 2 государственных комитета также непосредственно подчиняющихся Правительству РФ<sup>68</sup>. И, наконец, в настоящее время – 18 федеральных министерств (5 в подчинении Президента РФ и 13 – Правительства РФ), 36 федеральных служб (в т.ч. 5, руководство которыми непосредственно осуществляет Президент России и 6, руководство которыми непосредственно осуществляет Правительство РФ), 28 федеральных агентств (в т.ч. 2, руководство которыми непосредственно осуществляет Президент России и 4, руководство которыми осуществляет Правительство РФ)<sup>69</sup> (см. *приложение 1*).

Система и структура органов исполнительной власти еще не сформировалась окончательно. Предстоит их усовершенствование на федеральном уровне и поиск форм создания системы территориальных органов федеральных министерств, ведомств в регионах.

### **5.3. Основания классификации органов исполнительной власти**

Существует различные основания классификации органов исполнительной власти.

*По территории действия (территориальному масштабу деятельности)* органы исполнительной власти можно разделить на:

1) федеральные органы исполнительной власти, которые распространяют свою деятельность на всю территорию Российской Федерации;

2) органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые распространяют свое действие на территорию данного субъекта Федерации (республики в составе России, края, области, автономной области, автономного округа, города федерального значения – Москвы или Санкт-Петербурга). Это правительства республик, министерства республик, администрации краев и областей, структурные подразделения администраций и др.;

3) территориальные органы федеральных органов исполнительной власти (включая территориальные органы Правительства РФ), которые создаются федеральными органами для осуществления своих полномочий как на территории одного субъекта Российской Федерации, так и на территории нескольких субъектов РФ.

*По характеру компетенции органы исполнительной власти подразделяются на:*

---

организации (руководители, должностные лица, исполнители, иные сотрудники и работники); количественное соотношение персонала управления и реального объема деятельности органа или организации.

<sup>67</sup> Норматив штатной численности - это документ, устанавливающий предельное число лиц, занятых осуществлением функций и полномочий соответствующих органов и организаций.

<sup>68</sup> См.: Указ Президента РФ от 20.05.2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ, 24.05.2004, № 21, ст. 2023 – утратил силу.

<sup>69</sup> См.: Указ Президента РФ от 12.05.2008 г. N 724 (ред. от 31.12.2008) "Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти" (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.03.2009) // "Собрание законодательства РФ", 19.05.2008, N 20, ст. 2290.

1) органы общей компетенции, права и обязанности которых относятся к управлению на соответствующей территории всеми отраслями экономики, социально-культурной и административно-политической сфер. Это Правительство РФ, правительства республик и некоторых других субъектов РФ, администрации краев, областей и др.;

2) органы отраслевой компетенции, права и обязанности которых относятся к управлению на соответствующей территории какой-либо одной отраслью экономики, социально-культурной либо административно-политической сфер (например, обороной, юстицией, образованием и наукой и т.д.). На федеральном уровне такими органами, как правило, являются министерства РФ. В субъектах Федерации – министерства, государственные комитеты, комитеты, департаменты, главные управления, управления и др.;

3) органы межотраслевой компетенции, права и обязанности которых относятся к управлению на соответствующей территории вопросами, имеющими межотраслевое значение (например, техническим регулированием, государственной статистикой, тарифами и т.д.). На федеральном уровне такой компетенцией наделены либо федеральные службы, либо федеральные агентства, в субъектах Федерации – государственные комитеты, комитеты, управления и др.;

4) органы специальной компетенции, осуществляющие надзорные, контрольные, разрешительные и некоторые иные специальные функции (например, по экологическому, технологическому и атомному надзору, по финансово-бюджетному надзору и т.д.). На федеральном уровне органами специальной компетенции могут быть федеральные службы или федеральные агентства, в субъектах Федерации – службы, палаты и др. К примеру, в структуре Московского правительства существуют такие органы специальной компетенции, как лицензионная и регистрационная палаты;

5) органы внутриотраслевой (внутриведомственной) компетенции, права и обязанности которых распространяются на определенное направление работ внутри отрасли. На федеральном уровне такими органами являются департаменты, главные управления, управления и другие подразделения федеральных органов исполнительной власти, например, Департамент обеспечения безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел РФ (бывшее ГУГИБДД МВД России). В субъектах Федерации органами внутриотраслевой компетенции являются управления, отделы и другие структурные подразделения органов исполнительной власти отраслевой, межотраслевой и специальной компетенции этих субъектов. Примерами здесь могут служить: Управление лекарственного обеспечения Департамента здравоохранения администрации края, Отдел жилищно-коммунального хозяйства Управления жилищной политики администрации области и др.

*По организационно-правовым формам и названию различают следующие органы исполнительной власти: правительства, кабинеты министров (имеющие статус правительств), министерства, федеральные службы, федеральные агентства, ведомства, администрации, мэрии, департаменты, главные управления, управления, службы, отделы, инспекции, палаты, центры, комплексы и др.*

#### **5.4. Статус Президента Российской Федерации в исполнительной власти РФ**

Статус Президента Российской Федерации в исполнительной власти РФ определяется в первую очередь Конституцией Российской Федерации.

В части 1 ст. 11 Конституции Российской Федерации среди перечисленных субъектов, осуществляющих государственную власть, Президент Российской Федерации находится на первом месте, далее следуют Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации и суды Российской Федерации.

Статья 80 Конституции РФ определяет, что Президент - гарант Конституции, прав и свобод человека; он принимает меры по охране суверенитета, независимости и государственной целостности и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Многие правоведы, специалисты Конституционного права называют эту статью «набором скрытых полномочий Президента».

Как конкретно должно обеспечиваться согласованное функционирование органов государственной власти? Это может происходить и в том числе путем применения главой государства непосредственного руководства, а также координирующих полномочий в отношении органов исполнительной власти. Здесь необходимо подчеркнуть, что в России официально нет отдельной «президентской ветви» власти и поэтому возникает справедливый вопрос, к какой власти, собственно, относится Президент РФ. Бесспорным является то, что он глава государства. Де-факто он одновременно играет роль и главы исполнительной власти.

Президент РФ как глава государства имеет множество важнейших полномочий, которые связаны с организацией и деятельностью государственных органов исполнительной власти:

- определяет основные направления внутренней и внешней политики РФ;
- является гарантом прав и свобод человека и гражданина, которые реализуются чаще всего в области организации и функционирования государственного управления;

- принимает непосредственное участие в формировании Правительства РФ (предлагает для одобрения Государственной Думе кандидатуру Председателя Правительства РФ, причем Президент РФ может назначить на эту должность и свою кандидатуру; по предложению Председателя Правительства РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров; вправе принимать или отклонять отставку Правительства РФ);

- обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти РФ;

- может вводить на территории РФ или в ее отдельных местностях военное положение в случае агрессии против России или непосредственной угрозы такой агрессии;

- может вводить повсеместно или в отдельных местностях России чрезвычайное положение;

- издает указы и распоряжения, которые относятся к системе актов, обязательные для исполнения на всей территории РФ;

- вправе отменять постановления и распоряжения Правительства РФ;

- имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ;

- вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции России, федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина (до решения данного вопроса соответствующим судом);

- вправе использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами исполнительной власти РФ и органами исполнительной власти субъектов РФ как по своей инициативе, так и по инициативе органа исполнительной власти. В случае недостижения согласованного решения Президент РФ может передавать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда;

- формирует и осуществляет руководство Администрацией Президента РФ;

- назначает и освобождает от должности полномочных представителей Президента РФ в российских регионах;

- назначает и отзывает дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях;

- по представлению Председателя Правительства РФ Президент РФ утверждает систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, вносит в них изменения и дополнения;

- имеет право вносить изменения в состав Правительства РФ, упразднять, объединять или преобразовывать федеральные органы исполнительной власти.

Можно назвать и иные полномочия Президента Российской Федерации как субъекта исполнительной власти. В частности, высшие должностные лица субъектов РФ - краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов - подчиняются Президенту РФ по предметам ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов.

Пожалуй, наиболее значимым аргументом в пользу признания Президента РФ фактическим главой исполнительной власти являются нормы упомянутой ранее ст. 32 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ (в действ. ред.) «О Правительстве Российской Федерации». В соответствии с ними Президент РФ *осуществляет руководство деятельностью федеральных органов исполнительной власти*, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий..., Президент РФ *руководит непосредственно* и через федеральных министров деятельностью федеральных органов исполнительной власти..., *распределяет функции* между указанными федеральными органами исполнительной власти..., а *Правительство РФ координирует* деятельность этих федеральных органов исполнительной власти.

**Президент РФ, соответственно находится и во главе органов государственного управления, а, следовательно, и во главе исполнительной власти, федеральных органов исполнительной власти.**

Следует иметь в виду, что Президент РФ обладает также полномочиями, которые не обусловлены осуществлением управленческой деятельности. Среди них:

- по формированию судебной власти;

- назначению выборов в Государственную Думу и роспуску Государственной Думы;

- подписанию и обнародованию федеральных законов.

Важные функции исполнительной власти и государственного управления выполняет **Администрация Президента Российской Федерации**, которая является государственным органом, координирующим деятельность всех органов и структурных образований, подчиненных Президенту РФ. Правовое положение Администрации Президента Российской Федерации установлено Указом Президента РФ Указ Президента РФ от 06.04.2004 г. № 490 (в действ. ред.) «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации»<sup>70</sup>. В соответствии с Положением об Администрации

<sup>70</sup> См.: Указ Президента РФ от 06.04.2004 г. № 490 (в действ. ред.) «Об утверждении Положения об Администрации

Президента Российской Федерации, основной ее задачей является создание условий для выполнения Президентом Российской Федерации возложенных на него задач и функций.

### 5.5. Правительство Российской Федерации как субъект административного права

Правовой статус **Правительства Российской Федерации** определен гл. 6 Конституции РФ (ст. 110-117) и Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации». В соответствии со ст. 110 Конституции РФ исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство РФ, а согласно ст. 1 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» Правительство РФ – это высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации. Правительство РФ является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации в своей деятельности руководствуется принципами верховенства Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов, принципами народовластия, федерализма, разделения властей, ответственности, гласности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Правительство РФ состоит из членов Правительства: Председателя Правительства, заместителей Председателя Правительства и федеральных министров. Правительство Российской Федерации руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность, они же в свою очередь подчиняются Правительству и ответственны перед ним за выполнение порученных задач. Для осуществления своих полномочий оно может создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц.

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

Правительство в пределах своих полномочий: организует реализацию внутренней и внешней политики страны; осуществляет регулирование в социально-экономической сфере; обеспечивает единство системы исполнительной власти в Российской Федерации, направляет и контролирует деятельность ее органов; формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию; реализует предоставленное ему право законодательной инициативы. Оно по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ может передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. В то же время Правительство осуществляет полномочия, переданные ему органами исполнительной власти на основании соответствующих соглашений.

Основные правила организации деятельности Правительства установлены *Регламентом Правительства Российской Федерации*, который утвержден Постановлением Правительства РФ от 01.06.2004 г. № 260 (в действ. ред.) «О регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об аппарате Правительства Российской Федерации»<sup>71</sup>.

Для обеспечения деятельности Правительства РФ и организации контроля за выполнением органами исполнительной власти принятых ими решений существует *аппарат Правительства*, действующий на основе того же положения.

Известную роль в деятельности Правительства Российской Федерации играют образуемые им правительственные и межведомственные координационные органы, именуемые комиссиями или организационными комитетами, а также органы совещательные, именуемые советами.

На вопрос: является ли Правительство РФ федеральным органом исполнительной власти, однозначного ответа нет. Согласно Указу Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (в действ. ред.) Правительство РФ не входит в систему и структуру федеральных органов исполнительной власти (как впрочем и Президент РФ). Если обратиться к предыдущим указам Президента РФ, посвященным этим вопросам, то Правительство РФ входило в число федеральных органов исполнительной власти.

Де-юре, Правительство Российской Федерации и его Председатель (в тесном взаимодействии с Президентом РФ и его администрацией), являясь субъектом исполнительной власти, возглавляют **единую систему исполнительной власти**, его триаду: федеральные органы исполнительной власти – на федеральном уровне; органы исполнительной власти субъектов РФ – на уровне субъекта РФ; государственные органы исполнительной власти и органы местного управления (в случае передачи им полномочий исполнительной власти) – на муниципальном уровне. При этом ни Президент РФ, ни

---

Президента Российской Федерации» // СЗ РФ, 12.04.2004, № 15, ст. 1395.

<sup>71</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 г. № 260 (в ред. от 26.11.2008) «О регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об аппарате Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ, 07.06.2004, № 23, ст. 2313.

Председатель Правительства РФ, а также некоторые его заместители и члены Правительства РФ (которые не возглавляют федеральные министерства) не входят в систему федеральных органов исполнительной власти.

Де-факто, Правительство РФ, включая его Председателя и всех членов, входят в систему и структуру федеральных органов исполнительной власти.

Такая неопределенность системы органов исполнительной власти не способствует эффективному государственному управлению.

#### **5.6. Федеральные органы исполнительной власти и их функции**

Основным звеном исполнительной власти в Российской Федерации являются **федеральные органы исполнительной власти**. До сих пор система и структура таких органов определяется подзаконными нормативными правовыми актами – указами Президента РФ и, соответственно, в любой момент времени по мере необходимости она может претерпеть существенные изменения.

В настоящее время в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

Функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент РФ, определяются указом Президента РФ, функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство РФ, – постановлением Правительства РФ. В этом указе:

- под *функциями по принятию нормативных правовых актов* понимается издание на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц;

- под *функциями по контролю и надзору* понимаются:

осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;

выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;

регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов;

- под *функциями по управлению государственным имуществом* понимается осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ;

- под *функциями по оказанию государственных услуг* понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

Следует отметить, что в первоначальной редакции Указа Президента РФ № 314 среди функций перечислялась и *правоприменительная*, под которой понималось «издание индивидуальных правовых актов, а также ведение реестров, регистров и кадастров», но впоследствии она была отменена. Полагаем, что это было сделано по следующим соображениям. Правоприменительная или исполнительная функция означает исполнение Конституции РФ, федеральных законов, иных нормативных правовых актов, а также исполнение индивидуальных правовых актов. Эта функция свойственна любому органу исполнительной власти и является формой реализации его деятельности. При осуществлении всех других функций (и функции по управлению государственным имуществом, и функции по оказанию государственных услуг, и контрольно-надзорную функции) федеральный орган исполнительной власти реализует правоприменительную функцию.

При реализации функции по принятию нормативных правовых актов следует учитывать, что Правительство РФ утвердило Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти. В нем закреплен порядок подготовки и принятия нормативных правовых актов при

осуществлении нормативного регулирования в установленной сфере деятельности (для федеральных органов исполнительной власти, наделенных соответствующими полномочиями)<sup>72</sup>.

Нормативные правовые акты издаются федеральным органом исполнительной власти в виде приказа или в ином установленном законодательством Российской Федерации виде в соответствии с утверждаемыми Правительством РФ правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации<sup>73</sup>.

Подготовку и согласование проекта нормативного правового акта осуществляет уполномоченное структурное подразделение федерального органа исполнительной власти с привлечением при необходимости специалистов научных и иных организаций. Проекты нормативных правовых актов до их подписания подлежат обязательному согласованию с юридической службой федерального органа исполнительной власти.

Нормативные правовые акты федерального органа исполнительной власти подписываются руководителем федерального органа исполнительной власти (лицом, исполняющим его обязанности).

Структурные подразделения федерального органа исполнительной власти и его территориальные органы не вправе издавать нормативные правовые акты.

В целях подготовки проектов нормативных правовых актов межведомственного характера руководитель федерального органа исполнительной власти, ответственного за их подготовку, по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти может создавать межведомственные рабочие группы.

Согласование указанных проектов нормативных правовых актов осуществляется в порядке, аналогичном установленному Регламентом Правительства РФ порядку согласования проектов нормативных правовых актов Правительства РФ.

Проекты нормативных правовых актов федеральных служб или федеральных агентств, находящихся в ведении федерального министерства и наделенных соответствующими полномочиями, подлежат согласованию с соответствующим федеральным министерством.

Типовым регламентом внутренней организации федеральных органов исполнительной власти установлено, что федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, разрабатывают проекты федеральных законов во исполнение актов законодательства Российской Федерации, планов законопроектной деятельности Правительства и соответствующих поручений, а также по собственной инициативе.

Этим же регламентом установлено, что функции по контролю и надзору осуществляются федеральными органами исполнительной власти в случаях, устанавливаемых актами Президента Российской Федерации и Правительства.

Объекты контроля и надзора, требования к осуществлению контроля и надзора, в том числе особенности осуществления контроля и надзора в отдельных сферах государственного управления, устанавливаются федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства.

Плановый контроль и надзор осуществляются с периодичностью, установленной федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства.

Внеплановый контроль проводится с целью проверки исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений и в иных случаях, установленных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства.

Органы государственного контроля и надзора и их должностные лица не вправе приостанавливать деятельность лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их структурных подразделений, производственных участков, а также прекращать эксплуатацию агрегатов, зданий или сооружений, проведение отдельных работ, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Характеризуя функцию по управлению государственным имуществом необходимо сослаться на Концепцию управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации, одобренную Постановление Правительства РФ от 9 сентября 1999 г. № 1024 (в ред. от 29.11.2000 г.)<sup>74</sup>.

В Концепции дается понятие управления государственным сектором экономики, под которым понимается совокупность экономических отношений, связанных с использованием государственного

<sup>72</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 г. № 452 (в действ. ред.) «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ, 01.08.2005, № 31, ст. 3233.

<sup>73</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 г. № 1009 (в действ. ред.) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СЗ РФ, 18.08.1997, № 33, ст. 3895.

<sup>74</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 09.09.1999 г. № 1024 (ред. от 29.11.2000 г.) «О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» // СЗ РФ, 27.09.1999, № 39, ст. 4626.

имущества, закрепленного за федеральными государственными унитарными предприятиями, основанными на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, государственными учреждениями, государственной казны Российской Федерации, а также имущественных прав Российской Федерации, вытекающих из ее участия в коммерческих организациях (за исключением государственного имущества, вовлекаемого в соответствии с законодательством Российской Федерации в бюджетный процесс).

Концепция содержит два раздела.

В первом разделе рассматриваются цели, задачи, приоритеты и механизмы, направленные непосредственно на повышение эффективности управления государственным имуществом.

Во втором разделе рассмотрены вопросы осуществления государственной политики в сфере приватизации государственного имущества.

*Целями управления государственным имуществом* названы:

увеличение доходов федерального бюджета на основе эффективного управления государственной собственностью;

оптимизация структуры собственности (с точки зрения пропорций на макро- и микроуровне) в интересах обеспечения устойчивых предпосылок для экономического роста;

вовлечение максимального количества объектов государственной собственности в процесс совершенствования управления;

использование государственных активов в качестве инструмента для привлечения инвестиций в реальный сектор экономики;

повышение конкурентоспособности коммерческих организаций, улучшение финансово - экономических показателей их деятельности путем содействия внутренним преобразованиям в них и прекращению выполнения несвойственных им функций.

Для реализации указанных целей федеральным органам исполнительной власти необходимо решить следующие *задачи*:

полная инвентаризация объектов государственной собственности, разработка и реализация системы учета этих объектов и оформление прав на них;

повышение эффективности управления государственным имуществом с использованием всех современных методов и финансовых инструментов, детальная правовая регламентация процессов управления;

классификация объектов государственной собственности по признакам, определяющим специфику управления;

оптимизация количества объектов управления и переход к пообъектному управлению;

определение цели государственного управления по каждому объекту управления (группе объектов);

обеспечение прав государства как участника (акционера) коммерческих и некоммерческих организаций;

обеспечение контроля за использованием и сохранностью государственного имущества, а также контроля за деятельностью лиц, привлекаемых в качестве управляющих;

обеспечение поступления дополнительных доходов в федеральный бюджет путем создания новых возобновляемых источников платежей и более эффективного использования имеющегося имущества.

По поводу следующей функции – оказание государственных услуг, следует отметить, что в положении о том или ином федеральном органе исполнительной власти (федеральном агентстве), как правило, говорится не о предоставлении определенных услуг, а об организации их оказания. В большинстве же случаев государственные услуги должны оказываться не самим федеральным органом исполнительной власти, а, как правило, делегируется государственным учреждениям.

По мнению Ю.М. Козлова и Л.Л. Попова<sup>75</sup> при более четком разграничении «функции собственно управления и функции оказания государственных услуг» отмечается, что последними «должны заниматься не органы исполнительной власти, а государственные учреждения, работающие, как правило, на началах самоокупаемости. Данная позиция наглядно свидетельствует о том, что в отличие от органов исполнительной власти подобные образования непосредственно от имени государства не выступают, что и лишает их возможности юридически властвовать вовне»<sup>76</sup>.

Вообще здесь следует согласиться с мнением Ю.Н. Старилова, который задает вопрос: почему из всех правоприменительных функций выделили две – по управлению имуществом и по оказанию услуг. Ученый предлагает дополнить этот перечень, к примеру, по сбору налогов или оптимальному выполнению федерального бюджета и т.п.<sup>77</sup>.

<sup>75</sup> Здесь следует отметить, что данное мнение высказывалось в начале 2002 г. в качестве предположения и до издания Указа Президента РФ № 314 от 09.03.2004 г.

<sup>76</sup> См.: Административное право: Учебник /Под ред. Л.Л. Попова. М.: Юрист, 2002. С.129.

<sup>77</sup> См.: Старилов Ю.Н. Административная реформа: способствует ли она совершенствованию административно-правового регулирования? Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права:

В предлагаемой Указом Президента РФ № 314 классификации функций с точки зрения теории права, административного права, теории государственного управления были взяты различные основания, в результате получился некий, ничем не обоснованный «винегрет». Перед реформаторами была поставлена цель уменьшить общее количество функций федеральных органов исполнительной власти, их систематизировать, проанализировать и, пожалуй, самое главное разграничить полномочия между тремя ведомствами, входящими в систему федеральных органов исполнительной власти.

Типовым регламентом внутренней организации федеральных органов исполнительной власти установлено, что федеральные органы исполнительной власти:

организуют разработку административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг;

разрабатывают и утверждают в соответствии с Типовым регламентом взаимодействия федеральных органов исполнительной власти перечни предоставляемых ими государственных услуг, а также обеспечивают их опубликование<sup>78</sup>.

Предоставление государственных услуг осуществляется на основе стандартов государственных услуг, устанавливающих необходимый уровень их качества и доступности. До утверждения в установленном порядке стандарта государственной услуги ее предоставление осуществляется на основе требований, установленных законодательством Российской Федерации.

При оказании государственных услуг через коммерческие и некоммерческие организации, в том числе федеральные государственные учреждения и федеральные государственные унитарные предприятия, соответствие качества и доступности государственных услуг установленным требованиям обеспечивают уполномоченные федеральные органы исполнительной власти путем осуществления контроля и надзора за предоставлением государственных услуг этими организациями. Указанные федеральные органы исполнительной власти обеспечивают опубликование перечня государственных услуг, оказываемых бесплатно и на платной основе, цен на услуги, а также требований к качеству и доступности государственных услуг.

В Указе Президента РФ № 314 установлено, что федеральное министерство:

а) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сфере деятельности. Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства Российской Федерации министр Российской Федерации (федеральный министр);

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

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

г) осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств...;

д) осуществляет координацию деятельности государственных внебюджетных фондов.

Федеральное министерство принимает нормативные правовые акты по вопросам установленной сферы деятельности министерства и подведомственных ему федеральных служб и федеральных агентств, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства.

Виды принимаемых федеральным министерством актов устанавливаются федеральным законодательством.

Федеральная служба (служба) является:

---

Материалы научно-практической конференции. М.: Юнити-Дана, 2004.

<sup>78</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 г. № 452 (в действ. ред.) «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ, 01.08.2005, № 31, ст. 3233.

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

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

- не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации, а федеральная служба по надзору - также управление государственным имуществом и оказание платных услуг (в ред. от 20.05.2004 г.)

#### Федеральное агентство:

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

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

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

Раскрывая значение таких направлений деятельности, как координация и контроль федеральных министерств над деятельностью находящихся в их ведении федеральных служб и федеральных агентств, необходимо остановиться на характеристике функций, которыми для этих целей наделены федеральные министры.

Федеральные министры наделены следующими функциями:

- утверждают ежегодный план работы и показатели деятельности федеральных служб и федеральных агентств, а также отчеты об их исполнении;

- вносят в Правительство Российской Федерации по представлению руководителей федеральных служб и федеральных агентств проекты положений о федеральных службах и федеральных агентствах, предложения о предельной численности и фонде оплаты труда работников федеральных служб и федеральных агентств;

- вносят в Министерство финансов Российской Федерации предложения по формированию федерального бюджета и финансированию федеральных служб и федеральных агентств;

- вносят в Правительство Российской Федерации проекты нормативных правовых актов, другие документы, относящиеся к их сфере деятельности;

- вносят в Правительство Российской Федерации предложения о назначении на должность и об освобождении от должности руководителей государственных внебюджетных фондов;

- принимают нормативные правовые акты по сферам деятельности государственных внебюджетных фондов;

- вносят в Правительство Российской Федерации проекты нормативных правовых актов, регулирующих деятельность государственных внебюджетных фондов;

- вносят в Правительство Российской Федерации по представлению руководителей государственных внебюджетных фондов проекты федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов;

- назначают проверки деятельности государственных внебюджетных фондов;

- представляют в Правительство Российской Федерации в установленном порядке предложения о создании, реорганизации и ликвидации федеральных государственных предприятий и учреждений, находящихся в ведении подведомственных министерству федеральных служб и федеральных агентств;

- дают поручения федеральным службам и федеральным агентствам и контролирует их исполнение;

- отменяют противоречащие федеральному законодательству решения федеральных служб и федеральных агентств, если иной порядок отмены решений не установлен федеральным законом;
- назначают на должность и освобождают от должности по представлению руководителей федеральных служб и федеральных агентств заместителей руководителей федеральных служб и федеральных агентств, руководителей территориальных органов федеральных служб и федеральных агентств.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 19.01.2005 г. № 30 (в действ. ред.) «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»<sup>79</sup> федеральными органами исполнительной власти разрабатываются административные регламенты исполнения государственных функций, административные регламенты предоставления государственных услуг и должностные регламенты гражданских государственных служащих федерального органа исполнительной власти, содержащие последовательность действий по исполнению государственных функций и нормативные сроки осуществления таких действий.

**Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти** образуются приказом федерального органа исполнительной власти для осуществления полномочий федерального органа исполнительной власти на определенной территории в соответствии с утвержденной в установленном порядке схемой размещения территориальных органов федерального органа исполнительной власти.

Такая возможность создания территориальных органов федеральными органами исполнительной власти для реализации своих функций предусмотрена ч. 1 ст. 78 Конституции РФ.

Порядок создания и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти нормативно установлен Постановлением Правительства РФ от 27.05.1993 г. № 491<sup>80</sup>.

В соответствии с указанным документом территориальные органы федеральных органов исполнительной власти входят в систему органов исполнительной власти Российской Федерации и осуществляют свою деятельность под руководством соответствующего федерального органа исполнительной власти, а по вопросам, входящим в компетенцию краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга, - во взаимодействии с соответствующими органами исполнительной власти субъектов Федерации.

Территориальные органы действуют на основе Конституции Российской Федерации и иных законодательных актов Российской Федерации, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, руководствуются в своей деятельности правовыми актами министерств и ведомств Российской Федерации и органов государственной власти краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга, принятыми в пределах их компетенции.

Создание, реорганизация и ликвидация территориальных органов производятся соответствующим федеральным органом исполнительной власти по согласованию с администрациями субъектов РФ.

Назначение на должность и освобождение от должности руководителей территориальных органов производятся соответствующим федеральным органом исполнительной власти по согласованию с администрациями субъектов РФ, кроме случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Финансирование деятельности территориальных органов осуществляется, как правило, за счет средств федерального бюджета Российской Федерации, а также соответствующих бюджетов субъектов Федерации и других источников финансирования, установленных законодательством Российской Федерации. Органы исполнительной власти субъектов Федерации оказывают необходимую помощь территориальным органам в выделении им помещений и создании необходимых условий для их работы и социального развития.

В случаях передачи федеральными органами исполнительной власти части своих полномочий на региональный уровень или передачи органами исполнительной власти субъектов РФ части своих полномочий на федеральный уровень условия финансирования и материально-технического обеспечения деятельности соответствующих территориальных органов определяются на основе взаимных соглашений.

Территориальные органы являются юридическими лицами, имеют свой расчетный и другие счета в отделениях банков, обособленное имущество, гербовую печать.

Основными принципами в деятельности территориальных органов являются: соблюдение законности, разделение законодательной, исполнительной и судебной властей, разграничение предметов

<sup>79</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 19.01.2005 г. № 30 (в действ. ред.) «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ, 24.01.2005, № 4, ст. 305.

<sup>80</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 27.05.1993 г. № 491 «О порядке создания и деятельности территориальных органов министерств и ведомств Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ, 31.05.1993, № 22, ст. 2032.

ведения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации, персональная ответственность.

Основные задачи и функции территориальных органов определяются исходя из задач и функций соответствующих министерств и ведомств Российской Федерации с учетом конкретных особенностей регионов, в которых они осуществляют свою деятельность.

Территориальные органы:

- принимают участие в соответствии с профилем их деятельности в выработке мер и способов государственного регулирования социально-экономического развития субъектов Федерации, в анализе межрегиональных программ, разработке вариантов межрегиональной кооперации и подготовке других вопросов, входящих в компетенцию соответствующих министерств и ведомств;

- участвуют в совместной работе с органами исполнительной власти субъектов Федерации по разработке и реализации мероприятий, касающихся сферы их деятельности;

- систематически информируют министерства и ведомства Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Федерации о проводимой ими работе в регионах.

Территориальные органы имеют право:

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

- запрашивать и получать:

- от соответствующих министерств и ведомств Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Федерации - 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 в установленном порядке;

- участвовать в работе соответствующих федеральных органов исполнительной власти;

- принимать участие в разработке программ, концепций, схем и других документов, связанных с вопросами реализации экономической реформы;

- вносить предложения соответствующим федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Федерации.

Численность аппарата, структура, штаты и фонд оплаты труда территориальных органов определяются с учетом особенностей региона по согласованию соответствующих министерств и ведомств Российской Федерации с органами исполнительной власти субъектов Федерации.

Федеральные органы исполнительной власти могут иметь несколько разновидностей территориальных органов в зависимости от целей их создания и реализуемых ими функций. Как правило, федеральными министерствами создаются региональные и межрегиональные территориальные органы, обеспечивающие различный уровень территориального управления, в некоторых случаях – специализированные органы, имеющие конкретную компетенцию, напр., органы налогового контроля, органы валютного контроля и т.д.

На региональном уровне исполнительную власть реализуют органы исполнительной власти соответствующего субъекта РФ. Прежде, чем охарактеризовать их полномочия, необходимо остановиться на таком административно-территориальном делении, как Федеральные округа.

В сложившейся в последние годы системе территориальной организации управления был превышен «порог управляемости». Существовал слабый федеральный Центр, который крайне неэффективно выполнял свои управленческие функции. Существовали регионы, большинство из которых было просто не способно самостоятельно «переварить» и эффективно реализовать на благо общества все взятые себя полномочия. Возник управленческий разрыв между центральными федеральными органами исполнительной власти и их территориальными подразделениями в субъектах Федерации. Чрезмерное количество управляемых субъектов не позволяло эффективно контролировать исполнение решений, а зачастую имеет место непроходимость системы для управленческих сигналов «по вертикали». Последствия сохранения «слабого центра и слабых регионов» могли быть очень серьезными для страны.

Образование округов как раз и явилось результатом осознания на государственном уровне соответствующих управленческих задач, неудовлетворенности состоянием законности в субъектах Федерации и низкой степенью эффективности работы территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти. Округа восстанавливают норму управляемости. Их образование очевидно является также актом вертикальной децентрации полномочий президентской власти, приближения федерального аппарата управления к субъектам Федерации, к населению. Одновременно активизируется процесс децентрации полномочий федеральных органов исполнительной власти посредством перестройки и оптимизации системы территориальных структур федеральных органов исполнительной власти, формирования их окружных структур. Появляется и возможность повысить на уровне округов эффективность реализации государственной политики в области территориального развития, обеспечить

единство правового и экономического пространства Федерации как по вертикали, так и по горизонтали, увеличить возможности межрегиональной интеграции, оптимизировать взаимодействие региональных и муниципальных уровней управления. Однако пока этот процесс только-только начинается и часто остается не подкрепленным ни политической волей, ни юридическими нормами.

Федеральные округа в перспективе должны стать административной и территориальной структурой, на уровне которой возможны организация эффективной системы управления регионами и решение всего комплекса проблем государственной политики в области регионального развития. Округ в связи с этим должен обладать всеми необходимыми полномочиями как для осуществления государственного управления, так и для реализации интересов и потребностей территорий.

#### **5.7. Высшее должностное лицо субъекта РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного управления**

На основании ст. 77 Конституции Российской Федерации система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

Основные стороны организации и деятельности **органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации** закреплены в ряде нормативных правовых актов, к числу которых, например, относятся: Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (в действ. ред.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», другими федеральными законами, конституциями республик, уставами других субъектов Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Статьей 17 закона определена система органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. В субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. В соответствии с Конституцией Российской Федерации в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

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

Законом определено, что гражданин Российской Федерации наделяется полномочиями **высшего должностного лица субъекта Российской Федерации** (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на срок не более пяти лет по представлению Президента Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Подробно прописана процедура представления кандидатуры высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть гражданин Российской Федерации, достигший 30 лет. При этом он не может быть одновременно депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, судьей, замещать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности федеральной государственной службы, иные государственные должности субъекта Российской Федерации или государственные должности государственной службы субъекта Российской Федерации, а также выборные муниципальные должности и муниципальные должности муниципальной службы, не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

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

а) представляет субъект Российской Федерации в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами

местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта Российской Федерации;

б) обнародует законы, удостоверяя их обнародование путем подписания законов или издания специальных актов, либо отклоняет законы, принятые законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

в) формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации и принимает решение об отставке высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

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

д) вправе участвовать в работе законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации с правом совещательного голоса;

д.1) обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с иными органами государственной власти субъекта Российской Федерации и в соответствии с законодательством Российской Федерации может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями;

е) осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации.

Законом определено, что Президент Российской Федерации выносит предупреждение высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в случае:

а) издания высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

б) уклонения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение двух месяцев со дня издания указа Президента Российской Федерации о приостановлении действия нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) либо нормативного правового акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации от издания нормативного правового акта, предусматривающего отмену приостановленного нормативного правового акта, или от внесения в указанный акт изменений, если в течение этого срока высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не обратилось в соответствующий суд для разрешения спора.

Срок, в течение которого Президент РФ выносит предупреждение высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), не может превышать шесть месяцев со дня вступления в силу решения суда или со дня официального опубликования указа Президента РФ о приостановлении действия нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) либо нормативного правового акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, если высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не обратилось в соответствующий суд для разрешения спора.

Если в течение месяца со дня вынесения Президентом РФ предупреждения высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) указанное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения, Президент РФ отрешает высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от должности.

Президент РФ вправе отрешить высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от должности в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, с утратой доверия Президента РФ, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

Президент РФ в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, вправе по представлению Генерального прокурора Российской Федерации временно отстранить высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от исполнения обязанностей в случае предъявления указанному лицу обвинения в совершении преступления. Решение о временном отстранении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от исполнения обязанностей принимается в форме указа.

Решение Президента РФ о предупреждении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) или об отрешении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от должности принимается в форме указа.

Таким образом, непосредственно Президенту Российской Федерации предоставлены большие полномочия как по представлению кандидатуры высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, так по отрешению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности.

Статья 21 закона определяет *основные полномочия* высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, социального обеспечения и экологии.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации:

- осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью;

- разрабатывает для представления высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект бюджета субъекта Российской Федерации, а также проекты программ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

- обеспечивает исполнение бюджета субъекта Российской Федерации и готовит отчет об исполнении указанного бюджета и отчеты о выполнении программ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации для представления их высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации;

- формирует иные органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

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

- вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством Российской Федерации изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации, а также вправе обратиться в суд;

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

В субъектах РФ системы исполнительной власти организованы по-разному. Например, в республиках в составе России принято выделять несколько *типичных схем организации исполнительной власти*:

1. Система исполнительной власти, возглавляемая главой республики - Президентом, который одновременно является председателем Правительства. Так организована исполнительная власть, например, в Республике Бурятия, в Республике Коми.

2. Система исполнительной власти, при которой кабинет министров (правительство) республики является исполнительным и распорядительным органом государственной власти республики и подчиняется главе государства - Президенту республики. Такая форма организации исполнительной власти закреплена конституциями Республики Башкортостан и республики Татарстан.

3. Система исполнительной власти, возглавляемая Президентом республики, который является в ней высшим должностным лицом. Так организована исполнительная власть в Республике Саха (Якутия), в Чувашской Республике. Так Конституцией Республики Саха (Якутия) установлено, что Президент является высшим должностным лицом республики и главой ее исполнительной власти. Правительство же деятельностью, которого руководит Председатель Правительства, является исполнительным и распорядительным органом государственной власти. По конституции Чувашской республики Президент также является высшим должностным лицом и главой исполнительной власти республики. Однако орган исполнительной власти, которым является Кабинет министров - Правительство Чувашской Республики, осуществляет свою деятельность непосредственно под руководством Президента республики.

4. Система исполнительной власти, отличительной особенностью которой является конституционное наделение Президента республики, являющегося главой государства, параллельными полномочиями главы исполнительной власти. Такое сочетание двух форм правосубъектности у Президента предусмотрено Конституциями Республики Тува и Республики Северная Осетия - Алания.

5. Система организации исполнительной власти в Республике Карелия. Там главой исполнительной власти и высшим должностным лицом республики является избираемый всем населением Председатель Правительства, который представляет на утверждение Законодательного Собрания структуру исполнительной власти республики, сам назначает и освобождает от должности практически всех министров (за исключением трех), все председателей комитетов и других руководителей республиканских органов исполнительной власти, сам формирует и определяет порядок деятельности Правительства республики.

6. Коллегиальная система формирования и организации исполнительной власти. При такой системе либо Правительство республики формируется представительным органом государственной власти (например, Государственным Советом в Удмуртской республике) и осуществляет исполнительную власть, либо исполнительную власть возглавляет непосредственно коллективный орган, который и формирует Правительство республики (например, образуемый Конституционным Собранием Республики Дагестан Государственный Совет Республики). Во втором случае Правительство является исполнительным и распорядительным органом государственной власти, а Председатель Правительства входит в состав Государственного Совета Республики в качестве заместителя его Председателя.

7. Система организации исполнительной власти, при которой Президент республики является главой республики и ее высшим должностным лицом. Так, в соответствии со Степным Уложением (Основным законом) Республики Калмыкия Президент Республики является главой исполнительной власти, высшим должностным лицом, а в соответствии с Конституцией Кабардино-Балкарской республики Президент является главой государства и исполнительной власти, высшим должностным лицом Республики.

Системы организации исполнительной власти в субъектах РФ, не являющихся республиками, также отличаются большим разнообразием. Например, губернатор Иркутской области является главой, высшим должностным лицом области, возглавляет, будучи главой администрации, исполнительную власть. Губернатор Ленинградской области является высшим должностным лицом и возглавляет систему исполнительной власти области. Глава администрации Липецкой области руководит системой исполнительной власти. Губернатор Пермской области является высшим должностным лицом области, обладающим полномочиями главы администрации. В Свердловской области наряду с должностью губернатора существует должность главы областного правительства. А губернатор Ставропольского края является высшим должностным лицом и председателем правительства края и т.д.<sup>81</sup>

Особая система организации исполнительной власти существует в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге.

Так, в соответствии с уставом города Москвы Московская городская администрация (которая называется также городской администрацией или мэрией) является одновременно и исполнительным органом городского самоуправления, и исполнительным органом государственной власти города. Деятельностью мэрии руководит мэр, являющийся высшим должностным лицом города и главой городской администрации.

---

<sup>81</sup> Классификация типичных систем организации исполнительной власти представлена по см.: Административное право России: Курс лекций. Под ред. И.Ш. Киясханова. М.: БФ МосУ МВД России, 2003. С. 123-126.

В структуру Московской городской администрации входят коллегиальный орган исполнительной власти - Правительство Москвы, Управление делами мэрии, отраслевые и функциональные органы городской администрации, префекты административных округов, а также иные органы, создаваемые мэром. Городская администрация как исполнительный орган городского самоуправления имеет территориальные отделения в районах Москвы - районные Управы, являющиеся органами власти районов.

В соответствии со ст. 78 Конституции РФ федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. Органы исполнительной власти субъектов РФ, в свою очередь, по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий. Общие принципы и порядок заключения соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ о передаче друг другу осуществления части своих полномочий устанавливаются ст. 26.8 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Постановлением Правительства РФ от 8 декабря 2008 г. N 924 утверждены Правила заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов российской федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий<sup>82</sup>.

Подготовка проекта соглашения осуществляется федеральным органом исполнительной власти или исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, являющимися сторонами соглашения.

Не допускается заключение соглашений, предусматривающих передачу федеральным органам исполнительной власти осуществления части полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации федеральными законами в соответствии с пунктом 7 статьи 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Проект соглашения направляется стороной - инициатором заключения соглашения другой стороне соглашения. Срок согласования указанного проекта составляет 2 недели и может быть продлен по соглашению сторон на 1 месяц. В случае если проект соглашения не будет согласован сторонами по истечении указанного срока, сторона - инициатор заключения соглашения может обратиться в Правительственную комиссию по проведению административной реформы для рассмотрения разногласий.

Указанная Комиссия в месячный срок на своем заседании рассматривает вопросы, связанные с заключением соглашения, и принимает согласованное сторонами решение о подписании соглашения либо о прекращении процедуры его заключения. По обращению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) Комиссия принимает решение о направлении материалов, связанных с заключением соглашения, для рассмотрения на заседании Правительства Российской Федерации, которое в месячный срок принимает по представленным материалам окончательное решение.

Соглашение утверждается распоряжением Правительства Российской Федерации.

Местные органы исполнительной власти как таковые не предусмотрены Конституцией Российской Федерации, однако в ряде конституций республик входящих в состав России (Ингушетии, Коми, Кабардино-Балкарии, Хакасии) прямо предусматриваются органы местной *государственной* власти и управления, т.е. исполнительные и распорядительные органы.

Так, например, в ст. 94 Конституции Республики Коми записано: «Местная администрация - орган исполнительной власти, непосредственно осуществляющий государственное управление; она входит в систему исполнительной власти республики».

**Органы местного самоуправления** - муниципальные органы - это наделенные полномочиями органы по непосредственному, оперативному управлению муниципальной собственностью, финансами, хозяйственной, социально-культурной и иными сферами жизнедеятельности местного значения.

---

<sup>82</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 08.12.2008 N 924 "О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов российской федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий" // "Собрание законодательства РФ", 15.12.2008, N 50, ст. 5953.

В соответствии с ч. 4 ст. 34 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (в действ. ред.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>83</sup> органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Закон предусматривает, что порядок формирования органов местного самоуправления, их компетенция, сроки полномочий, подотчетность и подконтрольность, иные вопросы их организации и деятельности определяются уставом муниципального образования.

Участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных частями 5 и 11 статьи 37 Федерального закона.

Так, ч. 5 ст. 37 закона определено, что при формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе (городском округе) две трети ее членов назначаются представительным органом муниципального района (городского округа), а одна треть - законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Часть 11 ст. 37 устанавливает, что контракт с главой местной администрации может быть расторгнут по соглашению сторон или в судебном порядке на основании заявления, в том числе, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) - в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

#### **Вопросы и задания для самоконтроля:**

1. Сформулируйте понятие органа исполнительной власти.
2. Какова система органов исполнительной власти и на каких принципах она построена?
3. Как соотносятся понятия «система» и «структура» органов исполнительной власти?
4. Перечислите основания классификации органов исполнительной власти.
5. Является ли Президент РФ субъектом исполнительной власти?
6. Кто входит в систему федеральных органов исполнительной власти? Входит ли в эту систему Правительство РФ?
7. Как соотносятся функции органов исполнительной власти и органов местного самоуправления (можно на примере любого субъекта РФ)?
8. Как вы оцениваете результаты административной реформы?

#### **Тема 6. Государственные служащие**

Понятие, принципы и виды государственной службы. Государственная должность.

Государственный служащий и его административно-правовой статус. Классификация государственных служащих.

Административно-правовое регулирование прохождения государственной службы.

##### **6.1. Понятие, система и виды государственной службы**

Исполнительная власть по сравнению с другими ветвями государственной власти наиболее тесно связана с институтом государственной службы. Она осуществляет свои функции, а, следовательно, и функции государства через органы исполнительной власти, специального постоянно действующего аппарата, в котором работают на федеральном уровне или уровне субъектов Российской Федерации государственные служащие. Соответственно, на муниципальном уровне свою деятельность осуществляют муниципальные служащие<sup>84</sup>.

Фактически государство выполняет свои функции через государственных служащих. Государственные служащие составляют основу любого органа государственного органа, и, в первую

<sup>83</sup> См.: Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (в действ. ред.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

<sup>84</sup> Правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к муниципальным должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, осуществляется Федеральным законом от 02.03.2007 г. N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" (СЗ РФ, 05.03.2007, N 10, ст. 1152), а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований.

очередь, органа исполнительной власти. Таким образом, можно говорить, что сам аппарат исполнительной власти есть государственная служба.

У государственной службы Российской Федерации, как и у другого государственного института, существуют свои цели и функции, которые являются производными от целей и функций государства.

Выделяют следующие цели государственной службы:

- государственно–политические цели (выполнение конституционных требований о государственной поддержке социальной сферы (ст. 7 Конституции России); исполнение и обеспечение полномочий государства и ее органов; обеспечение благосостояния общества);

- экономические цели (повышение эффективности государственного регулирования экономики; управление от имени государства государственной собственностью; снижение затрат на содержание государственного аппарата);

- социальные цели (решение общегосударственных задач управления; практическое осуществление социальных функций государства; создание условий для связи государственного аппарата с общественностью);

- нормативно–правовые цели (обеспечение соблюдения законодательства РФ; создание правовых условий для нормального функционирования государственного аппарата, в том числе разработка административных регламентов; совершенствование административных процедур в системе государственной службы);

- организационные цели (организационно–техническое обеспечение деятельности органов государственной власти; профессионализация государственного аппарата, организация подготовки государственных служащих; приведение структуры государственного аппарата в соответствие с задачами государственной службы; формирование и развитие организационной культуры государственной службы).

Фактически перечисленные цели полностью соотносятся с функциями государства по предметному основанию классификации в зависимости от сфер их приложения.

Функции государственной службы РФ нормативно не определены. Очевидно, что функции государственной службы в целом взаимосвязаны с функциями государства. Такая взаимосвязь объясняется самой деятельностью государственных служащих, призванной реально осуществлять функции государства.

Под функциями государственной службы понимаются самостоятельные и относительно обособленные основные направления государственных служебных действий.

Как правило, принято выделять пять функций государственной службы, каждая из которых означает следующее.

Правотворческая функция государственной службы – это разработка и принятие нормативных правовых актов. Государственная служба проявляет себя также в процессе подготовки проектов законодательных актов.

Правоприменительная функция государственной службы – это реальное претворение в жизнь положений Конституции России, а также законодательных и иных нормативных правовых актов государства.

Правозащитная функция государственной службы – это обеспечение прав и свобод гражданина.

Регулирующая функция государственной службы – это разработка и реализация государственной политики во всех областях жизни общества.

Организационная функция государственной службы – это обеспечение практической реализации компетенции государственных органов<sup>85</sup>.

Предлагаемая классификация функций государственной службы носит смешанный характер. Она включает такие основания, как формы реализации функции и общие функции управления.

Основополагающим законом, осуществляющим правовое регулирование института государственной службы является Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (в действ. ред.) «О системе государственной службы Российской Федерации»<sup>86</sup>. Он был принят Государственной думой Российской Федерации в соответствии с планом первоочередных мероприятий на 2001 - 2002 годы по реализации Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 г. В нем определены правовые и организационные основы системы государственной службы Российской Федерации, даны определения федеральной государственной службы и ее видов, государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, а также федерального государственного служащего и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации.

<sup>85</sup> См.: Напр., Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. М.: Статут, 1999. С. 43-44; Административное право России: курс лекций. / Под ред. И.Ш. Киясханова. М.: БФ МосУ МВД России, 2003. С. 259-260 (Тема написана доцентом А.В. Куракиным).

<sup>86</sup> См.: Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (в действ. ред.) «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ, 02.06.2003, № 22, ст. 2063.

В главе 2 "Общие условия государственной службы" определены общие условия формирования кадрового состава государственной службы, поступления на государственную службу и ее прохождения, присвоения, сохранения и лишения классных чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий. Законом введено понятие "контракт (служебный контракт)", заключаемый при поступлении гражданина на государственную службу; отражены вопросы ведения реестра государственных служащих и учет их персональных данных; определены цели создания системы управления государственной службой на федеральном и региональном уровне, источники финансирования федеральной государственной службы и государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации.

Часть 1 ст. 1 рассматриваемого закона раскрывает понятие государственной службы Российской Федерации: «Государственная служба Российской Федерации - профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий:

Российской Федерации;

федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов (далее - федеральные государственные органы);

субъектов Российской Федерации;

органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации (далее - государственные органы субъектов Российской Федерации);

лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов (далее - лица, замещающие государственные должности Российской Федерации);

лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации (далее - лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации)».

Указом Президента РФ от 11 января 1995 г. (в ред. от 01.12.2008) № 32 был утвержден Сводный перечень наименований государственных должностей Российской Федерации, предусмотренных Конституцией РФ и федеральными законами<sup>87</sup>.

Следовательно, Президент РФ, Председатель Правительства РФ, председатели палат Федерального Собрания РФ, руководители законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации, депутаты, министры, судьи и некоторые другие лица, замещающие эти должности, не являются государственными служащими. Перечисленные лица замещают государственную должность Российской Федерации и осуществляют общегосударственные функции. На них в соответствии с их компетенцией возлагается ответственность за надлежащую реализацию функций государства, нормальное функционирование государственного аппарата. Обеспечение выполнения ими своих конституционных полномочий осуществляется подчиненными им аппаратами, в которых проходят государственную службу лица, замещающие соответствующие государственные должности государственной службы, то есть государственные служащие.

На уровне субъектов РФ – аналогичная ситуация. Имеются лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации, и лица - государственные служащие субъекта РФ, обеспечивающие исполнение их полномочий, то есть их обслуживающих.

Нормой закона четко определено, что «деятельность лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, настоящим Федеральным законом не регулируется». Соответственно, на указанных лиц не распространяются положения данного закона, определяющие правовые основы государственной службы Российской Федерации.

Истинным предназначением государственной службы является не только и не столько обеспечение исполнения полномочий государственных органов, сколько исполнение их (этих полномочий) таким образом, чтобы в полном объеме осуществлялись сущность и социальное назначение государства, призванного обслуживать потребности и интересы своих граждан.

Как представляется, **государственная служба** – это профессиональная деятельность государственных служащих (личного состава государственного органа) по обеспечению реализации целей и функций государственных органов посредством исполнения должностного регламента.

В соответствии с Федеральным законом «О системе государственной службы РФ» система государственной службы включает в себя следующие виды государственной службы: государственная гражданская служба, военная служба, правоохранительная служба. Государственная гражданская служба

<sup>87</sup> См.: Указ Президента РФ от 11.01.1995 г. № 32 (в действ. ред.) "О государственных должностях Российской Федерации"// Российская газета, № 11-12, 17.01.1995.

подразделяется на *федеральную государственную гражданскую службу* и *государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации*.

Военная служба и правоохранительная служба являются видами федеральной государственной службы.

Другие виды федеральной государственной службы устанавливаются путем внесения изменений и дополнений в данный Федеральный закон.

В законе даны определения каждого вида государственной службы.

Государственная гражданская служба - вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

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

Правоохранительная служба - вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Таким гражданам присваиваются специальные звания и классные чины<sup>88</sup>.

Правовое регулирование и организация федеральной государственной гражданской службы находятся в ведении Российской Федерации. Правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а ее организация - в ведении субъекта Российской Федерации.

Наиболее важные аспекты государственной службы отражаются в ее принципах. Государственная служба Российской Федерации основывается как на общих принципах организации и деятельности государственного аппарата, закрепленных в Конституции Российской Федерации либо вытекающие из нее, так и на специальных принципах, которые сформулированы в ст. 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации». Эти принципы являются основополагающими для всех законодательных и иных нормативных правовых актов, образующих в своей совокупности институт государственной службы, поэтому они должны учитываться законодателем при принятии новых, отмене или изменении действующих законодательных актов о государственной службе.

Все эти принципы органически взаимосвязаны и отражают содержание и формы осуществления государственной службы. Закрепление в ст. 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» общих принципов государственной службы является важной теоретической и практической основой, объединяющей государственную службу в стройную и стабильную систему.

**Основными принципами** построения и функционирования системы государственной службы являются:

федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 10 Конституции России, ст. 71, 72, 73 Конституции России);

законность (ст. 15 Конституции России);

приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты (ст. 2, 6, 18 Конституции России);

равный доступ граждан к государственной службе (п. 4 ст. 32 Конституции России);

единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы (п. т. ст. 71 Конституции России);

взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы (ст. 10–11, ст. 12, ст. 130–133 Конституции России);

---

<sup>88</sup> В законе подчеркивается, что определение военной службы применяется со дня вступления в силу федерального закона о внесении соответствующих изменений и дополнений в федеральные законы, регулирующие вопросы прохождения военной службы, а определение правоохранительной службы применяется со дня вступления в силу федерального закона о правоохранительной службе.

открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих (ст. 24, 29 Конституции России); профессионализм и компетентность государственных служащих; защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц.

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

Должности государственной службы учреждаются федеральным законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации, законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

Должности государственной службы подразделяются на:

должности федеральной государственной гражданской службы;

должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации;

воинские должности;

должности правоохранительной службы.

Должности государственной службы распределяются по группам и (или) категориям в соответствии с федеральными законами о видах государственной службы и законами субъектов Российской Федерации о государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации.

Соотношение должностей федеральной государственной гражданской службы, воинских должностей и должностей правоохранительной службы определяется указом Президента РФ.

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

Квалификационные требования к гражданам для замещения должностей государственной службы устанавливаются федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В федеральном государственном органе и государственном органе субъекта Российской Федерации могут быть предусмотрены должности, не являющиеся должностями государственной службы. Трудовая деятельность работников, замещающих такие должности, регулируется законодательством Российской Федерации о труде.

Законом установлены реестры должностей государственной службы. Реестр должностей федеральной государственной службы образуют: перечни должностей федеральной государственной гражданской службы; перечни типовых воинских должностей; перечни типовых должностей правоохранительной службы, которые утверждаются Президентом Российской Федерации.

Реестр должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации утверждается законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации. Реестр должностей федеральной государственной службы и реестры должностей государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации составляют Сводный реестр должностей государственной службы Российской Федерации.

Законом установлены общие условия государственной службы. В их числе: формирование кадрового состава государственной службы (ст. 11); вопросы поступления на государственную службу, ее прохождения и прекращения (ст. 12); присвоение классных чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий (ст. 13); определение стажа (общей продолжительности) государственной службы, ведение персональных данных государственных служащих (ст. 14); установление реестров государственных служащих (ст. 15).

В целях координации деятельности государственных органов при решении вопросов поступления на государственную службу, формирования кадрового резерва, прохождения и прекращения государственной службы, ведения Сводного реестра государственных служащих Российской Федерации, использования кадрового резерва для замещения должностей государственной службы, подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировки государственных служащих, а также в целях осуществления вневедомственного контроля за соблюдением в государственных органах федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о государственной службе создается на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации система управления государственной службой.

Для замещения должностей государственной службы создается соответствующий кадровый резерв.

Финансирование федеральной государственной службы и государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации осуществляется за счет средств соответственно федерального бюджета и бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Совершенствование системы государственной службы осуществляется путем реализации федеральных программ реформирования и развития федеральной государственной службы и соответствующих программ субъектов Российской Федерации.

По статистическим данным, большинство государственных служащих несут свою службу в органах исполнительной власти - 86,3%, судебная власть и прокуратура - 11,7, законодательная власть - 1,7, другие государственные органы (напр., Центральная избирательная комиссия РФ, аппарат Уполномоченного по правам человека и др.) - 0,3%).

Такое соотношение численности государственных служащих объясняется тем, что исполнительная ветвь власти имеет всеохватывающий характер. Структурами исполнительной власти охватываются практически все сферы общественной жизни: организация обороны и внешних сношений, охрана общественного порядка, обеспечение общественной и государственной безопасности, экономика, наука, образование, культура, здравоохранение, социальная сфера.

## 6.2. Правовой статус государственного служащего

Под *правовым статусом государственного служащего* следует понимать установленное и гарантированное государством правовое положение государственного служащего, исполняющего свои полномочия по определенной должности государственной службы. В системе государственной службы РФ складываются разные правовые статусы государственных служащих: общий, особенный, специальный и индивидуальный правовые статусы.

Элементами правового статуса государственного служащего являются права, свободы, обязанности, ограничения, запреты, ответственность служащего, поощрения, которые закреплены в законодательстве и гарантированы государством<sup>89</sup>.

**Общий правовой статус государственного служащего** установлен Конституцией России, федеральными законами.

**Особенный правовой статус государственного служащего** отражает специфику его служебной деятельности в отдельных видах государственной службы (гражданской, военной или правоохранительной).

**Специальный правовой статус государственного служащего** определяется правовым положением государственного органа, его специализацией. Специальный правовой статус государственного служащего – носит профессиональный характер. Специальный правовой статус – это статус, специально предоставленный государственному служащему для выполнения задач и функций, возложенных на государственный орган в соответствии с легитимно утвержденным положением о нем.

**Индивидуальный правовой статус государственного служащего** определяется должностным регламентом (ранее – должностной инструкцией) по занимаемой должности государственной службы. Данный правовой статус включает в себя нормы общего, особенного и специального правового статуса государственного служащего.

Таким образом, важнейшим документом, на положениях которого основывается деятельность любого государственного служащего является **должностной регламент по занимаемой должности государственной службы**. В нем должны содержаться требования, предъявляемые к государственному служащему, замещающему соответствующую государственную должность.

Должностные регламенты государственных служащих являются составной частью административного регламента исполнительного органа государственной власти, включающего также административные регламенты государственных функций, административные регламенты исполнительных органов государственной власти, административные регламенты взаимодействия исполнительных органов государственной власти, разработанные на основе "Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти", утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30<sup>90</sup>.

Основные правовые нормы состава должностного регламента установлены ст. 47 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Они включают:

<sup>89</sup> С учетом правоспособности, дееспособности и деликтоспособности государственного служащего.

<sup>90</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 19.01.2005 г. № 30 (в действ. ред.) «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ, 24.01.2005, № 4, ст. 305.

1) квалификационные требования к уровню и характеру знаний и навыков, предъявляемые к гражданскому служащему, замещающему соответствующую должность гражданской службы, а также к образованию, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности;

2) должностные обязанности, права и ответственность гражданского служащего за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей в соответствии с административным регламентом государственного органа, задачами и функциями структурного подразделения государственного органа и функциональными особенностями замещаемой в нем должности гражданской службы;

3) перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан самостоятельно принимать управленческие и иные решения;

4) перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан участвовать при подготовке проектов нормативных правовых актов и (или) проектов управленческих и иных решений;

5) сроки и процедуры подготовки, рассмотрения проектов управленческих и иных решений, порядок согласования и принятия данных решений;

6) порядок служебного взаимодействия гражданского служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей с гражданскими служащими того же государственного органа, гражданскими служащими иных государственных органов, другими гражданами, а также с организациями;

7) перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административным регламентом государственного органа;

8) показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Положения должностного регламента учитываются при проведении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы, аттестации, квалификационного экзамена, планировании профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Результаты исполнения гражданским служащим должностного регламента учитываются при проведении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы или включении гражданского служащего в кадровый резерв, оценке его профессиональной служебной деятельности при проведении аттестации, квалификационного экзамена либо поощрении гражданского служащего.

Должностные регламенты призваны содействовать правильному подбору, расстановке и закреплению кадров, повышению их профессиональной квалификации, совершенствованию функционального и технологического разделения труда между руководителями и специалистами при выполнении ими задач, определенных положением об органе, структурном подразделении, а также использоваться при оценке результатов служебной деятельности государственного служащего.

При разработке должностных регламентов гражданских служащих необходимо исходить из положений Конституции Российской Федерации, конституций субъектов Российской Федерации, Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», из задач и функций соответствующего федерального министерства или иного федерального органа, закрепленных соответствующим нормативным правовым документом об этом органе, содержания федеральных и региональных государственных программ, а также из задач по развитию соответствующей сферы (отрасли) экономики, установленных соответствующими федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Должностной регламент конкретного государственного служащего федерального органа исполнительной власти, как правило, должен содержать следующие разделы:

1. Общие положения.

2. Квалификационные требования к образованию, стажу работы, уровню и характеру знаний и навыков.

3. Должностные обязанности.

4. Права.

5. Ответственность.

6. Перечень вопросов, по которым государственный гражданский служащий вправе или обязан самостоятельно принимать определенные решения.

7. Перечень вопросов, по которым государственный гражданский служащий вправе или обязан участвовать при подготовке проектов нормативных правовых актов и (или) проектов управленческих и иных решений.

8. Сроки и процедуры подготовки, рассмотрения, порядок согласования и принятия проектов решений по замещаемой должности государственной гражданской службы.

9. Порядок служебного взаимодействия государственного гражданского служащего в связи с исполнением должностных обязанностей с государственными гражданскими служащими в том же государственном органе, государственными гражданскими служащими других государственных органов, гражданами и организациями.

10. Перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административным регламентом государственного органа.

11. Показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего<sup>91</sup>.

Примерные должностные регламенты утверждаются соответствующим органом по управлению государственной службой. Следует отметить, что Указом Президента РФ от 16 февраля 2005 г. № 159 «О Примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации» руководителям государственных органов было предписано в трехмесячный срок утвердить должностные регламенты государственных гражданских служащих в соответствующем государственном органе<sup>92</sup>.

В федеральном законодательстве даны определения государственного служащего.

*Федеральный государственный служащий* – гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета.

*Государственный гражданский служащий субъекта РФ* – гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности государственной гражданской службы субъекта РФ и получающий денежное содержание (вознаграждение) за счет средств бюджета соответствующего субъекта РФ (в случаях, предусмотренных федеральным законом, государственный гражданский служащий субъекта РФ может получать денежное содержание (вознаграждение) также за счет средств федерального бюджета). Нанимателем федерального государственного служащего является РФ, государственного гражданского служащего субъекта РФ – соответствующий субъект РФ.

Правовое положение (статус) федерального государственного служащего и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации, в том числе ограничения, обязательства, правила служебного поведения, ответственность, а также порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров устанавливается соответствующим федеральным законом о виде государственной службы<sup>93</sup>.

Согласно ч. 4 ст. 32 Конституции России граждане РФ имеют равный доступ к государственной службе. Право поступления на государственную службу имеют граждане РФ не моложе 18 лет, владеющие государственным языком, имеющие профессиональное образование и отвечающие иным требованиям, установленных законодательством о государственной службе.

Общие условия равенства доступа к государственной службе означают равное право всех граждан России на занятие любой должности в системе государственной службы нашей страны в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой. В РФ не допускается установление для граждан при приеме на государственную службу каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений, помимо не определенных федеральным законом. Одним из условий приема на государственную гражданскую или правоохранительную службу является наличие у лица, претендующего на замещение должности в системе государственной службы нашей страны гражданства РФ<sup>94</sup>.

Согласно ст. 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданин не может быть принят на гражданскую службу и находиться на гражданской службе в случае выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства; наличия у него гражданства иностранного государства (других государств), за исключением случаев, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации.

Таким образом, государственным служащим государственной службы, за исключением военной службы, в Российской Федерации может быть только гражданин России. Иностранцы граждане и лица без

<sup>91</sup> См., напр.: Письмо Минздравсоцразвития РФ от 10 августа 2005 г. № 3855-ВС «О рекомендациях по разработке должностных регламентов федеральных государственных гражданских служащих в федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах» // Документ опубликован не был (Информационная база СПС «КонсультантПлюс»).

<sup>92</sup> См.: Указ Президента РФ от 16.02.2005 г. № 159 «О Примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации» // СЗ РФ, 21.02.2005, № 8, ст. 629.

<sup>93</sup> См.: ст. 10 анализируемого закона.

<sup>94</sup> Гражданство РФ представляет собой устойчивую правовую связь лица с Российской Федерацией, выражающейся в совокупности их взаимных прав и обязанностей.

гражданства в нашей стране не имеют права доступа к государственным должностям государственной гражданской и правоохранительной службы. Назначение на эти государственные должности государственной службы обязательно связано с принадлежностью к гражданству РФ.

Следующим признаком государственного служащего РФ является признак профессионализма служебной деятельности государственного служащего.

Под осуществлением профессиональной служебной деятельности на должности федеральной государственной службы и на должности государственной гражданской государственной службы субъекта РФ следует понимать осуществление, проведение в жизнь в порядке, установленном законом, должностных полномочий за установленное денежное содержание (вознаграждение), выплачиваемое за счет средств государственного бюджета (федерального бюджета и бюджета субъекта РФ).

Военная служба и правоохранительная служба являются видами федеральной государственной службы. Поэтому военнослужащие, сотрудники милиции, юстиции и др. являются федеральными государственными служащими, правовой статус которых регулируется специальными федеральными законами.

По поводу отнесения правоохранительной службы к виду исключительно федеральной государственной службы в научной литературе высказываются критические замечания. Так, по мнению В.Д. Граждана, А.А. Гришкова и др. некоторые органы (подразделения) правоохранительной службы следует отнести к государственной службе субъекта Российской Федерации<sup>95</sup>. Действительно, подразделения милиции общественной безопасности, Государственного противопожарного надзора и некоторые др., осуществляющие свои полномочия на территории отдельного субъекта Российской Федерации, логичнее было бы передать на уровень субъекта РФ (с учетом их финансирования из соответствующего бюджета РФ).

Как уже было отмечено, в понятие правового статуса входят полномочия государственного служащего, составной частью которых являются предоставленные ему права и обязанности. Кроме того, в понятие статуса государственного служащего включаются следующие элементы: поощрения и гарантии, ответственность.

Под правами государственного служащего понимается установленные Конституцией России, федеральными законами, иными нормативными правовыми актами и охраняемые государством возможности профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ.

Под обязанностями государственного служащего понимается установленные Конституцией России, федеральными законами, иными нормативными правовыми актами обязательства систематического осуществления служебных действий, определяющих в своей совокупности содержание профессиональной деятельности государственного служащего по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ.

Как и все граждане России, государственные служащие несут все общегражданские обязанности, определенные Конституцией России (ст. 15, ст. 38, ст. 44, ст. 57, ст. 58, ст. 59). Помимо обязанностей, возлагаемых на государственных служащих Конституцией России, законодательство о государственной службе возлагает на них ряд дополнительных обязанностей, обусловленных статусом государственной службы и статусом государственного служащего.

Под ограничениями для государственного служащего понимаются обусловленные Конституцией России, а также законодательством о государственной службе, условия и запреты, ставящие государственного служащего в определенный правовой режим, выходить за пределы которого запрещено законодательством.

Обобщив вышеизложенное можно отметить, что *государственный служащий гражданской государственной службы* – это гражданин РФ, назначенный в установленном порядке на должность федеральной государственной гражданской службы или государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации и исполняющий за денежное содержание, выплачиваемое из средств государственного бюджета, свои служебные полномочия (права и обязанности).

*Государственный служащий правоохранительной службы* – это гражданин РФ, назначенный в установленном порядке на должность федеральной государственной правоохранительной службы с присвоением специального звания и классного чина в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина и исполняющий за денежное содержание, выплачиваемое из средств государственного бюджета, свои служебные полномочия (права и обязанности).

---

<sup>95</sup> См.: Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: Учебное пособие. М.: Юркнига, 2005. С. 36; Гришкова А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: Учебный курс. М., 2003. С. 136.

Соответственно, *государственный служащий военной службы* – это гражданин РФ или иностранный гражданин, назначенный в установленном порядке на воинскую должность федеральной государственной военной службы с присвоением воинского звания в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства и исполняющий за денежного содержание, выплачиваемое из средств федерального бюджета, свои служебные полномочия (права и обязанности).

### **6.3. Особенности административно-правового статуса гражданского государственного служащего**

Государственный гражданский служащий является гражданином РФ, в связи с чем он обладает всеми правами, предусмотренными и гарантированными Конституцией России, и иными нормативными правовыми актами. Вместе с тем государственному служащему для обеспечения исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ предоставляются особые права. Данные права называются служебными правами, они отличаются от субъективных гражданских прав по своим целям, назначению и содержанию.

В ст. 14 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» содержится **девятнадцать основных прав, предоставленных государственному служащему**, необходимых для обеспечения исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ.

Гражданский служащий имеет право на:

- 1) обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;
- 2) ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности гражданской службы, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями должностного роста;
- 3) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков;
- 4) оплату труда и другие выплаты в соответствии с настоящим Федеральным законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и со служебным контрактом;
- 5) получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности государственного органа;
- 6) доступ в установленном порядке к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей связано с использованием таких сведений;
- 7) доступ в установленном порядке в связи с исполнением должностных обязанностей в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации;
- 8) ознакомление с отзывами о его профессиональной служебной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, материалами личного дела, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений и других документов и материалов;
- 9) защиту сведений о гражданском служащем;
- 10) должностной рост на конкурсной основе;
- 11) профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку в порядке, установленном настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;
- 12) членство в профессиональном союзе;
- 13) рассмотрение индивидуальных служебных споров в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;
- 14) проведение по его заявлению служебной проверки;
- 15) защиту своих прав и законных интересов на гражданской службе, включая обжалование в суд их нарушения;
- 16) медицинское страхование в соответствии с настоящим Федеральным законом и федеральным законом о медицинском страховании государственных служащих Российской Федерации;
- 17) государственную защиту своих жизни и здоровья, жизни и здоровья членов своей семьи, а также принадлежащего ему имущества;
- 18) государственное пенсионное обеспечение в соответствии с федеральным законом.

Помимо этого, гражданский служащий вправе с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов.

В ст. 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» содержится **двенадцать основных обязанностей, возлагаемых на гражданского служащего.**

Гражданский служащий обязан:

- 1) соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и обеспечивать их исполнение;
- 2) исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом;
- 3) исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;
- 4) соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций;
- 5) соблюдать служебный распорядок государственного органа;
- 6) поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей;
- 7) не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство;
- 8) беречь государственное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей;
- 9) представлять в установленном порядке предусмотренные федеральным законом сведения о себе и членах своей семьи, а также сведения о полученных им доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера (далее - сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера);
- 10) сообщать о выходе из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства другого государства в день выхода из гражданства Российской Федерации или в день приобретения гражданства другого государства;
- 11) соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, которые установлены настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;
- 12) сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта.

Пункт 1.1 ст. 15 анализируемого закона предусматривает с 12.04.2007 новую обязанность гражданского служащего указывать стоимостные показатели в соответствии с требованиями, устанавливаемыми федеральными законами, указами Президента Российской Федерации. Данной нормой установлено требование определять цену каких-либо товаров, услуг, иных имеющих ценовую стоимость предметов, оцениваемых объектов и т.п. в российской валюте, денежной единицей которой является рубль.

В п. 2 ст. 15 закреплена обязанность гражданского служащего не исполнять данное ему неправомерное поручение. При получении от соответствующего руководителя поручения, являющегося, по мнению гражданского служащего, неправомерным, гражданский служащий должен представить в письменной форме обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений законодательства Российской Федерации, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения, и получить от руководителя подтверждение этого поручения в письменной форме. В случае подтверждения руководителем данного поручения в письменной форме гражданский служащий обязан отказаться от его исполнения.

В случае исполнения гражданским служащим неправомерного поручения гражданский служащий и давший это поручение руководитель несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность в соответствии с федеральными законами.

Примечательно, что ранее, в Федеральном законе «Об основах государственной службы РФ» предусматривалось, что ответственность за исполнение государственным служащим неправомерного распоряжения несет подтвердивший это распоряжение руководитель<sup>96</sup>.

Думается, что на практике такой алгоритм действий гражданского служащего в случае получения от руководителя неправомерного поручения может не привести к желаемым результатам. В законе, на наш взгляд, в этом случае необходимо было предусмотреть другие возможности для подчиненного гражданского служащего. К примеру, гражданский служащий, обнаруживший, что от него требуют совершения неправомерного или противоречащего его должностному регламенту действия, обязан

<sup>96</sup> См. п. 4 ст. 14 закона.

информировать об этом руководителя государственного органа или службу собственной безопасности, а также правоохранные органы. При этом, необходимо предусмотреть возможность предоставления соответствующей информации как гласно, так и конфиденциально в зависимости от обстоятельств и порядка, установленного законодательством. В случае использования такой возможности подчиненный государственный гражданский служащий освобождается от любой юридической ответственности, и, по возможности даже поощряется.

В п. 4 ст. 15 закона предусмотрено, что гражданский служащий, замещающий должность гражданской службы категории "руководители" высшей группы должностей гражданской службы, в целях исключения конфликта интересов в государственном органе не может представлять интересы гражданских служащих в выборном профсоюзном органе данного государственного органа в период замещения им указанной должности.

Гражданские служащие подлежат обязательной государственной дактилоскопической регистрации в случаях и порядке, установленных федеральным законом.

Ограничения и запреты для гражданского государственного служащего установлены в ст. 16, 17 Федерального закона. Они обусловлены спецификой государственной службы и имеют своей конечной целью обеспечение ее эффективного функционирования.

Установленные законом ограничения в основном направлены на предупреждение и пресечение коррупции в системе государственной службы. Их основная цель обеспечить эффективную профессиональную деятельность по исполнению полномочий государственных органов; установить препятствия возможному злоупотреблению государственных служащих своими обязанностями; создать условия для независимой служебной деятельности; гарантировать соблюдение государственным служащим прав и свобод граждан.

Законом о государственной гражданской службе РФ установлены **ограничения, связанные с гражданской службой**. Гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае:

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

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

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

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

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

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

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

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

9) непредставления установленных Федеральным законом «О государственной гражданской службе РФ» сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

10) несоблюдение ограничений, нарушение запретов и неисполнение обязанностей, установленных Федеральным законом "О противодействии коррупции"<sup>97</sup>.

---

<sup>97</sup> См.: Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ "О противодействии коррупции"// СЗ РФ, 29.12.2008, N 52 (ч. 1), ст. 6228.

Федеральными законами устанавливаются и иные ограничения, связанные с поступлением на гражданскую службу и ее прохождением.

**Запреты, связанные с гражданской службой,** закреплены в ст. 17 закона. В связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещается:

1) участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

2) замещать должность гражданской службы в случае:

а) избрания или назначения на государственную должность, за исключением случаев, установленных указами Президента Российской Федерации;

б) избрания на выборную должность в органе местного самоуправления;

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

3) осуществлять предпринимательскую деятельность;

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

5) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы, если иное не предусмотрено федеральными законами;

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

7) выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации или на взаимной основе по договоренности между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и государственными органами других государств, международными и иностранными организациями;

8) использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам;

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

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

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

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

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

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

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

16) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории

Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

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

В случае если, владение гражданским служащим приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций) может привести к конфликту интересов, он обязан передать принадлежащие ему указанные ценные бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

Кроме этого, законом установлены **запреты для гражданского служащего после увольнения с гражданской службы**. Такой гражданин не вправе:

1) в случае замещения должностей гражданской службы, перечень которых установлен нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет замещать должности, а также выполнять работу на условиях гражданско-правового договора в коммерческих и некоммерческих организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в должностные обязанности гражданского служащего, без согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов, которое дается в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации;

2) разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

Установленные законодательством ограничения и запреты имеют абсолютный характер, они связаны непосредственно с исполнением государственным служащим официальных обязанностей. Если установленные ограничения нарушаются государственным служащим непосредственно в процессе осуществления служебных обязанностей, то эти действия должны расцениваться как обстоятельства, отягчающие ответственность государственного служащего.

Установленные законодательством ограничения и запреты можно рассматривать в двух аспектах:

1) несовместимость должности государственного служащего с другими видами деятельности;

2) обеспечение дисциплинарного режима на государственной службе.

В Законе заложен механизм урегулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе. Предусматривается (ст. 19) образование в государственных органах комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданского служащего и урегулированию конфликта интересов. В работе этих комиссий, равно как и других комиссий, которые предлагается создавать в государственных органах (конкурсной комиссии, аттестационной комиссии, комиссии государственного органа по служебным спорам), участвуют независимые эксперты, число которых должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов комиссии. Введение этих норм призвано содействовать обеспечению открытости государственной гражданской службы и ее взаимосвязи с институтами гражданского общества, что должно укрепить доверие граждан к государственной гражданской службе.

В качестве одного из элементов антикоррупционного механизма следует также рассматривать положения закона, предусматривающие обязанность гражданина, поступающего на гражданскую службу, а также обязанность гражданского служащего ежегодно представлять представителю нанимателя сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера.

При рассмотрении правового статуса государственного служащего РФ необходимо затронуть вопрос о роли и значении **гарантий**. Обусловлено это тем, что недостаточно определить права и обязанности государственного служащего в законодательстве, необходимо обеспечить их реализацию с помощью гарантий, то есть дать возможность реального исполнения государственному служащему предоставленных ему прав и исполнения возложенных на него обязанностей. В этом и проявляется социальное назначение и сущность гарантий правового статуса государственного служащего.

Основные государственные гарантии гражданских служащих закреплены в ст. 52 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ». Для обеспечения правовой и социальной защищенности гражданских служащих, повышения мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей, укрепления стабильности профессионального состава кадров гражданской службы и в порядке компенсации ограничений, установленных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами, гражданским служащим гарантируются:

1) равные условия оплаты труда, а также сопоставимые показатели оценки эффективности результатов профессиональной служебной деятельности при замещении соответствующих должностей гражданской службы, если иное не установлено Федеральным законом;

2) право гражданского служащего на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания;

3) условия прохождения гражданской службы, обеспечивающие исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом;

4) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков;

5) медицинское страхование гражданского служащего и членов его семьи, в том числе после выхода гражданского служащего на пенсию за выслугу лет, в соответствии с настоящим Федеральным законом и федеральным законом о медицинском страховании государственных служащих Российской Федерации;

6) обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения гражданской службы либо сохранение денежного содержания при временной нетрудоспособности, а также на время прохождения медицинского обследования в специализированном учреждении здравоохранения в соответствии с федеральным законом;

7) выплаты по обязательному государственному страхованию в случаях, порядке и размерах, установленных соответственно федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

8) возмещение расходов, связанных со служебными командировками. Порядок и условия командирования гражданского служащего устанавливаются соответственно указом Президента Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации;

9) возмещение расходов, связанных с переездом гражданского служащего и членов его семьи в другую местность при переводе гражданского служащего в другой государственный орган. Порядок и условия возмещения расходов гражданскому служащему устанавливаются постановлением Правительства Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации;

10) защита гражданского служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей в случаях, порядке и на условиях, установленных федеральным законом;

11) государственное пенсионное обеспечение в порядке и на условиях, установленных федеральным законом о государственном пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, и их семей.

В случае освобождения гражданского служащего от замещаемой должности в связи с избранием или назначением на государственную должность, избранием на выборную должность в органе местного самоуправления, избранием (делегированием) на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе, условия пенсионного обеспечения данного гражданского служащего устанавливаются по его выбору.

Законом установлены и дополнительные государственные гарантии гражданских служащих. Так, гражданским служащим при определенных условиях, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, может предоставляться право на:

1) профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку с сохранением на этот период замещаемой должности гражданской службы и денежного содержания;

2) транспортное обслуживание, обеспечиваемое в связи с исполнением должностных обязанностей, в зависимости от категории и группы замещаемой должности гражданской службы, а также компенсация за использование личного транспорта в служебных целях и возмещение расходов, связанных с его использованием, в случаях и порядке, установленных соответственно нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации;

3) замещение иной должности гражданской службы при реорганизации или ликвидации государственного органа либо сокращении должностей гражданской службы;

4) единовременную субсидию на приобретение жилой площади один раз за весь период гражданской службы в порядке и на условиях, устанавливаемых соответственно постановлением Правительства Российской Федерации и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации;

5) иные государственные гарантии.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на государственного служащего обязанностей, запретов и требований законодательством предусмотрена **юридическая ответственность**. Ответственность выражается в применении к государственному служащему различных взысканий и наказаний. Различают четыре вида ответственности государственного служащего: гражданско-правовую (в том числе имущественную), дисциплинарную (включая материальную), административную и уголовную.

Современной России нужна государственная гражданская служба, отвечающая реалиям переходного периода, которая позволила бы решить поставленные перед государством цели и задачи, эффективно и качественно реализовывать функции государственного управления, функции органа

исполнительной власти. При этом одной из ключевых задач для государственной гражданской службы является укрепление федеративных отношений и усиления российского государства, основанного на принципе единства правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации.

#### **Вопросы и задания для самоконтроля:**

1. Назовите понятие, принципы и виды государственной службы.
2. Охарактеризуйте административно-правовой статус государственного служащего.
3. Дайте классификацию государственных служащих.
4. Сущность административно-правового статуса государственного гражданского служащего.
5. Что означает понятие «конфликт интересов» согласно Федеральному закону «О государственной гражданской службе РФ»?
6. Что делать государственному служащему в случае, если ему дали неправомерное поручение?
7. Существует ли и если да, то какое именно, взаимодействие государственной службы с муниципальной службой?

### **Раздел 3. Административно-правовые формы и методы государственного управления.**

#### **Тема 7. Понятие и виды административно-правовых форм и методов государственного управления**

Понятие формы государственного управления. Правовые и организационные формы управленческой деятельности.

Правотворческая (нормоустановительная) деятельность. Правоприменительная деятельность и ее виды (регулятивная и правоохранительная).

Понятие и сущность методов государственного управления, их классификация.

##### **7.1. Формы государственного управления и их классификация**

Задачи и функции государственного управления реализуются в конкретных действиях органов и должностных лиц, осуществляющих управление. Эти действия находят внешнее выражение в определенных *формах управленческой деятельности*. Следовательно, форма государственного управления (или форма реализации исполнительной власти) – это способ выражения сущности деятельности органов и должностных лиц, которые осуществляют управление.

Формы призваны обеспечивать наиболее целесообразное выполнение функций управления, достижение целей управления с наименьшими затратами сил, средств и времени.

Многообразие задач и функций государственного управления обуславливает существование различных форм управленческой деятельности, которые предусматриваются законами и иными правовыми актами. Обычно они закрепляются в специальных (общих и индивидуальных) положениях, уставах и других актах, регламентирующих деятельность органов государственного управления. При этом для решения управленческих функций органы и должностные лица должны использовать только те формы, которые установлены правовыми нормами. Вид конкретной формы исполнительной, управленческой деятельности определяется характером действий исполнительных органов по осуществлению возложенных на них функций. В одних случаях данные действия влекут за собой юридические последствия, в других – нет. В соответствии с этим формы деятельности органов государственного управления принято подразделять на **правовые** и **неправовые**.

Характерная черта правовой формы управления заключается в том, что здесь наиболее отчетливо проявляется государственно-властный, исполнительно-распорядительный, подзаконный характер полномочий органов управления и их должностных лиц. Правовая форма управления отличается от других правовых форм деятельности государства (законодательной, правосудия) тем, что посредством этой формы практически организуется осуществление задач и функций управления, повседневное непосредственное руководство деятельностью предприятий, учреждений, организаций и других объединений в сферах и отраслях жизнедеятельности на основе и во исполнение законов.

**Правовые формы** государственного управления классифицируются по следующим основаниям:

1) по содержанию. По содержанию правовая форма государственного управления подразделяется на *правотворческую (правоустановительную)* и *правоприменительную*. Правотворческая управленческая деятельность заключается в разработке правовых норм, их усовершенствовании, изменении и отмене, т.е. в издании нормативных актов управления. Ее соотношение с другими формами правотворчества (законодательной деятельностью представительных органов) характеризуется подчиненностью, поскольку правотворческая деятельность органов исполнительной власти производится на основе и во исполнение законов, указов и других актов органов представительной власти и Президента Российской Федерации.

Правоприменительная деятельность органов и должностных лиц, осуществляющих управление, заключается в действиях субъектов управления по подведению конкретного, имеющего юридическое значение факта, под соответствующую норму права с целью принятия индивидуального акта, т.е. разрешения на основе норм права конкретных управленческих дел (вопросов).

Правоприменительная деятельность включает: установление фактических обстоятельств дела; поиск и выбор соответствующей нормы права, которую надлежит применить к данной ситуации (проверка подлинности юридической силы нормы, выявление пределов ее действия во времени и пространстве); уяснение смысла и содержания нормы, т.е. ее толкование; принятие по делу решения в виде индивидуального акта; исполнение акта применения нормы права.

По содержанию и свойствам правовых норм, применяемых органами государственного управления и их должностными лицами, в свою очередь правоприменительная деятельность подразделяется на две формы: *регулятивную* и *правоохранительную*.

Регулятивная форма правоприменения используется для разрешения индивидуальных конкретных управленческих дел и вопросов, для реализации прав и законных интересов граждан, государственных органов, предприятий, учреждений и организаций и других субъектов административного права в сфере управления.

Правоохранительная форма правоприменения направлена на охрану урегулированных юридическими нормами управленческих отношений и призвана обеспечить их неукоснительное соблюдение. Посредством этой формы деятельности разрешаются юридические споры, возникающие в сфере управления; осуществляется защита субъективных прав граждан, государственных органов, общественных объединений, предприятий, учреждений, государственных и негосударственных служащих в сфере управления, применяются меры государственного принуждения к лицам, не выполняющим административно-правовые и иные юридические обязанности.

2). По целенаправленности (целям использования) правовые формы управленческой деятельности подразделяются на *внутренние* и *внешние*. Правовые формы внутриуправленческой деятельности используются для решения организационно-штатных вопросов, ведения делопроизводства, руководства сотрудниками и структурными подразделениями внутри самого органа, а также управления нижестоящими по подчиненности органами. Правовые формы внешней деятельности используются в целях обеспечения выполнения возложенных на орган задач и функций, составляющих содержание управленческой деятельности.

Внутренние и внешние правовые формы управления могут быть как правотворческими, так и правоприменительными.

3). По способу выражения правовые формы государственного управления подразделяются на *словесные* (письменные и устные) и *конклюдентные* (с помощью жестов, сигналов, знаков и т.п.). Наиболее распространенный способ выражения результата управленческой правоприменительной деятельности - индивидуальный письменный акт-документ. Он используется при решении вопросов (дел), требующих фиксации правоприменения, его стабильности, точности, определенности и т.п.

Широко используется и устный способ (устные приказы, указания, распоряжения, команды). Этот способ часто применяется при решении вопросов оперативного характера.

Правоприменение может осуществляться при помощи определенных жестов, сигналов, движений, знаков и других конклюдентных действий, явно выражающих решение субъекта применения права.

**Неправовые формы управленческой деятельности** не требуют полного и строгого, определенного законом юридического оформления, не связаны с совершением юридически значимых действий и не влекут юридических последствий. К неправовым формам относятся формы выражения *организационных действий* и *материально-технических операций* по управлению.

Организационные управленческие действия могут выражаться в изучении, обобщении и распространении положительного опыта, в обучении исполнителей, в их инструктировании, оказании практической помощи исполнителям на местах, разработке научно обоснованных рекомендаций и мероприятий по внедрению достижений науки и техники и др.

Материально-технические действия имеют вспомогательное значение, однако с их помощью материально обеспечивается осуществление всех форм государственного управления. К материально-техническим действиям, например, относятся составление справок, отчетов, ведение делопроизводства, оформление документов, размножение материалов и документов и др.

## 7.2. Методы государственного управления и их классификация

Под *методами государственного управления* понимаются способы (приемы) воздействия субъекта управления на объект управления, которые используются для достижения поставленных целей и задач управления, для реализации функций управления. Методы дают ответ на вопрос о том, как, каким способом наиболее рационально можно достичь целей управления.

Методы управления находятся в единстве с целями управления. Цель обуславливает специфику использования методов, выбор методов в известной степени определяет реальность достижения поставленных целей. Но, с другой стороны, методы показывают, каким образом достигаются цели управления. Методы определяют качественную сторону управления. Их совершенствование означает улучшение управления. Методам управления присущи следующие характерные черты: они выражают связь субъекта управления с объектом управления, метод - это средство, способ осуществления управляющего воздействия субъекта управления на объект управления; методы - это способы упорядочения, организации происходящих в системах управления процессов, приемы, посредством которых достигаются общие цели совместной деятельности людей; методы управления являются подвижным и активным элементом в системе управления; использование методов носит альтернативный характер; в государственном управлении они являются инструментом политики государства, который используется государственным аппаратом для достижения политических целей.

Независимо от содержания и направленности методы управления обладают определенной организационной формой, под которой понимается вид воздействия, т.е. индивидуальное предписание (приказ, распоряжение и др.) или норма (правило поведения); характером воздействия (непосредственное воздействие, косвенное воздействие посредством создания стимулирующих или ограничивающих условий); способом воздействия (единичный, коллективный, коллегиальный); временной характеристикой (краткосрочные и долгосрочные); тактическим и стратегическим характером.

Сущность методов управления в государстве определяется его социальной природой. Субъекты государственного управления применяют методы воздействия в целях осуществления задач и функций государства, общества для решения экономических, социальных, оборонных, правоохранительных и иных задач.

Сложность и многогранность процессов управления обуславливают существование множества методов управления. Методы не исключают, дополняют друг друга, так как каждый метод характеризуется способом реализации целей управления.

Существуют два универсальных способа воздействия на сознание и волю людей *убеждение* и *принуждение*.

**Убеждение**, как метод государственного управления, заключается в моральном, психологическом, материальном воздействии субъекта управления на сознание и волю управляемых и направлено на то, чтобы управляемые *добровольно* выполнили волю субъекта управления. Однако, убеждение не всегда оказывается достаточно эффективным средством воздействия. Поэтому при необходимости используется **метод принуждения**, применяя который субъект управления оказывают необходимое внешнее воздействие на поведение объекта управления, воздействуют на моральную, имущественную, организационную, физическую сферу подвластного, чтобы преобразовать его волю, добиться подчинения с целью выполнения задач государственного управления.

Методы убеждения и принуждения составляют всеобщие методы социального управления, включая и государственное управление. Вместе с тем в управленческой деятельности убеждение и принуждение выражаются в разнообразных вариантах, что дает основание для выделения более конкретных видов методов управления.

Вопрос о классификации этих методов в литературе решается неоднозначно. Выделяют административные, экономические, социально-психологические, а также комплексные методы управления. Указываются общие методы управления, относящиеся ко всей системе управления, и локальные, свойственные отдельным ее частям. Существуют и иные виды классификации.

Наиболее четким критерием классификации методов управления является *характер воздействия* субъекта управления на объект управления: прямой или косвенный. Методы прямого управляющего воздействия характеризуются односторонним непосредственным властным воздействием субъекта управления на поведение управляемых. Субъект управления принимает решение (приказ), исполнение которого носит обязательный характер. Невыполнение решения влечет для объекта управления отрицательные последствия (ответственность).

Совершенно очевидно, что в силу самой природы государственного управления методы прямого воздействия необходимы для нормального процесса управления. Методы прямого воздействия принято именовать административными методами управления. Методы косвенного управляющего воздействия на объект управления состоят в том, что с их помощью субъект управления достигает желаемого поведения объекта управления посредством воздействия на его интересы.

Управляемый становится в такие условия, в которых он сам заинтересован действовать должным образом не по прямому предписанию субъекта управления, а в силу того, что такое поведение стимулируется соответствующими средствами.

Поскольку стимулирующие средства чаще всего носят материальный характер, то они именуются *экономическими* методами управления. Вместе с тем в государственном управлении широко используются, наряду с административными и экономическими методами управления, методы морального,

психологического воздействия на человека. В связи с этим выделяются в качестве самостоятельной группы социально-психологические методы управляющего воздействия.

Административные, экономические и социально-политические методы управления, характеризуя различные способы воздействия субъекта управления на объект управления, взаимосвязаны и взаимозависимы. Каждый из названных методов может иметь волевое предписание, экономическое содержание и оказывать социально-психологическое влияние. В управленческой практике методы не применяются изолированно друг от друга. Все методы управления должны соответствовать действующему законодательству по содержанию, целенаправленности и организационной форме.

В различных управленческих ситуациях, отраслях и сферах управления может преобладать использование тех или иных методов. Так, в сфере управления хозяйством предпочтение отдается экономическим методам. В социально-культурной сфере управления широко применяются социально-психологические методы. В управлении обороной преобладают административные методы.

Административные методы характеризуются "властью-подчинением", в них наиболее ярко выражается властная природа управленческой деятельности. Однако это не исключает при использовании административных методов воздействия на управляемых учета интересов последних, напротив, научное управление предполагает учет их интересов.

Административные методы управления классифицируются: по форме выражения; по юридическим свойствам; по способу воздействия на поведение объектов управления; по форме предписания. По форме выражения административные методы подразделяются на административно-правовые (выраженные в правовой форме) и административно-организационные (выраженные в совершении субъектом управления организационных действий).

По юридическим свойствам административные методы управления могут быть нормативными и индивидуальными. К нормативным относятся правовые акты, содержащие нормы, которые регулируют управленческие отношения, деятельность управляемых. К индивидуальным - предписания в виде прямых распоряжений, адресуемых конкретным исполнителям. По способу воздействия на поведение объектов управления административные методы подразделяются: на обязывающие к совершению определенных действий; уполномочивающие совершать определенные действия; поощряющие совершение социально полезных действий; запрещающие совершение тех или иных действий.

По форме предписания административные методы могут быть подразделены на категорические (императивные), поручительные (например, вышестоящий орган исполнительной власти поручает выполнение нижестоящему органу функций, которые не входят в его компетенцию) и рекомендательные. В систему экономических методов входят: прибыль, премия, кредит и другие.

Социально-психологические методы управления направлены на создание в коллективе органа исполнительной власти благоприятного и устойчивого морально-психологического климата, способствующего успешному решению стоящих задач, установлению взаимопонимания между субъектом управления и объектом управления. К социологическим методам управления относятся: методы управления социально-массовыми процессами (например, регулирование движения кадров, распределение кадров, повышение престижа профессий и др.); методы управления коллективами, органами, группами, внутригрупповыми явлениями и процессами (планирование развития коллектива, повышение социальной и групповой активности, преемственность славных традиций и др.); методы управления индивидуально-личностным поведением (создание благоприятных условий труда для работников, формирование оптимальной системы управления, наличие элементов творчества в труде, воспитание у работников чувства ответственности за выполнение служебных обязанностей и др.).

К психологическим методам управления относятся: методы комплектования малых групп и коллективов на основе психологической совместимости работников, методы гуманизации труда, методы психологического побуждения, формирование мотивов труда, оказание доверия, методы профессионального отбора работников, обладающих такими психологическими характеристиками, которые наиболее соответствуют занимаемой должности и др.

Административные, экономические и социально-психологические методы государственного управления взаимосвязаны. Например, материальное стимулирование оформляется посредством издания полномочными органами юридических актов управления. Назначение на должность лица с учетом его психологического склада, характера и способностей оформляется актом уполномоченного на то органа. Поэтому недопустимо противопоставление административных, экономических и социально-психологических методов управления.

#### **Вопросы и задания для самоконтроля:**

1. Перечислите основания классификации форм осуществления государственного управления.
2. Каковы правовые акты органов исполнительной власти?
3. Какие существуют методы осуществления государственного управления?

#### 4. Как соотносятся методы убеждения и принуждения в государственном управлении?

### **Тема 8. Административное правонарушение и административная ответственность**

Значение Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Законодательство субъектов РФ об административных правонарушениях. Кодекс города Москвы об административных правонарушениях.

Административные правонарушения: понятие, признаки, состав, виды. Виды административных наказаний.

Сущность административной ответственности.

#### **8.1. Общая характеристика Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях**

Законодательство об административных правонарушениях Российской Федерации состоит из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>98</sup> (далее КоАП РФ) и принимаемых в соответствии с его положениями законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (ч.1 ст. 1.1; ч.1 ст. 2.1). КоАП РФ ориентирован на защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина, собственности независимо от ее форм, условий нормальной жизнедеятельности россиян. Его роль в охране правопорядка трудно переоценить.

Во-первых, КоАП РФ берет под правовую защиту широчайший круг общественных отношений - права и свободы человека и гражданина, собственность, общественную безопасность, экономические интересы физических и юридических лиц и др.

Во-вторых, адресован практически всем гражданам, должностным лицам, индивидуальным предпринимателям, организациям, правомерное поведение которых связывается с соблюдением установленных в КоАП РФ запретов.

В-третьих, КоАП РФ определяет рамки законной деятельности органов, должностных лиц по применению норм административной ответственности, демократическую процедуру рассмотрения дел об административных правонарушениях.

В КоАП РФ сосредоточены и общие принципы, основы законодательства об административных правонарушениях, и составы конкретных административных правонарушений, за которые установлена ответственность на федеральном уровне, и процессуальные правила рассмотрения дел об административных правонарушениях, и их подсудность (подведомственность), и порядок исполнения постановлений о наложении административного наказания. Сделано это в целях удобства пользования данным правовым актом должностными лицами органов государственного контроля (надзора), не являющимися юристами-профессионалами.

По своему содержанию КоАП РФ является комплексным нормативным правовым актом: в нем кодифицированы материальные нормы, определяющие основания и пределы административной ответственности; нормы, закрепляющие систему и полномочия органов, должностных лиц по рассмотрению дел об административных правонарушениях; процессуальные нормы, регулирующие порядок производства по делам об этих правонарушениях. Эта особенность предопределила и структуру КоАП РФ.

Он состоит из пяти разделов, включающих в себя 32 главы, которые содержат более 600 статей<sup>99</sup>: Раздел I. Общие положения; Раздел II. Особенная часть; Раздел III. Судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях; Раздел IV. Производство по делам об административных правонарушениях; Раздел V. Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях.

Следует отметить, что впервые, в отличие от ранее действовавшего КоАП РСФСР, действующих Уголовного кодекса РФ и других кодексов, в Кодексе использована не сплошная нумерация статей, а поглавная. Первое число статьи означает, к какой главе она принадлежит, последующее (или последующие) - номер статьи в той или иной главе. По-видимому, законодатели предложили именно такую нумерацию для удобства внесения необходимых последующих поправок в Кодекс.

Кодекс дает четкое представление о современном российском законодательстве об административных правонарушениях, которое состоит из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним

<sup>98</sup> См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 09.02.2009) // "Собрание законодательства РФ", 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 1.

<sup>99</sup> Точное количество статей на момент принятия КоАП РФ составило 616. В связи с постоянно осуществляющимися процедурами внесения в КоАП РФ с изменений и дополнений это число увеличивается.

законов субъектов Российской Федерации (ст.1). Новизна этого правового установления в том, что на федеральном уровне вопросы административной ответственности не могут отныне регулироваться другими нормативными актами, кроме Кодекса.

С его введением в действие с 1 июля 2002 года другие законодательные акты утратили свою юридическую силу. Были отменены 135 законодательных актов РСФСР, Российской Федерации, во многие действующие законы были внесены соответствующие изменения. Это значительно повысило уровень законности в сфере применения административного принуждения.

С учетом статьи 72 Конституции Российской Федерации (“В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся: ... к) административное, административно – процессуальное... законодательство...” в статье 1.3 КоАП РФ дается разграничение компетенции Российской Федерации и ее субъектов. К ведению Российской Федерации относится установление: общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях, перечня видов административных наказаний и правил их применения, административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе норм об ответственности за нарушение требований федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, порядка производства, в том числе установления мер обеспечения производства (доставления, задержания, осмотра и т.д.), порядка исполнения постановлений о наложении административных наказаний.

Вне пределов ведения Российской Федерации правовое регулирование в сфере ответственности за административные правонарушения осуществляется законами субъектов Российской Федерации. Таким образом, административная ответственность за правонарушения, имеющие региональное значение, например, нарушение правил благоустройства населенных пунктов, общественного порядка и т.п., в КоАП РФ не предусмотрена. Она устанавливается законами субъектов Российской Федерации.

В КоАП РФ закреплено правило о том, что все нормы об административных правонарушениях на федеральном уровне должны включаться в него, а нормы субъектов Российской Федерации должны приниматься только в форме законов. Субъекты Российской Федерации издавать законы по названным вопросам не вправе, не могут они устанавливать за нарушение своих законов административные наказания, за исключением предупреждения и административного штрафа. Это не только повышает роль федерального закона в регулировании административной ответственности, но и создает гарантии обеспечения единого масштаба этой ответственности на всей территории России.

В КоАП РФ акцент сделан на защите интересов, в первую очередь, прав и законных интересов граждан, а не государства. Этому полностью посвящена одна из самых объемных глава об ответственности за нарушение избирательных, трудовых, социально-экономических прав и законных интересов граждан. Эта идея пронизывает все содержание КоАП РФ, его установлений.

Специальные главы посвящены экологическим правонарушениям, правонарушениям в области информации, торговли, общественной безопасности и защите других конституционных прав граждан. С учетом требований Конституции и Европейской конвенции о правах человека и гражданина детально разработана процессуальная часть КоАП РФ с целью гарантирования прав как потерпевших, так и лиц, привлекаемых к ответственности. Любое постановление об административных правонарушениях, кем бы оно ни было принято, может быть обжаловано, опротестовано в вышестоящие судебные инстанции.

КоАП РФ исходит из того, что соблюдение административно-правовых норм, правил, стандартов является обязанностью не только физических, но и юридических лиц.

Третий раздел КоАП РФ закрепляет систему субъектов административной юрисдикции, их полномочия по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях. КоАП РФ определяет компетенцию судей, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, федеральных органов исполнительной власти по рассмотрению дел об административных правонарушениях.

Такой подход к формированию современной системы субъектов административной юрисдикции, видимо, оправдан, возложение функций по рассмотрению дел об административных правонарушениях, в основном, на контрольно-надзорные органы позволяет квалифицированно и в установленном законом сроки разрешить дела о правонарушениях, совершенных в определенной сфере деятельности. Дела об административных правонарушениях от имени соответствующих органов уполномочены разрешать определенные должностные лица (руководители органов, их структурных подразделений, иные должностные лица, осуществляющие контрольно-надзорные полномочия).

В КоАП РФ значительное внимание уделено усилению гарантий законности при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях с тем, чтобы были обеспечены такие основополагающие принципы, как всесторонность, полнота и объективность выяснения всех обстоятельств совершенного правонарушения, законность и справедливость принимаемых решений.

В этих целях детально определено правовое положение участников производства по этим делам, расширен круг участников производства по делам об административных правонарушениях, к которым закон относит лиц, в отношении которых ведется производство по делу, потерпевших, законных представителей физического лица, законных представителей юридического лица, защитника и

представителя, свидетелей, понятых, специалистов, экспертов, переводчиков, прокуроров, закреплены процессуальные права и обязанности каждого из них.

Допускается возможность рассмотрения дел об административных правонарушениях не только по месту совершения административного правонарушения, но и по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу.

Усилена охрана прав потерпевшего, который вправе знакомиться со всеми материалами дела, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, иметь представителя, обжаловать принимаемые решения.

В КоАП РФ включена специальная статья, которая подробно регламентирует порядок предоставления лицу, привлекаемому к административной ответственности, и потерпевшему юридической помощи. В качестве защитников лица, привлекаемого к административной ответственности, может участвовать не только адвокат, но и любое лицо, оказывающее юридическую помощь.

Причем эти лица допускаются к участию в деле с момента административного задержания лица, привлекаемого к административной ответственности, или составления протокола об административном правонарушении. Им предоставляется право знакомиться со всеми материалами дела, предоставлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, участвовать в рассмотрении дела, приносить жалобы на решения.

В целях повышения результативности административно-процессуальной деятельности, обеспечения установления истины по делам об административных правонарушениях установлена ответственность за неисполнение процессуальных обязанностей (процессуальную ответственность) свидетелей, специалистов, экспертов и переводчиков за дачу заведомо ложных показаний, заключений и переводов.

В соответствии с Федеральным законом "О прокуратуре в Российской Федерации" в КоАП РФ отражены полномочия прокурора как участника производства по делам об административных правонарушениях.

Специальная глава – глава 26 Кодекса отведена вопросам, касающимся предмета доказывания, доказательствам и их оценке.

В целях обеспечения конституционных прав личности более четко регламентировано применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. В их число, помимо административного задержания, личного досмотра, досмотра вещей, транспортных средств и изъятия вещей и документов у физических лиц, включены: доставление физического лица к месту составления протокола о правонарушении, привод, осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, транспортных средств, наложение ареста на товары, транспортные средства и иное имущество, принадлежащее юридическому лицу.

В отдельную главу – главу 28 выделены нормы, касающиеся порядка возбуждения дел и составления протоколов об административных правонарушениях.

В КоАП РФ определены органы и должностные лица, которые вправе составлять протоколы и возбуждать дела об административных правонарушениях. В КоАП РФ четко прописан институт обжалования и пересмотра постановлений, вынесенных по делам об административных правонарушениях. Не обжалованное и не опротестованное прокурором постановление вступает в законную силу по истечении десяти суток. Постановление, вынесенное судьей, может быть обжаловано (опротестовано) в вышестоящий суд. В суд обжалуются (опротестовываются) и постановления, вынесенные соответствующими должностными лицами. Таким образом, по всем делам об административных правонарушениях обеспечивается судебная защита прав и законных интересов граждан и юридических лиц. Вместе с тем сохраняется возможность обжалования постановлений, вынесенных должностными лицами, вышестоящему должностному лицу, что, однако, не исключает последующую подачу жалобы в суд. КоАП РФ предусматривается, что жалоба или протест прокурора на вынесенное постановление по делу должны быть рассмотрены в десятидневный срок со дня поступления, а на постановление о применении к правонарушителю наказания в виде административного ареста - в течение суток.

Судья или вышестоящее должностное лицо при рассмотрении жалобы или протеста не связаны доводами, в них изложенными, и проверяют дело в полном объеме. При этом законность и обоснованность вынесенного постановления должны проверяться не только по материалам, находящимся в деле, но и с учетом дополнительно представленных доказательств. Таким образом, вводятся элементы апелляционного производства, что создает возможность обеспечить своевременное устранение нарушений закона, которые еще довольно часто допускаются при рассмотрении дел об административных правонарушениях.

Для усиления гарантий законности по делам об административных правонарушениях КоАП РФ предусмотрена возможность в установленных случаях судебного пересмотра постановлений, вступивших в законную силу, в том числе и Верховным Судом Российской Федерации.

## **8.2. Общая характеристика законодательства об административных правонарушениях субъектов Российской Федерации**

В соответствии со ст. 72 Конституции Российской Федерации административное и административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Следовательно, и законодательство об административных правонарушениях относится также к совместному ведению.

Статьей 12 Федерального закона "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" четко определено, что по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, издаются федеральные законы, определяющие основы (общие принципы) правового регулирования, включая принципы разграничения полномочий, а также федеральные законы, направленные на реализацию полномочий федеральных органов государственной власти<sup>100</sup>.

До принятия федеральных законов по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения, субъекты Российской Федерации вправе осуществлять по таким вопросам собственное правовое регулирование. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации приводятся в соответствие с принятым федеральным законом.

Такой закон существует - это Кодекс РФ об административных правонарушениях. По форме это тот же федеральный закон, но кодифицированный, непосредственно и полно регулирующий определенную сферу общественных отношений.

КоАП РФ обеспечивает необходимую правовую базу для разработки субъектами Российской Федерации законов об ответственности за административные правонарушения, имеющие региональное значение и соответствующую специфику.

Согласно ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ законодательство Российской Федерации об административных правонарушениях состоит из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Таким образом, Кодекс определяет две составляющие законодательства РФ об административных правонарушениях - КоАП РФ и принимаемые в соответствии с ним законы субъектов РФ об административных правонарушениях.

Соответствие законов субъектов Федерации КоАП РФ означает возможность их принятия в специально предусмотренных Кодексом случаях, указанные законы не должны противоречить КоАП РФ. В отличие от ч. 2 ст. 76 Конституции РФ, предусматривающей принятие законов и иных нормативных правовых актов, издаваемых субъектами РФ по предметам совместного ведения во исполнение соответствующего федерального закона, КоАП исключает возможность принятия субъектами Федерации подзаконных актов.

Законы субъектов РФ об административных правонарушениях, принимаемые в соответствии с КоАП РФ, не должны ему противоречить. Наличие противоречия может быть установлено при принятии субъектами Федерации законов об административных правонарушениях по полномочиям, отнесенным к предметам ведения Российской Федерации. Разрешение коллизий о соответствии законов субъектов Федерации об административных правонарушениях КоАП РФ отнесено к ведению Конституционного Суда РФ: указанные законы субъектов Федерации должны соответствовать КоАП РФ согласно ч. 2, 5 ст. 76 Конституции РФ. Таким образом, в случае установления противоречия закона субъекта Российской Федерации КоАП РФ оспаривается конституционность закона субъекта РФ, т.е. его соответствие Конституции РФ. Законы субъектов РФ об административных правонарушениях или их отдельные положения, признанные неконституционными в соответствии с Постановлением Конституционного Суда РФ, утрачивают силу (ч. 6 ст. 125 Конституции РФ).

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ являются составной частью правовой системы РФ, здесь же предусмотрено и верховенство международного договора Российской Федерации в сравнении с федеральными законами, а следовательно и КоАП РФ, и законами субъектов РФ. В данном случае имеются в виду международные договоры Российской Федерации, ратифицированные Государственной Думой в форме федеральных законов и одобренные Советом Федерации. Указанные федеральные законы согласно ст. 106 Конституции РФ подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации. КоАП РФ, наряду с другими федеральными законами и подзаконными актами, а также законы субъектов РФ должны соответствовать указанным в Конституции РФ предписаниям и не могут им противоречить. При оспаривании факта такого соответствия коллизия подлежит разрешению Конституционным Судом РФ (п. "а", "б" ч. 2 ст. 125 Конституции РФ).

<sup>100</sup> См.: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ (в действ. ред.) "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" // СЗ РФ, 28.06.1999, № 26, ст. 3176.

Часть 3 ст. 3.2 КоАП РФ определяет, что законами субъектов РФ могут быть установлены следующие **два вида административных наказаний**: предупреждение и административный штраф. Все иные административные наказания устанавливаются только КоАП РФ.

Частью 2 ст. 22.1 КоАП РФ установлен перечень судей и органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, рассматриваются в пределах полномочий, установленных этими законами:

- 1) мировыми судьями;
- 2) комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- 3) уполномоченными органами и учреждениями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- 4) административными комиссиями, иными коллегиальными органами, создаваемыми в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Мировые судьи, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных не только законами субъектов Российской Федерации, но и КоАП РФ.

Подведомственность дел об административных правонарушениях иных органов административной юрисдикции обусловлена разграничением компетенции в сфере законодательства об административных правонарушениях: например, административные комиссии рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Федерации; судьям районных судов, судьям гарнизонных военных судов, судьям арбитражных судов, мировым судьям подведомственны дела об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ.

Муниципальные органы административной юрисдикции различаются по признакам соподчиненности: административные комиссии и комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав создаются при органах местного самоуправления.

Статус административных комиссий определяется законодательством субъектов Российской Федерации.

### **8.3. Кодекс города Москвы об административных правонарушениях: структура и юридическая новизна**

С 1 января 2008 года вступил в силу Закон города Москвы «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» (далее - Кодекс)<sup>101</sup>. Этот закон субъекта Российской Федерации устанавливает в соответствии с Конституцией РФ, Кодексом РФ об административных правонарушениях, Уставом города Москвы административную ответственность за нарушение норм и правил, предусмотренных законами и иными нормативными правовыми актами города Москвы, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в городе Москве. Его принятие является очередным этапом для укрепления правопорядка в субъекте РФ – городе федерального значения Москве.

Необходимую правовую базу для разработки Кодекса, имеющего региональное значение и соответствующую специфику, обеспечивает КоАП РФ.

Принятию Кодекса предшествовала длительная работа по кодификации законодательства г. Москвы об административной ответственности. Так, с 1 января 2008 года утратили силу 27 отдельных законов города Москвы, регулировавших вопросы административной ответственности, а в 21 закон г. Москвы были внесены соответствующие изменения<sup>102</sup>.

Кодекс состоит из 17 глав с поглавной нумерацией статей. Первая глава содержит общие положения о законодательстве города Москвы об административных правонарушениях. В ней закреплены общие вопросы, в том числе перечень назначаемых видов административных наказаний (предупреждение и административный штраф) и порядок зачисления административных штрафов, которые зачисляются в бюджет города Москвы либо в бюджеты внутригородских муниципальных образований в городе Москве.

Со второй по пятнадцатую главу Кодекс содержит составы административных правонарушений в различных областях и сферах государственного и муниципального управления на территории города Москвы. Каждая из указанных глав объединяет составы с общим объектом правонарушения, то есть с теми общественными отношениями, на которое посягает данное правонарушение. Следует отметить, что последовательность наименования глав Кодекса не всегда коррелирует с КоАП РФ. Так, на первом месте находятся административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность, изложенные в главе 3 Кодекса. Например, ст. 3.5 устанавливает ответственность за нарушение порядка организации и устройства фейерверков; ст. 3.13, являющаяся традиционной для

<sup>101</sup> Закон г. Москвы от 21 ноября 2007 г. N 45 "Кодекс города Москвы об административных правонарушениях"// "Вестник Мэра и Правительства Москвы", N 69, 12.08.2007.

<sup>102</sup> См.: ст. 17.2 и ст. 17.3 Кодекса.

большинства субъектов РФ, устанавливает ответственность за нарушение тишины и покоя граждан в ночное время. В этой же главе указаны такие виды правонарушений, как, например, приставание к гражданам, гадание, игра в карты в общественных местах. Есть в этой главе и весьма специфическое формулирование субъектов административного правонарушения (должностные, юридические лица, осуществляющие деятельность в сфере развлечений) за попустительское нахождение несовершеннолетних в общественных местах в ночное время без сопровождения своих законных представителей (ст. 3.12).

Следует положительно оценить четкое формулирование диспозиции той или иной нормы статьи Кодекса, устанавливающей административную ответственность за совершенное противоправное виновное деяние. Так, наиболее многочисленной по количеству составов административных правонарушений является четвертая глава Кодекса. Она состоит из 49 статей в области охраны окружающей среды и природопользования<sup>103</sup>. Среди них можно выделить такие, как нарушение правил создания и содержания зеленых насаждений; неосуществление раздельного сбора отходов; нарушение условий производства подготовительных, земляных, строительных и иных работ в ночное время, повлекшее превышение допустимого уровня шума; невыполнение в срок законного предписания государственного инспектора города Москвы по охране природы и т.д.

Небольшие по количеству статей главы Кодекса предусматривают ответственность за правонарушения в области обращения с животными (гл. 5), в области землепользования (гл. 6), в области благоустройства города (гл. 8), в области использования жилых помещений и объектов нежилого фонда (гл. 9), на общественном транспорте (гл.10), в области охраны и использования объектов культурного наследия регионального и местного значения (гл. 13).

Существенное место в Кодексе отведено административным правонарушениям в области градостроительства и эксплуатации объектов городской инфраструктуры, которые содержатся в 7 главе, состоящей из 29 статей. Это объясняется особенностью города Москвы, представляющего собой крупнейший мегаполис.

Отдельная глава – гл. 11 включает административные правонарушения в области предпринимательской деятельности. В основном, в ней сосредоточены составы административных правонарушений, касающиеся нарушения правил мелкорозничной торговли и оказания услуг.

С положительной точки зрения следует отметить наличие в Кодексе самостоятельных глав, предусматривающих ответственность за правонарушения, посягающие на институты публичной власти, главным образом, содержащие положения об ответственности за незаконные действия с символикой (гл.14); в области бюджетных правоотношений (гл. 12); и, наконец, против порядка управления (гл. 15).

Шестнадцатая глава посвящена особенностям производства по делам об административных правонарушениях. Содержание главы основано на соответствующих положениях КоАП РФ. Частью 2 ст. 22.1 КоАП РФ установлен перечень судей и органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ. К примеру, Законом г. Москвы от 18 декабря 2002 г. № 66 (ред. от 13.07.2005 г.) “О коллегиальных органах по рассмотрению дел об административных правонарушениях в городе Москве” дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами г. Москвы и отнесенных ими к полномочиям коллегиальных органов, рассматриваются:

а) административной комиссией при Правительстве Москвы и административными комиссиями территориальных органов исполнительной власти города Москвы (далее - административные комиссии);

б) иными коллегиальными органами, созданными в соответствии с указанным законом Правительством Москвы<sup>104</sup>.

В Кодексе четко определены полномочия должностных лиц по рассмотрению дел об административных правонарушениях (ст. 16.2), компетенция мировых судей и органов по рассмотрению дел об административных правонарушениях (ст. 16.3), а также перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях (ст. 16.5).

По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении мировыми судьями, руководителями специально уполномоченных органов, их заместителями, административными комиссиями выносятся постановления о назначении административного наказания или о прекращении производства по делу либо определение о передаче дела в иной уполномоченный орган.

Кодекс г. Москвы и подобные законы других субъектов РФ вместе с КоАП РФ образуют единую систему законодательства об административных правонарушениях. Наличие собственного Кодекса позволяет городу Москве заполнять пробелы в КоАП РФ и учитывать региональные особенности.

<sup>103</sup> Заметьте больше, чем КоАП РФ, в котором «всего лишь» 41 статья (с 8.1 по 8.41 КоАП РФ)!

<sup>104</sup> См.: Закон г. Москвы от 18 декабря 2002 г. № 66 (ред. от 13.07.2005) “О коллегиальных органах по рассмотрению дел об административных правонарушениях в городе Москве” // “Ведомости Московской городской Думы”, № 2 (ст. 342), 17.03.2003.

#### 8.4. Понятие административного правонарушения и его признаки

Понимание сущности административного правонарушения и характеристика его признаков, состав административного правонарушения и его элементы являются основополагающими составляющими в содержании курса учебной дисциплины «Административное право России», посвященного изучению вопросов административной юрисдикции.

В борьбе с правонарушениями основные усилия направлены на профилактику этих проступков и на устранение причин, их порождающих. Однако это не исключает возможности использования правовых санкций в отношении лиц, виновных в совершении административных правонарушений. Именно посредством административных наказаний, наряду с другими мерами, обеспечивается превенция административных проступков.

Разумеется, эти санкции реализуются не сами по себе, а в процессе особого рода правовой деятельности, получившей наименование административной юрисдикции. В процессе ее осуществления компетентные органы рассматривают дела об административных правонарушениях и принимают решения. Основанием применения наказания, возбуждения дела об административном правонарушении является наличие в содеянном административного проступка. Поэтому осуществление юрисдикции невозможно без глубокого знания понятия состава административного правонарушения, а также без глубокого знания понятия самого правонарушения. Необходимые знания помогут правильно квалифицировать административные правонарушения, принимать законные решения по делам, обеспечивать соблюдение законности, охрану прав и интересов граждан, общества и государства.

**Административным правонарушением** признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

В приведенном согласно ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ понятии административного правонарушения не указаны объекты противоправных посягательств. Их можно определить, исходя из наименований глав раздела II КоАП РФ, согласно которому административное правонарушение посягает на общественные отношения в сферах прав граждан (гл.5), здоровья, санитарно-эпидемиологического благополучия населения и общественной нравственности (гл. 6), охраны собственности (гл. 7), порядка управления (гл. 19), общественного порядка и общественной безопасности (гл. 20), а также в других сферах. Следовательно, административные правонарушения посягают на весьма широкий круг общественных отношений.

Существенным моментом является то, что понятие административного правонарушения законодательно закреплено соответствующей административно-правовой нормой Кодекса, а, следовательно, является общеобязательным правилом поведения, установленным государством и им охраняемым.

Многие ученые-административисты при раскрытии признаков административного правонарушения не учитывают этот существенный момент и формулируют по-разному данные признаки. К примеру, проф. Л.Л. Попов выделяет пять признаков:

- деяние;
- общественно опасное;
- противоправное;
- виновное;
- наказуемое деяние<sup>105</sup>.

Проф. Корнев А.П. считает, что административное правонарушение обладает четырьмя признаками:

- общественной опасностью (вредностью);
- противоправностью;
- виновностью;
- наказуемостью<sup>106</sup>.

В комментарии к КоАП РФ под редакцией проф. А. П. Шергина отмечены четыре основных признака административного правонарушения:

- действие или бездействие, т.е. деяние;
- деяние противоправное;
- виновное;
- наказуемое<sup>107</sup>.

<sup>105</sup> См.: Административное право. Учебник. Под ред. Л.Л. Попова. М.: «Юристъ», 2002.С. 313.

<sup>106</sup> См.: Административное право России. Учебник. Часть III. Административная юрисдикция. Под ред. д.ю.н., профессора А.П. Корнева, д.ю.н., профессора В.Я. Кикотя. Московский университет МВД России, ЦЮЛ «Щит», 2002. С. 5.

По нашему мнению административное правонарушение обладает всеми указанными непосредственно в самой административно-правовой норме пятью обязательными признаками:

- 1) деянием (действием или бездействием);
- 2) противоправностью;
- 3) виновностью;
- 4) деянием физического или юридического лица;
- 5) наказуемостью.

Итак, под правонарушением понимается **деяние** (действие или бездействие), то есть поведение субъекта. Правонарушение может составить только акт поведения, внешне выраженный правонарушителем в определенной объективной форме. Значимость этой черты состоит в том, что в ней скрыто общепринятое положение "за мысли, намерения или цели не судят". Так, нельзя считать правонарушением не проявленные через поступки внутренний образ мыслей человека, его чувства, не только положительные, но и отрицательные. Мыслительные процессы не регулируются правом.

Деяние юридического или физического лица выражается в одной из двух форм: или в виде конкретного *действия* (активное поведение), или в виде *бездействия* (пассивное поведение). Действие противоправно, если оно противоречит указанному в административно-правовой норме общепринятому масштабу поведения. Бездействие - один из видов поведения, состоящего в невыполнении лицом своей обязанности совершить определенные действия. Оно противоправно, если закон предписывает действовать в соответствующих ситуациях.

Одним из главенствующих обязательных признаков правонарушения, наиболее видимым, вытекающим из самого термина, является **противоправность**, т.е. нарушение права, его норм, содержащих юридические обязанности и запреты.

Противоправность или административная противозаконность означает, что административным правонарушением может быть признано только то деяние, которое прямо запрещено нормой II раздела («Особенной частью») КоАП РФ (ст. 5.1 – 21.7) или нормами законов субъектов федерации об административных правонарушениях. Если деяние не является противоправным, то оно не может образовать административного правонарушения и, следовательно, повлечь административную ответственность.

Противоправность деяния представляет собой основной критерий административного правонарушения, его вторичным, производным от указанного, правовым критерием является оценка последствий деяния. Квалификация административного правонарушения осуществляется независимо от вредоносности деяния, однако в случаях, предусмотренных Особенной частью КоАП РФ, квалификация правонарушения возможна только при причинении имущественного ущерба, морального или физического (телесного) вреда.

Под *противоправными действиями*, посягающими на охраняемые законом права и интересы физического, юридического лица или публично-правовые (общегосударственные) интересы, понимаются целеустремленные, волевые поступки нарушителя.

*Противоправное бездействие* выражается в неисполнении или ненадлежащем исполнении физическим или юридическим лицом субъективных обязанностей, а также полномочий (должностными лицами). КоАП РФ определены частноправовые и общегосударственные интересы, защита которых обеспечивается применением карательных санкций к нарушителям: законодатель определяет меры должного поведения лиц, побуждая их к правомерным действиям.

Действующий КоАП РФ впервые ввел в законодательное определение правонарушения и такие признаки как противоправное деяние **юридического лица** и его виновность. Ранее ответственность юридических лиц устанавливалась отдельными федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Поподробнее понятия юридического и физического лица будет раскрыто во втором вопросе данной лекции при описании обязательного элемента состава административного правонарушения – субъекта.

**Виновность** – важнейший признак административного правонарушения. Признать лицо виновным – означает установление того, что административное правонарушение совершено либо умышленно, либо по неосторожности. В ст. 2.2 КоАП РФ указаны именно эти две формы вины.

В случае отсутствия вины юридического или физического лица административная ответственность к нему применяться не может. "Лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина" (ч. 1 ст. 1.5 КоАП РФ). В соответствии с ч. 1, 2 статьи 2.2 КоАП РФ установление признаков вины физического лица предполагает оценку его психического отношения к событию проступка. Квалификация вины юридического лица

---

<sup>107</sup> См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Постатейный научно-практический комментарий. Под ред. Заслуженного деятеля науки РФ, д.ю.н., проф. А.П. Шергина. М.: ЗАО «Библиотечка РГ», 2002. С. 15.

осуществляется на основе иных правовых критериев. В соответствии с ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ при признании юридического лица виновным должно быть подтверждено наличие или отсутствие у него возможностей, позволяющих соблюдать данные правила, нормы.

**Наказуемость** – признак правонарушения, характеризующий не его сущность, а указывающий на его неизбежное юридическое последствие – назначение административного наказания. Следовательно, наказуемость – это предусмотренная КоАП РФ или соответствующим законом субъекта РФ возможность привлечения к административной ответственности за совершенное правонарушение, которая не всегда претворяется в жизнь. Ведь не каждое правонарушение фиксируется правоохранительными органами и не каждое раскрывается. Кодексом предусмотрены также обстоятельства, исключающие деликтность деяния (этой теме посвящена отдельная лекция).

Некоторые административные правонарушения коррелируются с преступлениями<sup>108</sup>. В указанных случаях выявляются признаки прямой корреляции, когда правонарушениям, указанным в диспозиции правовой нормы КоАП РФ, соответствуют терминологически идентичные наименования преступлений. Квалификация административных правонарушений и уголовных преступлений обусловлена особенностями общественно опасных последствий деяния – причинением имущественного ущерба, морального или физического (телесного) вреда.

Косвенная корреляция правонарушений и преступлений выявляется значительно чаще. Поскольку установление понятийного соответствия проступка и преступления невозможно, в этих случаях необходимы толкование правовой нормы и фиксация общественно опасных последствий противоправного деяния; например, при квалификации административных правонарушений в области охраны окружающей природной среды и природопользования, упомянутых в гл. 8 КоАП РФ, могут быть выявлены признаки экологических преступлений, определенных гл. 26 УК РФ<sup>109</sup>.

Наиболее ярким примером практически идентичного формулирования диспозиции правовой нормы административного правонарушения и уголовного преступления являются одноименные ст. 8.38 КоАП РФ и ст. 257 УК РФ. Их разграничение проводится по факту наступления общественно опасных последствий и причинной связи между деянием и последствиями.

По поводу наличия такого обязательного признака административного правонарушения, как **общественная опасность**, до сих пор не сложилось единого мнения среди ученых-административистов и существуют две полярные точки зрения. Первая исходит из того, что общественная опасность имеется при любых обстоятельствах, когда соответствующая ситуация регулируется уголовным законодательством или законодательством об административных правонарушениях<sup>110</sup>. Вторая точка зрения – административные правонарушения в отличие от преступлений не обладают признаками общественной опасности<sup>111</sup>.

Так, профессор Попов Л.Л. утверждает, что «сущность административного правонарушения определяется его общественной опасностью... Именно общественная опасность правонарушения обуславливает ответственность за его совершение. Отсутствие данного признака свидетельствует и об отсутствии правонарушения... Между тем некоторые авторы упрощают ситуацию, считая, что по отсутствию у административных правонарушений общественной опасности их можно легко отграничить от преступлений. Это, конечно, заблуждение. Единственным критерием отграничения административного правонарушения от преступления может быть лишь степень общественной опасности, которая, естественно, различна у этих видов правонарушений»<sup>112</sup>. Такого же мнения придерживается и проф. Коренев А.П.: «Если бы административное правонарушение не представляло общественной опасности, то не было бы необходимости за его совершение устанавливать юридическую, административную ответственность»<sup>113</sup>. Проф. Бахрах Д.Н. на первом месте выделяет такой признак, как «посягающее на общественные отношения антиобщественное деяние, которое повлекло или могло повлечь наступление вредных последствий»<sup>114</sup>.

На наш взгляд, утверждение того, что отсутствие признака общественной опасности свидетельствует и об отсутствии правонарушения является ошибочным. Попробуем это доказать на примерах. Некоторые административные правонарушения не обладают таким признаком. Как правило, это

<sup>108</sup> См., например, ст. 20.1 КоАП РФ (мелкое хулиганство) и ст. 213 УК РФ (хулиганство), ст. 7.27 КоАП РФ (мелкое хищение) и ч. 1 ст. 158 УК РФ (кража), ч. 1 ст. 14.12 КоАП РФ (фиктивное банкротство) и ст. 197 УК РФ (фиктивное банкротство).

<sup>109</sup> См.: Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (в действ. ред.) // СЗ РФ, 17.06.1996, № 25, ст. 2954.

<sup>110</sup> Напр., см. труды Лунева А.Е. и др. труды большинства современных специалистов административного права, некоторые из которых упомянуты в начале лекции.

<sup>111</sup> Напр., см.: Дурманов Н.Д. Понятие преступления. М.-Л., 1948; Якуба О.М. и др.

<sup>112</sup> См.: указ.соч. С. 314-315.

<sup>113</sup> См.: указ.соч. С 6.

<sup>114</sup> Следует отметить, что Бахрах Д.Н. данным признаком наделил административное правонарушение при анализе КоАП РСФСР, хотя учебник издан в 2002 г. См.: Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. М.: Норма, 2002. С. 486.

те правонарушения, которые не имеют прямой или косвенной корреляции с преступлениями. Напр., ст. 5.4 КоАП РФ (Нарушение порядка предоставления списков избирателей, участников референдума или сведений об избирателях, участниках референдума); ст. 5.7 (отказ в предоставлении отпуска для участия в выборах, референдуме); ст. 8.29 (Уничтожение мест обитания животных); ст. 8.36 (Нарушение правил переселения, акклиматизации или гибридизации объектов животного мира); ст. 19.9 (Нарушение сроков рассмотрения заявлений (ходатайств) о предоставлении земельных участков или водных объектов) и др.

При совершении отдельных административных правонарушений их общественная опасность такова, что ее угрозы для личности, общества и государства практически сведены к нулю. А какой степени общественной опасности может в таком случае идти речь? К примеру, наиболее наглядные, нередко встречающиеся в реальной жизни правонарушения: член избирательной комиссии выдал гражданину избирательный бюллетень по предъявлении паспорта с целью проголосовать за ближайшего родственника (ст. 5.22) или водитель превысил установленную скорость движения на величину от 10-20 км/час (ст. 12.9)<sup>115</sup>.

Следует согласиться с мнением Заслуженного юриста РФ Салищевой Н.Г., утверждающей, что «законодатель в качестве основного признака уголовного преступления ввел критерий его общественной опасности (см. ст. 14 УК РФ) и разделил все преступления в зависимости от характера и степени общественной опасности на четыре категории (ст. 15 УК РФ). В связи с этим представляется, что сам критерий «ОБЩЕСТВЕННАЯ ОПАСНОСТЬ» может быть отнесен только к преступным деяниям. Видимо, поэтому в ст. 2.1 КоАП РФ при определении понятия «административное правонарушение» не указывается на общественную опасность действия (бездействия), признаваемых административными правонарушениями»<sup>116</sup>.

Таким образом, общественная опасность - важнейший и обязательный признак уголовного преступления, отграничивающий его от административного правонарушения. При ответе на вопрос: является ли общественная опасность признаком административного правонарушения? На наш взгляд, следует ответить: *общественная опасность является факультативным признаком административного правонарушения*. Во-первых, в силу того, что он не определен в самой правовой норме, дающей определение «административное правонарушение», и, следовательно, этот признак не является обязательным. Во-вторых, признаком (свойством) общественной опасности обладают, как правило, те правонарушения, составы которых являются смежными с уголовными преступлениями, и в этом случае главное отличие правонарушения от преступления заключается в различной степени их общественной опасности.

### 8.5. Понятие состава административного правонарушения и его элементы

Квалификация преступления и административного правонарушения предполагает наличие состава правонарушения - объективных и субъективных элементов, позволяющих установить наличие признаков противоправного деяния или их отсутствие. В последнем случае в соответствии со ст. 24.5 КоАП РФ производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое подлежит прекращению.

Под **составом административного правонарушения** следует понимать совокупность предусмотренных законом (КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов федерации об административных правонарушениях) объективных и субъективных признаков, характеризующих противоправное деяние как правонарушение.

Под *признаком состава административного правонарушения* понимается обобщенное юридически значимое свойство, присущее всем административным правонарушениям. Выделение и законодательное закрепление признаков состава определенного вида правонарушений производится путем анализа реальных правонарушений этого вида. Конкретные виды правонарушений описываются в нормах Особенной части (Раздела II) КоАП РФ или в нормах законов субъектов РФ об административных правонарушениях с различной степенью полноты. К примеру, нарушение правил хранения, комплектования, учета или использования архивных документов (ст. 13.20 КоАП РФ) вообще не расшифровывается, а ненадлежащее управление юридическим лицом (ст. 14.21) описывается с достаточной полнотой: «Ненадлежащее управление юридическим лицом, то есть использование полномочий по управлению организацией вопреки ее законным интересам и (или) законным интересам ее кредитора, повлекшее уменьшение собственного капитала организации и (или) возникновение убытков». Однако ни в одной законодательно закрепленной норме описание соответствующего вида административного

<sup>115</sup> Наоборот, если один участник дорожного движения будет соблюдать установленный скоростной режим, а все остальные его превышать, может создаться ситуация, что законопослушный гражданин будет являться некой угрозой безопасности движения.

<sup>116</sup> См.: Комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях / Ред. коллегия: Веремеенко И.И., Салищева Н.Г. и др. М.: ООО «ТК Велби», 2002. С. 20.

правонарушения не является исчерпывающим. Этими нормами предусматриваются признаки, выражающие специфику данного вида правонарушения, а признаки, характерные вообще для любого административного правонарушения, предусмотрены нормами Общих положений (Раздела I) КоАП РФ. Такие, например, признаки, как возраст, по достижении которого наступает административная ответственность (ст. 2.3), или вменяемость физического лица, совершившего деяние (см. ст. 2.8), или специфика привлечения к административной ответственности юридических лиц (ст. 2.10) и др. предусмотрены в Общих положениях Кодекса, чтобы избежать ненужных повторений во всех статьях Особенной части Кодекса или соответствующих статьях законов субъектов федерации об административных правонарушениях.

Таким образом, юридические признаки, образующие состав того или иного вида правонарушения, предусматриваются как в диспозициях правовых норм Особенной части кодекса или закона субъекта РФ (признаки, придающие данному виду административного правонарушения его индивидуальность), так и в ряде норм Общих положений КоАП РФ (признаки, повторяющиеся при совершении всех административных правонарушений). Признаки, образующие состав того или иного правонарушения, представляют собой органическое единство: отсутствие хотя бы одного из необходимых признаков означает отсутствие состава административного правонарушения в целом. Поэтому состав административного правонарушения нередко определяется не просто как совокупность, а как система признаков, чтобы особо подчеркнуть неразрывное единство состава правонарушения.

Несмотря на то, что признаки, образующие состав административного правонарушения, представляют собой неделимое целое, при теоретическом анализе они группируются по элементам состава. Под **элементом состава** административного правонарушения понимается однородная группа юридических признаков, характеризующих правонарушение с какой-то одной стороны. Всего в структуру состава административного правонарушения входят следующие четыре элемента:

- объект правонарушения;
- объективная сторона правонарушения;
- субъект правонарушения;
- субъективная сторона правонарушения.

**Объект** правонарушения – это общественные отношения, на которые посягает деяние. Объект административного проступка - необходимый элемент состава каждого проступка. Не может быть признано административным правонарушением деяние, которое не направлено ни на какой объект или направлено на объект, не охраняемый законодательством об административных правонарушениях. По широте круга общественных отношений, на которые происходит посягательство, в науке административной юрисдикции принято различать общий, родовый (специальный) и видовой (непосредственный) объект.

**Общий** объект – это вся совокупность общественных отношений, урегулированных нормами права и охраняемых мерами административной ответственности.

Под **родовым (специальным)** объектом понимается круг общественных отношений, на которые посягает значительная группа однотипных правонарушений. Такие правоохраняемые общественные отношения указаны в заголовках гл. 5 - 21 КоАП РФ или в наименовании законов субъектов РФ об административных правонарушениях (соответствующих глав кодифицированного закона субъекта РФ): права граждан; здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественная нравственность; собственность; общественные отношения в области охраны окружающей природной среды и природопользования и т.д.

**Видовой (непосредственный)** объект – это конкретное охраняемое мерами административной ответственности общественное отношение, на которое посягает одно или несколько сходных правонарушений, образующих узкую группу в рамках одной главы Особенной части КоАП РФ или определенной статьи закона субъекта РФ об административных правонарушениях. Например, все виды нарушений санитарно-эпидемиологических требований (ст. 6.3-6.7) своим непосредственным объектом имеют здоровье и санитарно-эпидемиологическое благополучие населения. При этом в процессе правоприменения важно юридически грамотно определить конкретную норму права (правила, требования, запреты и др.), которая была нарушена и содержит описание видowego (непосредственного) объекта посягательства.

Вторым элементом состава административного правонарушения является группа юридических признаков, характеризующих **объективную сторону** правонарушения, под которой понимается конкретная разновидность противоправного деяния (действий или бездействия), наносящего вред или ущерб правам граждан или общегосударственным (публично - правовым) интересам, охраняемым законодательством об административных правонарушениях (признаки объективной стороны проступка обычно указываются в диспозиции правовой нормы). Причем деяние является как бы ядром всей совокупности признаков объективной стороны, которое объединяет все остальные признаки в одну систему: и место его совершения, и время, и способ.

По своей конструкции с точки зрения объективной стороны составы административных правонарушений подразделяются на:

*материальные* – выражающиеся в таком формулировании диспозиции правовой нормы административного правонарушения, когда указываются вредные последствия противоправных действий или бездействия и учитывается причинная связь между ними;

*формальные* – когда наличие правонарушения определяется независимо от того, наступили или нет вредные последствия.

**Субъект** правонарушения – это лицо, совершившее административно-наказуемое деяние и в соответствии с законодательством способное нести за него административную ответственность.

Субъектом административного правонарушения может быть вменяемое физическое лицо, достигшее к моменту правонарушения шестнадцатилетнего возраста (ст. 2.3 КоАП РФ), а также юридическое лицо. В соответствии с КоАП РФ особенностями субъекта является то, что должностные лица имеют повышенную ответственность, еще большая мера наказания предусмотрена для юридических лиц.

Для признания физического лица, совершившего противоправное деяние, субъектом административного проступка необходимо установить, что оно по своему психическому состоянию и возрасту имело возможность правильно ориентироваться в происходящих событиях и явлениях окружающей действительности.

Закон признает ответственными субъектами правонарушений дееспособных и вменяемых, т.е. всех лиц, достигших определенного возраста и обладающих полноценной психикой. Малолетние и психически больные не обладают необходимым сознанием и волей, чтобы осознанно разрешать те или иные жизненные ситуации: дети - вследствие недостаточного психического и физического развития, а душевнобольные - вследствие патологического развития (слабоумия) или деградации сознания (душевная болезнь).

Закон устанавливает различные возрастные границы деликтной правосубъектности. Так, уголовная ответственность наступает по достижении 16 лет, а за отдельные виды преступлений - с 14 лет; административная ответственность - с 16 лет. Неодинаковый возраст ответственности устанавливается с учетом степени общественной опасности правонарушений, значимости тех благ, на которые они посягают.

Впервые в Кодексе (в примечании к ст. 2.4 КоАП РФ) определено понятие *должностного лица*. Статьей 2.5 КоАП РФ определены особенности привлечения к административной ответственности военнослужащих и иных лиц, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов.

Согласно ст. 2.6 КоАП РФ иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие на территории Российской Федерации административные правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях.

Вопрос об административной ответственности иностранного гражданина, пользующегося иммунитетом от административной юрисдикции РФ в соответствии с федеральными законами и международными договорами РФ и совершившего на территории РФ административное правонарушение, разрешается в соответствии с нормами международного права.

Определенными особенностями обладают и такие субъекты административных правонарушений, как родители или иные законные представители несовершеннолетних детей (см. ст. 5.35 КоАП РФ).

Понятие юридического лица как субъекта административного правонарушения в КоАП РФ отсутствует. Согласно п. 1 ст. 48 Гражданского кодекса РФ *юридическим лицом* признается коммерческая или некоммерческая организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Виды организационно-правовых форм юридических лиц - коммерческих и некоммерческих организаций - определены соответственно п. 2, 3 ст. 50 Гражданского кодекса РФ.

В соответствии с ч. 2 ст. 3.2 КоАП РФ к юридическому лицу могут быть применены только следующие виды административных наказаний: предупреждение; административный штраф; возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения; конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения.

В ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ установлено правило, согласно которому назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо.

**Субъективная сторона** административного правонарушения предполагает выявление признаков вины физического лица в форме умысла или неосторожности<sup>117</sup>.

В ст. 2.2 КоАП РФ указаны именно эти две формы вины: «1. Административное правонарушение признается совершенным *умышленно*, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и желало наступления таких последствий или сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично. 2. Административное правонарушение признается совершенным *по неосторожности*, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть»<sup>118</sup>.

Из законодательных определений (см. ч. 1 ст. 1.5; ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ) следует, что принцип виновной ответственности в равной мере действует в отношении как физических, так и юридических лиц.

Ученые-административисты отмечают трудность понимания субъективной стороны административного правонарушения при определении вины юридического лица<sup>119</sup>. Это проявляется, в частности, в невозможности проявления психического отношения к содеянному и его последствиям со стороны юридического лица. Следовательно, является нереальным использование в отношении юридического лица классического понимания вины как психического отношения лица к совершаемому им противоправному деянию, имеющего интеллектуальный и волевой моменты. *Указанное классическое понимание вины применимо только к физическим лицам.*

М.С. Студеникина описывает ситуацию, которая складывалась в процессе работы над проектом кодекса. При распространении КоАП РФ на юридических лиц возникла проблема законодательного закрепления понятия "административное правонарушение", "проступок", поскольку спорным оказался вопрос о таком элементе проступка, как вина. В классическом толковании понятия "вина" оно вряд ли применимо к юридическим лицам. Поэтому предлагалось дать два понятия административного проступка в зависимости от субъекта, его совершившего, отнеся термин "виновное действие или бездействие" только к физическим лицам. Применительно к административной ответственности юридических лиц предполагалось использование принципа *объективного вменения*. Но впоследствии от такого решения отказались<sup>120</sup>.

Примечательно, что в одном из первых вариантов проекта КоАП РФ в конструкции состава административного правонарушения для юридических лиц отсутствовала субъективная сторона административного правонарушения. Так, в ст. 2.1 Проекта № 96700255-2 КоАП РФ (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 20.06.1997 г.) было признано «административным правонарушением противоправное, виновное действие либо бездействие физического лица или *противоправное действие либо бездействие юридического лица*, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации установлена административная ответственность». Следовательно, принципы вины и презумпции невиновности распространялись только на физических лиц, совершивших административное правонарушение<sup>121</sup>.

В итоге в КоАП РФ вину предусмотрели в качестве одного из элементов состава административного правонарушения, по которым субъектом ответственности выступает юридическое лицо.

В КоАП РФ согласно ч. 2 ст. 2.1 «юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ или законами субъекта РФ предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению».

<sup>117</sup> Наряду с указанными обязательными признаками субъективной стороны могут быть и факультативные – мотив и цель. Если они указаны в диспозиции нормы, то они являются квалифицирующими признаками правонарушения.

<sup>118</sup> В отличие от уголовного законодательства при классификации форм вины в цитируемой статье КоАП РФ не указаны наименования видов умысла (прямой или косвенный) и неосторожности (легкомыслие и небрежность), хотя в диспозиции анализируемой правовой нормы эти виды раскрыты.

<sup>119</sup> См.: Напр., Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. М., 2002. С. 348-349; Черкаев Д.И. Административная ответственность юридических лиц // Законодательство. № 11, 2001; Пыхтин С. Коммерческие организации как субъекты административной ответственности // Законность, № 8, 2001; Колесниченко Ю.Ю. Некоторые вопросы административной ответственности юридических лиц // Журнал российского права, № 10, 1999; Овчарова Е.В. Правовое регулирование производства по делам об административных правонарушениях юридических лиц // Гражданин и право, №№ 7-8, 2001 и др.

<sup>120</sup> См.: Студеникина М.С. К проекту Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Журнал российского права, № 6, 1998.

<sup>121</sup> См.: Соответственно ст. 1.5 и 1.6 Проекта № 96700255-2 КоАП РФ (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 20.06.1997 г.) // Консультант Плюс «Законопроекты».

В связи с тем, что понятие вины юридического лица в КоАП РФ дано не достаточно полно, рассмотрим существующее в административном праве двоякое понимание вины юридического лица, включающее объективный и субъективный подходы<sup>122</sup>.

Объективная вина - вина организации, обусловленная противоправным деянием юридического лица, совершившего и (или) не предотвратившего это деяние, т.е. это вина, обусловленная объективной стороной состава правонарушения.

Субъективная вина - отношение организации в лице ее представителей (работников, администрации, должностных лиц и т.д.) к противоправному деянию, совершенному этой организацией<sup>123</sup>.

Черкаев Д.И. в своей статье справедливо утверждает, что выбор подхода к вине (субъективного или объективного) в настоящее время во многом зависит от специфики правоотношений.

Специфика большинства публично-правовых правоотношений такова, что делает невозможным привлечение к административной ответственности юридического лица при понимании вины в субъективном аспекте (за исключением, пожалуй, налоговых правонарушений)<sup>124</sup>.

Правовые подходы Конституционного Суда РФ, судебной практики и законодателя к вине юридических лиц разделились (субъективная - для налоговых правонарушений и нарушений законодательства о применении контрольно-кассовых машин, объективная - для таможенных правонарушений)<sup>125</sup>.

На наш взгляд, понимание вины в субъективном аспекте не может быть полностью применимо в КоАП РФ.

Данная конструкция вины (через субъективный подход) по своей сути имеет противоречивый характер в сфере нарушений законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в области охраны окружающей среды и природопользования, в области таможенного дела и др. Для определения вины в этом случае необходимо установить наряду с фактом неисполнения юридическим лицом указанных правил, норм (или их ненадлежащего исполнения) также и субъективные обстоятельства. В соответствии с ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ при признании юридического лица виновным должно быть подтверждено наличие или отсутствие у него возможностей, позволяющих соблюдать данные правила, нормы.

Таким образом, применительно к деянию юридического лица КоАП РФ не устанавливает форм вины, наличие которых в форме умысла и неосторожности возможно только в случае квалификации правонарушения физического лица. Возможно, следует, причем на законодательном уровне, путем внесения соответствующих изменений и дополнений в Кодекс унифицировать подходы к вине юридического лица, взяв за основу объективный подход, поскольку природа административной ответственности едина независимо от сфер, в которых она применяется, а в ст. 2.2 КоАП РФ уточнить, что указанные в ней формы вины касаются только физических лиц.

#### **8.6. Понятие и основные признаки административной ответственности**

Административная ответственность - один из видов юридической ответственности. Юридическая ответственность - это обязанность лица претерпевать определенные лишения государственно-властного характера за совершенное правонарушение.

Общие признаки юридической ответственности:

- является средством охраны правопорядка;
- нормативно определена и состоит в применении (реализации) санкций правовых норм;
- ее фактическим основанием является правонарушение;
- сопровождается государственным и общественным осуждением правонарушителя и совершенного им деяния;

<sup>122</sup> См.: Викторов И. Административная ответственность юридических лиц // Законность, № 6, 2001; Черкаев Д.И. Административная ответственность юридических лиц // Законодательство. № 11, 2001 и др.

<sup>123</sup> К примеру, в соответствии с п. 4 ст. 110 Налогового кодекса РФ вина организации в совершении налогового правонарушения определяется в зависимости от вины ее должностных лиц либо ее представителей, действия (бездействие) которых обусловили совершение данного налогового правонарушения.

<sup>124</sup> См.: Черкаев Д.И. Административная ответственность юридических лиц // Законодательство. № 11, 2001.

<sup>125</sup> См., напр.: Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 14.07.1997 г. № 17 «Обзор практики применения Арбитражными Судами ст. 333 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ, № 9, 1997; Постановление Конституционного Суда РФ от 27.04.2001 г. № 7-П "По делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области, жалобами открытых акционерных обществ "АВТОВАЗ" и "Комбинат "Североникель"", обществ с ограниченной ответственностью "Верность", "Вита-плюс" и "Невско-Балтийская транспортная компания", товариществ с ограниченной ответственностью "Совместное Российско-Южноафриканское предприятие "ЭКОНТ"" и гражданина А.Д. Чулкова" // СЗ РФ, 2001, № 23, ст. 2409 и др.

- неразрывно связана с государственным принуждением, с отрицательными для правонарушителя последствиями (морального или материального характера), которые он обязан претерпеть;
- реализуются в соответствующих процессуальных формах.

Эти признаки характерны для любого вида ответственности: уголовной, административной, гражданско-правовой и дисциплинарной (включая материальную).

Следует отметить, что юридическая ответственность - это сложное социально-правовое явление, рассматриваемое учеными в двух аспектах:

- 1) в позитивном (перспективном) - за будущие действия. В данном аспекте ответственность возникает у человека уже тогда, когда он приступает к исполнению своих обязанностей;
- 2) в ретроспективном - за действия, уже совершенные. Наступает в результате нарушения нормы права, неисполнения, юридической обязанности.

Административная ответственность выступает как разновидность юридической ответственности и административного принуждения.

Наряду с общими признаками юридической ответственности административная ответственность характеризуется следующими **особенностями**:

*основанием* административной ответственности является **административное правонарушение**;

*субъектами* административной ответственности могут быть **физические лица и юридические лица**;

*мерой* административной ответственности являются **административные наказания**, применяемые за совершение административных правонарушений;

административные наказания применяются *широким кругом полномочных органов и должностных лиц* в судебном и внесудебном (административном) порядке;

административные наказания применяются *полномочными субъектами к неподчиненным им правонарушителям*;

применение административного наказания *не влечет судимости и увольнения с работы*;

меры административной ответственности применяются в соответствии с законодательством, регламентирующим *производство по делам об административных правонарушениях*.

Таким образом, юридическая ответственность предполагает, что нарушитель претерпевает неблагоприятные для себя последствия, т. е. происходит осуждение его поведения со стороны государства. Это относится и к административной ответственности, наиболее характерными особенностями которой являются: **основание** - административное правонарушение и **мера** - административное наказание.

**Административная ответственность** - это вид юридической ответственности, которая определяет обязанности лица претерпевать определенные лишения государственно-властного характера за совершенное административное правонарушение.

Сущность административной ответственности заключается в воздействии на правонарушителя, которое влечет за собой отрицательные для правонарушителя последствия морального (предупреждение), материального (административный штраф) или личного (административный арест) характера. Цель этого воздействия - воспитание нарушителя, предупреждение правонарушений (общая и частная превенция).

Административная ответственность сопровождается осуждением противоправного поведения от имени государства его полномочными органами и должностными лицами, государственной отрицательной оценкой действий правонарушителя.

Административная ответственность является эффективным средством борьбы с правонарушениями, действенным инструментом укрепления дисциплины и организованности во всех сферах государственного управления.

#### **Вопросы и задания для самоконтроля:**

1. Что такое административное правонарушение?
2. Перечислите признаки административного правонарушения.
3. Перечислите и дайте характеристику элементам состава административного правонарушения.
4. Охарактеризуйте сущность административной ответственности.
5. Из чего состоит законодательство об административных правонарушениях?
6. Каково законодательство об административных правонарушениях в Вашем субъекте РФ?
7. Всегда ли действует принцип презумпции невиновности в законодательстве об административных правонарушениях? Каковы могут быть последствия отмены данного принципа?

### **Раздел 4. Административный процесс.**

#### **Тема 9. Понятие и основные принципы административного процесса. Административные производства.**

Административный процесс: понятие и его особенности. Принципы административного процесса. Соотношение понятий «административный процесс» и «административные производства».

Общая характеристика стадий и участников административно-процесса. Административно-процессуальные нормы и отношения.

Административные производства и их виды. Производство по делам о поощрении. Дисциплинарное производство.

### **9.1. Понятие и основные признаки административного процесса**

Управленческая, исполнительная деятельность осуществляется в определенной последовательности. Эта последовательность совершения управленческих действий и операций и составляет процесс управления. Порядок совершения управленческих действий регламентируется нормами права и в связи с этим он приобретает юридический характер. Управленческие процессуальные действия регулируются административно-процессуальными нормами. Следовательно, *административный процесс* — это урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность по разрешению индивидуальных, конкретных дел в сфере государственного управления уполномоченными на то субъектами административно-процессуальных отношений. Административный процесс направлен на обеспечение правильной реализации материальных административно-правовых и иных норм права, которые неотделимы от административно-процессуальных норм в том смысле, что процесс есть форма реализации, претворения в жизнь предписаний, содержащихся в нормах материального права.

Реализация норм административного материального права осуществляется с соблюдением юридических предписаний, определяющих порядок совершения правореализационных действий.

Действующие административно-процессуальные нормы содержатся в законах и иных нормативных актах. Эти нормы устанавливают порядок принятия и издания правоприменительных и других правореализационных актов, права и обязанности участников административного процесса и т.п.

Административный процесс обладает рядом специфических признаков:

1) это последовательно совершаемые действия по осуществлению управленческой деятельности. Административный процесс является формой реализации норм материального административного и некоторых иных отраслей права, специфической юридической формой управленческой деятельности. Содержанием административного процесса являются управленческие процессуальные отношения, возникающие между субъектами процесса, совершаемые в определенной последовательности действия и операции субъектов административного права, осуществляющих свои полномочия и обязанности в сфере управления.

2). Характерной особенностью административного процесса, отличающей его от других видов процесса (уголовного, гражданского), является то, что он охватывает более широкий круг общественных отношений, имеет более сложную структуру производств, регламентируемую многочисленными административно-процессуальными нормами.

3). Сфера его применения не исчерпывается реализацией материальных норм административного права и защитой административно-правовых отношений. Правоприменительная деятельность органов государственного управления, органов исполнительной власти, должностных лиц и других субъектов управления нередко встречается с жизненными фактами, разрешение которых может быть осуществлено не только посредством применения норм административного права, но норм финансового, земельного и других отраслей права. Нормы указанных отраслей применяются в соответствии с правилами, установленными административно-процессуальными нормами.

Административный процесс основан на принципах законности, объективности (материальной истины), равенства человека и гражданина перед законом и органом, разрешающим дело; гласности административного процесса; а также ответственности за нарушение правил процесса и за принятый акт (решение).

### **9.2. Стадии и участники административного процесса**

Стадии административного процесса - это совершение группы процессуальных действий в определенной логической последовательности. К ним относятся:

- 1) Возбуждение управленческого дела (вопроса) и его расследование;
- 2) рассмотрение дела;
- 3) принятие по делу решения;
- 4) обжалование или опротестование решения;
- 5) исполнение решения.

1. *Возбуждение* управленческого дела и его расследование относятся к компетенции уполномоченного на то государственного органа (должностного лица), общественного объединения и его представителей, а также граждан (напр., обращение в органы исполнительной власти).

На стадии возбуждения дела в необходимых случаях осуществляется этап административного расследования. На этом этапе реализуются такие процессуальные действия, как сбор необходимых по делу материалов, данных, подтверждающих актуальность и важность возбужденного дела, и направляет дело в компетентный орган. Последний выясняет поводы и основания для возбуждения дела, осуществляет подготовку дела к рассмотрению по существу и т.д.

2. *Рассмотрение дела* является основной стадией административного процесса. Оно осуществляется уполномоченным на то органом (должностным лицом). На данной стадии исследуются все обстоятельства, а в случае необходимости собираются дополнительные материалы. Орган, рассматривающий дело, обязан обеспечить установление объективной истины по нему.

3. *Принятие по делу решения.* Исследовав все материалы дела, орган (должностное лицо) принимает (выносит) по делу решение, которое является индивидуальным правовым актом управления и должно удовлетворять всем требованиям, предъявляемым к документам подобного рода. Законодательством определены порядок и сроки вынесения решения, а также способы доведения его до заинтересованных лиц, органов и организаций.

4. *Обжалование или опротестование решения.* Эта стадия является факультативной. Участники процесса, а также иные заинтересованные в деле лица могут в установленном порядке обжаловать вынесенное по делу решение. В предусмотренных законодательством случаях решение может быть опротестовано прокурором. Орган (должностное лицо) при рассмотрении жалобы или протеста на решение по делу обязан проверить законность и обоснованность вынесенного решения. В результате рассмотрения жалобы или протеста принимается одно из следующих решений:

- решение оставляется без изменения, а жалоба или протест - без удовлетворения;
- решение отменяется, и дело направляется на новое рассмотрение;
- решение по делу подвергается изменению;
- решение отменяется, и дело прекращается.

5. *Исполнение решения.* Эта стадия является завершающей. Законодательством установлены способы и органы, осуществляющие исполнение решений, которые в установленном порядке могут применять меры по принудительному исполнению. Не подлежат исполнению решения, если истек срок давности для приведения их в исполнение.

Указанные стадии являются общими стадиями административного процесса. Они присущи всем видам административных производств. Вместе с тем в каждом производстве общие стадии получают специфическое преломление и детализацию.

В качестве *субъектов (участников)* административного процесса может выступать любой субъект административного права (граждане России, иностранные граждане и лица без гражданства; государственные органы, предприятия и учреждения; общественные объединения и иные негосударственные организации, предприятия и учреждения; государственные и муниципальные служащие)

Решающая роль в административном процессе принадлежит государственным органам, прежде всего органам исполнительной власти. Они могут выступать в качестве органа, рассматривающего и разрешающего управленческое дело; возбудившего дело в связи с осуществлением своих функций перед органом, имеющим право на его разрешение; стороны административно-правового спора; третьего лица; органа, защищающего права и законные интересы других лиц (органов, учреждений, организаций).

За всеми вышеперечисленными субъектами — участниками процесса признается *административная процессуальная правоспособность*, т.е. способность иметь административные процессуальные права и обязанности.

Способность осуществлять свои права и выполнять обязанности в административном процессе и поручать ведение дела представителю есть *административно-процессуальная дееспособность*.

### **9.3. Административный процесс и административные производства**

Административный процесс имеет сложную структуру, которая обусловлена широким объемом административного процесса, охватывающего многочисленные сферы государственного управления и различные категории индивидуально-конкретных дел. Административный процесс подразделяется на отдельные виды административных производств, которые выступают как его разновидности, как части целого.

Критерием деления административного процесса на отдельные виды производств служит характер индивидуально-конкретных управленческих дел, отражающий их наиболее существенные свойства и особенности. Этот критерий обуславливает особенности того или иного вида производств, поскольку каждое производство имеет целью установление четкого порядка рассмотрения и разрешения конкретной категории управленческих дел. Например, порядок рассмотрения и разрешения обращений граждан (предложений, заявлений и жалоб) существенно отличается от установленного порядка применения

уполномоченными на то органами мер поощрения к гражданам за достигнутые успехи в служебной деятельности.

Каждое административное производство представляет собой систему норм, регламентирующих порядок рассмотрения и разрешения тех или иных однородных групп управленческих дел. Следовательно, оно является относительно самостоятельным административно-процессуальным правовым институтом.

В науке административного права пока еще не существует единого мнения о видах административных производств. Однако в соответствии с вышеуказанным критерием классификации производств в систему административного процесса включают административные производства: производство по принятию нормативных правовых актов органами исполнительной власти; по обращениям граждан; поощрительное производство; дисциплинарное производство; производство по делам об административных правонарушениях (последнему посвящена следующая тема).

Выделяют также материальное производство (о возмещении в административном порядке материального ущерба в результате дисциплинарного проступка); регистрационное производство; лицензионное производство; исполнительное производство (по исполнению постановлений о наложении административных наказаний) и др.

Несмотря на имеющиеся различия, указанные виды административных производств осуществляются в сфере государственного управления. Как правило, то или иное производство осуществляют соответствующие органы исполнительной власти и их должностные лица. Отношения, возникающие в ходе осуществления того или иного вида производства, регулируются административно-процессуальными нормами. Именно эти факторы объединяют отдельные производства в единый административный процесс.

В рамках изложения данной темы невозможно рассмотреть все имеющиеся виды административных производств. Остановимся лишь на некоторых.

#### 9.3.1. Производство по делам о поощрении

Процессуальные нормы, регулирующие поощрительное производство, содержатся в актах, регулирующих награждение Государственными премиями, премиями и грамотами Правительства Российской Федерации. Положением о государственных наградах Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 2 марта 1994 г. № 442 (в ред. от 28.06.2005 г.) "О государственных наградах Российской Федерации", достаточно полно регулируется разновидность поощрительного – наградное производство.

Поощрительное производство состоит из четырех стадий: возбуждение ходатайства о поощрении; направление представления о поощрении в соответствующий государственный орган; рассмотрение представления о поощрении и принятие решения; исполнение поощрения. Охарактеризуем стадии поощрительного производства на примере награждения федерального государственного служащего государственной наградой.

*Возбуждение ходатайства о поощрении.* Если имеются основания для поощрения государственного служащего, то руководители государственных органов, иные должностные лица имеют право возбуждать ходатайства о применении к государственному служащему мер поощрения. Порядок возбуждения ходатайства о поощрении (награждении государственными наградами) государственных служащих федеральных органов государственной власти, федеральных государственных органов, военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел РФ, прокурорских работников и иных лиц определяется соответствующими федеральными органами государственной власти. Как правило, ходатайство о поощрении следует согласовывать с уполномоченными должностными лицами (процедура согласования устанавливается в каждом конкретном случае в соответствующих нормативно-правовых актах). Ходатайство о поощрении оформляется в качестве представления, в котором содержится обоснование целесообразности поощрения (награждения) государственного служащего.

*Направление представления о поощрении в соответствующий государственный орган.* Уполномоченные должностные лица направляют представление о поощрении в тот орган государственной власти (тому должностному лицу), который имеет полномочия по применению мер поощрения. Например, представления к награждению государственными наградами государственных служащих федеральных органов государственной власти, военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел РФ и других лиц вносятся Президенту РФ руководителями соответствующих федеральных органов государственной власти и федеральных государственных органов.

*Рассмотрение представления о поощрении и принятие решения.* Данная стадия производства является самой важной, так как на ней после соответствующего обсуждения представления о поощрении, проверки сведений и оценки информации о государственном служащем принимается решение о применении к нему меры поощрения. Эти решения оформляются, как правило, в виде административных актов (индивидуальных правовых актов): указы и распоряжения Президента РФ (указы – о награждении государственными наградами и распоряжения о поощрении конкретных лиц), распоряжения

Правительства РФ (например, о награждении Почетной грамотой Правительства РФ), приказы и распоряжения руководителей государственных органов.

*Исполнение поощрения.* На этой стадии исполняется принятое уполномоченным лицом (государственным органом) решение о поощрении (награждении), а именно: объявляются благодарности; вручаются государственные награды, почетные грамоты, премии и ценные подарки; принимается решение о повышении по службе, досрочном присвоении квалификационного разряда (классного чина, ранга). Субъекты, уполномоченные вручать поощрения и награды, могут поручить сделать это от их имени другим должностным лицам. Например, по поручению Президента РФ и от его имени государственные награды могут вручать: руководители федеральных органов государственной власти, начальник Управления Президента РФ по государственным наградам, руководители органов государственной власти субъектов РФ, полномочные представители Президента РФ, послы РФ, военачальники – от командиров дивизий и им равных. Государственные служащие, которые удостоены государственных наград, в установленных законодательством случаях и порядке пользуются льготами и преимуществами.

### 9.3.2. Дисциплинарное производство

*Дисциплинарное производство* – это регулируемая правовыми нормами деятельность субъектов «дисциплинарной власти» по применению дисциплинарных взысканий. Основным правовым документом, регулирующим дисциплинарное производство, является Трудовой кодекс Российской Федерации, где в главе 29 закреплены основные процессуальные нормы, регламентирующие производство по привлечению к дисциплинарным взысканиям в сфере трудовых отношений. Учитывая наличие различных видов трудовых отношений (производство, учеба, собственно государственная служба, военная служба, служба в органах внутренних дел, в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и т.п.), производство по привлечению к дисциплинарной ответственности в настоящее время регламентировано многими нормативно-правовыми актами. Так вопросы, касающиеся производства по привлечению к дисциплинарной ответственности регламентируют, напр., Устав о дисциплине работников рыбопромыслового флота РФ, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 21.09.2000 г. № 708; Устав о дисциплине работников организаций с особо опасным производством в области использования атомной энергии, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 10.07.1998 г. № 744 и др.

Общее, что характерно для производства по привлечению к дисциплинарной ответственности, независимо от специфического характера службы, заключается в том, что дисциплинарное взыскание налагается лицом (руководителем) или органом, назначившим (имеющим право назначать) совершившего служебный проступок на должность.

Основными видами субъектов производства по привлечению к дисциплинарной ответственности являются работодатель и работник.

*Работодателем* могут быть государственные и негосударственные органы или организации, в лице их соответствующих руководителей, наделенные правом письменно издавать приказы или распоряжения о приеме работника на работу или службу. Как правило, перечень руководителей, наделенных таким правом, специально оговорен в правовых актах. В качестве *работника*, как правило, выступают физические лица, соответствующие предъявляемым к ним законом требованиям (к возрасту работника; к его состоянию здоровья и др.).

Юридическим документом, дающим право считать трудовые отношения оформленными, является письменный приказ (распоряжение) работодателя (руководителя), содержание которого должно соответствовать условиям заключенного трудового договора.

Исходя из анализа действующих правовых норм, теоретических положений о процессуальной деятельности по привлечению к дисциплинарной ответственности можно различить два вида производства простое или сложное (рутинным).

Простое производство обычно включает в себя две стадии: *возбуждение дела и принятие решения* о привлечении к дисциплинарной ответственности и *исполнение* принятого решения. Такое производство, как правило, имеет место:

во-первых: в случаях, не требующих дополнительной проверки по факту нарушения служебной дисциплины ввиду ее явности;

во-вторых: когда виновный осознает свою вину и раскаивается в совершенном нарушении дисциплины.

Во всех других случаях дисциплинарное производство имеет форму сложного или рутинного и имеет, как правило, *пять стадий*.

1) На первой стадии производится *возбуждение дела* о дисциплинарном проступке. Оно заключается в том, что руководитель, наделенный правом применять дисциплинарное взыскание, на основании информации о нарушении дисциплины оценивает свои юрисдикционные полномочия по применению дисциплинарного взыскания.

К этой же стадии следует относить постановление суда чести о применении мер дисциплинарного воздействия к нарушителю дисциплины, если материалы о нарушении служебной дисциплины были приняты им самостоятельно.

В некоторых случаях, когда это требуется, назначается служебная проверка, целью которой является всестороннее и объективное расследование обстоятельств совершения дисциплинарного проступка. Служебное разбирательство проводится либо самим командиром (начальником, руководителем), либо лицом, им уполномоченным. Это делается при наличии повода – поступлении информации о неправомерных действиях члена коллектива, обнаружении самим руководителем проступка. В ходе разбирательства устанавливается, было ли совершено правонарушение, при каких обстоятельствах, с какой целью проступок был совершен, каковы его последствия, степень вины его участников. В ходе разбирательства могут производиться опросы, ревизии, проверка документов, замеры, должны быть взяты объяснения. Отказ дать объяснения производства не прекращает.

Если служебное разбирательство производилось не субъектом дисциплинарной власти, то, как правило, его результаты оформляются справкой, рапортом, устным докладом руководителю.

2) *Рассмотрение дела* осуществляется, как правило, прямым начальником привлекаемого к дисциплинарной ответственности. На этой стадии исследуются все обстоятельства, при необходимости собираются дополнительные материалы для всесторонней оценки и принятия объективного, обоснованного решения. В любом случае до принятия решения по делу, даже если служебная проверка не проводилась, от лица, привлекаемого к дисциплинарной ответственности, должно быть истребовано письменное объяснение. На этой стадии:

- анализируются письменное объяснение нарушителя служебной дисциплины, заключение служебной проверки или постановление суда чести, а также другие документы и материалы, имеющие отношение к делу;
- оцениваются тяжесть совершенного проступка и степень вины;
- выбирается вид дисциплинарного взыскания;
- если к виновному, по мнению руководителя необходимо применить меры наказания, выходящие за пределы его прав, то он ходатайствует об этом перед вышестоящим начальником;
- даются письменные распоряжения должностным лицам (кадровым аппаратам) о подготовке проекта приказа о привлечении виновного в нарушении служебной дисциплины к дисциплинарной ответственности.

Дисциплинарное взыскание должно соответствовать тяжести совершенного проступка и степени вины. При определении вида и меры взыскания принимаются во внимание:

- характер проступка;
- обстоятельства, при которых он был допущен;
- прежнее поведение виновного;
- признание им своей вины;
- его отношение к службе;
- время нахождения на службе и знание правил ее несения;
- а также другие факторы.

3) *Вынесение решения о дисциплинарном взыскании*. На данной стадии после рассмотрения материалов дела, субъект дисциплинарной власти вправе:

- вообще не реагировать на деяние, признав это нецелесообразным или признав лицо невиновным;
- ограничиться напоминанием о необходимости выполнять обязанности, предупреждением и иными средствами воздействия, которые не являются взысканиями;
- направить материал на рассмотрение общественных организаций (суда чести, профсоюзного комитета, студенческого совета и так далее);
- наложить на виновного дисциплинарное взыскание;
- если руководитель, командир считает предоставленную ему дисциплинарную власть недостаточной, то он может направить материалы выше стоящему руководителю для решения вопроса об ответственности (напр., декан – ректору );
- при наличии в действиях виновного признаков преступления направить материал в орган, который вправе возбуждать уголовное дело.

Решение о наложении дисциплинарного взыскания руководитель принимает в форме приказа, который является индивидуальным актом управления и должен удовлетворять всем требованиям, предъявляемым к актам подобного рода.

При нарушении дисциплины совместно несколькими лицами дисциплинарные взыскания налагаются на каждого виновного в отдельности и только за совершенное им нарушение.

4) *Обжалование решения о дисциплинарном взыскании*. Привлеченный к дисциплинарной ответственности вправе обжаловать наложенное на него дисциплинарное взыскание вышестоящему начальнику или в суд. В случае подачи жалобы в суд либо вышестоящему в порядке подчиненности

начальнику приведение в исполнение наложенного дисциплинарного взыскания, как правило, не приостанавливается.

Жалоба может быть оставлена без удовлетворения или по результатам ее рассмотрения возможно изменение меры взыскания в сторону снижения. Кроме того, может быть отменен приказ о наложении дисциплинарного взыскания и принято по делу иное решение.

5) *Исполнение решения* является завершающей стадией дисциплинарного производства. Оно состоит в объявлении виновному под расписку, приказа о наложении на него дисциплинарного взыскания с указанием мотивов его применения.

До применения дисциплинарного взыскания начальник должен затребовать от работника объяснение в письменной форме. В случае отказа работника дать указанное объяснение составляется соответствующий акт. Отказ работника дать объяснение не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания. Дисциплинарное взыскание применяется не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка, не считая времени болезни работника, пребывания его в отпуске, а также времени, необходимого на учет мнения представительного органа работников.

Дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения проступка, а по результатам ревизии, проверки финансово - хозяйственной деятельности или аудиторской проверки - позднее двух лет со дня его совершения. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу.

За каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание.

Приказ (распоряжение) работодателя о применении дисциплинарного взыскания объявляется работнику под расписку в течение трех рабочих дней со дня его издания. В случае отказа работника подписать указанный приказ (распоряжение) составляется соответствующий акт.

Работники, подвергнутые дисциплинарному взысканию, не освобождаются от материальной ответственности за причиненный ущерб, а также от привлечения к административной или уголовной ответственности, если они виновны в совершении административного правонарушения (проступка) или в их действиях содержатся признаки состава преступления. Основаниями такой ответственности могут служить нарушения или неисполнение законодательства, злоупотребление служебным положением, взяточничество, халатность и др.

Таковы общие стадии дисциплинарного производства. Однако следует иметь в виду, что законодательными актами установлены три вида дисциплинарной ответственности: 1) в порядке подчиненности; 2) в порядке, установленном правилами внутреннего трудового распорядка; 3) в порядке, установленном дисциплинарными уставами, положениями о дисциплинарной ответственности и другими актами, регламентирующими прохождение службы (например, службы в органах внутренних дел). В каждом из этих видов ответственности общие стадии дисциплинарного производства конкретизируются, отражают особенности того или иного вида дисциплинарной ответственности.

#### **Вопросы и задания для самоконтроля:**

1. Перечислите понятие, основные черты и принципы административного процесса.
2. Какова взаимосвязь понятий «процесс» и «производство»?
3. Дайте краткую характеристику субъекты административного процесса.
4. Назовите стадии административного производства.
5. Каковы особенности административно-процессуальных отношений?
6. Перечислите административные производства. На каких нормативных правовых актах они основаны?
7. Каково значение административно-процессуального права?

### **Тема 10. Производство по делам об административных правонарушениях**

Задачи производства по делам об административных правонарушениях.

Участники производства. Доказательства и доказывание в производстве по делам об административных правонарушениях.

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях

Характеристика стадий и этапов производства по делам об административных правонарушениях.

#### **10.1. Общая характеристика производства по делам об административных правонарушениях**

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, способствовавших совершению административных правонарушений.

Всесторонность и полнота исследования всех обстоятельств дела означает, что должны быть выяснены все имеющиеся значение факторы для правильного рассмотрения дела (имело ли место административное правонарушение, виновно ли лицо в его совершении, подлежит ли оно административной ответственности, причинен ли имущественный ущерб, есть ли основания для прекращения дела, имеются ли обстоятельства, смягчающие или отягчающие ответственность, данные о правонарушителе, другие сведения, имеющие значение для дела).

Принцип объективности выражается в обязанности государственных органов и должностных лиц, уполномоченных осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, выяснить все необходимые обстоятельства без пристрастности и предвзятости к рассмотрению дела. С целью реализации этого принципа на практике КоАП РФ закрепил различного рода гарантии, обеспечивающие достижение истины по делу, к примеру, институты пересмотра, ответственность за ложные показания, отводы субъектов правоприменения и некоторых участников процесса.

Указание ст. 24.1 КоАП РФ на необходимость разрешения дела в соответствии с законом. Сущность принципа законности состоит в том, что никто не может быть привлечен к административной ответственности за совершение административного правонарушения иначе как на основаниях и в порядке, установленном законом.

В этой связи важной задачей производства по делам об административных правонарушениях, сформулированной в ст. 24.1 КоАП РФ, является обеспечение исполнения вынесенного по делу постановления.

Важной задачей производства по делам об административных правонарушениях является также превентивно-предупредительная, призванная выявить причины и условия, способствующие совершению административных проступков. Органы и должностные лица, выполняющие административно-юрисдикционные функции, обязаны не только выявлять эти причины и условия, но вносить в соответствующие организации, их должностным лицам представление о принятии мер по устранению данных причин и условий.

Производство по делам об административных правонарушениях ведется на русском языке - государственном языке Российской Федерации. Наряду с государственным языком Российской Федерации производство по делам об административных правонарушениях может вестись на государственном языке республики, на территории которой находятся судья, орган, должностное лицо, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях.

В соответствии со ст. 24.3 КоАП РФ дела об административных правонарушениях подлежат открытому рассмотрению, 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. Решение о закрытом рассмотрении дела об административном правонарушении выносится судьей, органом, должностным лицом, рассматривающими дело, в виде определения.

Согласно ст. 24.4 КоАП РФ, лица, участвующие в производстве по делу об административном правонарушении, имеют право заявлять ходатайства, подлежащие обязательному рассмотрению судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится данное дело.

В ст. 24.5 КоАП РФ указаны обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении.

КоАП РФ предусматривает существенные отличия для физических и юридических лиц, касающиеся вопроса издержек производства (ст. 24.7 КоАП РФ).

**Издержки по делу об административном правонарушении, совершенном физическим лицом** и предусмотренном КоАП РФ, относятся на счет федерального бюджета, а издержки по делу об административном правонарушении, совершенном физическим лицом и предусмотренном законом субъекта РФ, - на счет бюджета соответствующего субъекта РФ.

**Издержки по делу об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом**, относятся **на счет указанного юридического лица** (за исключением сумм, выплаченных переводчику). Суммы, выплаченные переводчику в связи с рассмотрением дела об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом и предусмотренном КоАП РФ, относятся на счет федерального бюджета, а издержки по делу об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом и предусмотренном законом субъекта РФ, - на счет бюджета соответствующего субъекта РФ.

В случае прекращения производства по делу об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом и предусмотренном КоАП РФ, издержки по делу об административном правонарушении относятся на счет федерального бюджета, а в случае прекращения производства по делу

об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом и предусмотренном законом субъекта РФ, - на счет бюджета соответствующего субъекта РФ.

## **10.2. Участники производства по делам об административных правонарушениях**

### **10.2.1. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об АП**

Каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральном законе порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда (ст. 49 Конституции РФ). Несмотря на то, что в данной конституционной норме говорится лишь о лицах, обвиняемых в совершении преступления, ее положения в соответствии с общим принципом презумпции невиновности распространяются на все случаи совершения правонарушений. В частности, согласно ст. 1.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном данным Кодексом, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело.

В этой связи участник производства по делу об административном правонарушении, в отношении которого составляется протокол о правонарушении, применяются меры обеспечения производства по делу и рассматривается дело, в КоАП РФ называется не нарушителем, как это было в ранее действовавшем Кодексе РСФСР об административных правонарушениях, а *лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении*. Напомним, что лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, может быть не только физическое, но и юридическое лицо. Правам и обязанностям лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, посвящена ст. 25.1 КоАП РФ.

### **10.2.2. Потерпевший**

**Потерпевшим** является физическое лицо или юридическое лицо, которым административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред.

Причиненный в результате совершения административного правонарушения физический вред потерпевшему (например, в результате побоев при мелком хулиганстве), как правило, выражается в легком вреде его здоровью. Легкий вред здоровью потерпевшего связывается с кратковременным расстройством здоровья или незначительной стойкой утратой общей трудоспособности. При этом кратковременным расстройством здоровья признается заболевание или нарушение функций какого-либо органа продолжительностью не менее шести дней, но не более трех недель. Незначительная утрата трудоспособности заключается в стойкой утрате общей трудоспособности (в результате нанесенного повреждения) до 10%.

Имущественный вред, причиненный потерпевшему в результате совершения административного правонарушения (например, повреждение автомобиля вследствие нарушения Правил дорожного движения) в основном является мелким ущербом. При принятии решения по делу об административном правонарушении стоимостная оценка ущерба нередко крайне важна, так как для ряда правонарушений стоимость имущественного ущерба вообще является основанием для отграничения проступков от преступных посягательств. Так, например, согласно ст. 7.27 КоАП РФ, хищение признается мелким, если стоимость похищенного имущества не превышает 1000 рублей. В противном же случае хищение должно рассматриваться как преступление и квалифицироваться в соответствии с Уголовным кодексом РФ.

Причиненный в результате административного правонарушения вред потерпевшему может быть моральным (когда, например, человеку нанесено личное оскорбление нецензурной бранью).

### **10.2.3. Законные представители**

Законным представителем является лицо, правомочное выступать в защиту прав и законных интересов других граждан, которые либо являются недееспособными или ограниченно дееспособными, либо в силу своего возраста или физического состояния не могут лично осуществлять свои права и обязанности, а также – в защиту прав и законных интересов юридического 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 лишенных возможности самостоятельно осуществлять свои права, осуществляют их законные представители. *Законными представителями физического лица* являются его родители, усыновители, опекуны или попечители.

Согласно ст. 25.3 КоАП РФ законные представители граждан могут выступать в интересах всего лишь двух участников производства по делам об административных правонарушениях: лица, в отношении которого ведется производство по делу, и потерпевшего. Законные представители имеют права и несут обязанности, предусмотренные КоАП РФ в отношении представляемых ими лиц.

Защиту прав и законных интересов юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или юридического лица, являющегося

потерпевшим, также осуществляют его законные представители. *Законными представителями юридического лица* в соответствии со ст. 25.4 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.

#### **10.2.4. Защитник и представитель**

Для оказания юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в производстве по делу об административном правонарушении может участвовать *защитник*, а для оказания юридической помощи потерпевшему - *представитель*.

В качестве защитника к участию в производстве по делу об административном правонарушении допускается как адвокат, так и любое иное лицо. Представителем также может быть как адвокат, так и любое иное лицо. Таким образом, защитник и представитель как участники производства по делу об административном правонарушении - это обобщенные понятия, включающие в себя адвоката и любое другое лицо.

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.

#### **10.2.5. Свидетель. Понятой.**

В качестве *свидетеля* по делу об административном правонарушении может быть вызвано лицо, которому могут быть известны обстоятельства дела, подлежащие установлению. Показания свидетелей являются источником доказательств по делу об административном правонарушении. Для всестороннего, полного и объективного выяснения обстоятельств совершения правонарушения наличие свидетельских показаний в целом ряде случаев бывает крайне необходимым, их отсутствие восполнить никакими другими доказательствами невозможно. Особенно часто свидетели выступают по делам, связанным с: мелким хулиганством, мелким хищением, нарушениями Правил дорожного движения (особенно в случаях причинения материального ущерба или легкого вреда здоровью потерпевшего), неповиновением законному распоряжению сотрудника милиции, и некоторым другим делам.

Согласно статье 51 Конституции РФ, никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом. Повторив в части 3 ст. 25.6 КоАП РФ это конституционное положение, законодатель определил в примечании к данной статье круг близких родственников. Ими являются родители, дети, усыновители, усыновленные, родные братья и сестры, дедушка, бабушка, внуки. Таким образом, свидетель вправе не свидетельствовать против себя самого, своего супруга, родителей, детей, усыновителей, усыновленных, родных братьев и сестер, дедушек, бабушек, внуков.

Свидетель предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложных показаний. Такая ответственность наступает по ст. 17.9 КоАП РФ. За отказ или уклонение от исполнения обязанностей свидетеля, предусмотренных ст. 25.6 Кодекса РФ об административных правонарушениях, свидетель несет административную ответственность в соответствии со ст. 17.7 КоАП РФ.

От свидетелей следует отличать *понятых*. В случаях, предусмотренных КоАП РФ, должностным лицом, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, в качестве понятого может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо. Число понятых должно быть не менее двух.

Присутствие понятых обязательно при осуществлении таких мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, как: осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий и находящихся там вещей и документов; досмотр транспортного средства; изъятие вещей и документов; арест товаров, транспортных средств и иных вещей. Личный досмотр и досмотр вещей, находящихся при физическом лице (ручной клади, багажа, орудий охоты и рыбной ловли, добытой продукции и иных предметов), также, как правило, производятся в присутствии понятых.

#### **10.2.6. Специалист. Эксперт. Переводчик.**

В производстве по делам об административных правонарушениях возрастает роль специальных познаний. Законодатель не дает определения понятия «специальные познания». В юридической литературе под этим термином обычно понимают систему теоретических знаний и практических навыков в области конкретной науки, либо техники, искусства или ремесла, приобретаемые путем специальной подготовки или профессионального опыта. Такими специальными познаниями обладают специалист и эксперт.

В отличие от эксперта, имеющего дело с уже собранными доказательствами, в результате изучения которых им получают новые, ранее неизвестные фактические данные, *специалист* может содействовать в обнаружении, закреплении и изъятии доказательств. Он должен обращать внимание судьи, органа и должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, на

соответствующие обстоятельства и тем самым оказывать им необходимую научно-техническую помощь, способствовать полному и всестороннему выяснению обстоятельств дела.

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. Специалист может привлекаться на любой стадии производства по делу.

Привлечение специалиста к участию в производстве по делу - право, а не обязанность судьи, органа и должностного лица (за исключением случаев медицинского освидетельствования на состояние опьянения). Закон не оговаривает права других участников производства привлекать специалиста, однако лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевший, защитник и представитель вправе заявлять ходатайства, в том числе - о привлечении и заслушивании специалиста.

От специалиста как участника производства по делам об административных правонарушениях следует отличать *эксперта*.

Экспертиза является основной процессуальной формой использования специальных познаний в производстве по делам об административных правонарушениях. О назначении экспертизы судья, орган, должностное лицо выносят определение, в котором указываются: основания для назначения экспертизы; фамилия, имя, отчество эксперта (или наименование учреждения, в котором должна быть проведена экспертиза); вопросы, поставленные перед экспертом; перечень материалов, предоставляемых в распоряжение эксперта. Вопросы, поставленные перед экспертом, должны быть определенными и конкретными, а предоставленные в его распоряжение материалы и объекты - пригодными для экспертного исследования.

По результатам проведенного исследования эксперт дает в письменной форме заключение, в котором должно быть указано, кем и на каком основании проводились исследования, их содержание, должны быть даны обоснованные ответы на поставленные перед экспертом вопросы и сделаны выводы. При этом вопросы, поставленные перед экспертом, и его заключение не могут выходить за пределы специальных познаний эксперта. Кроме того, в определении должны быть записи о разъяснении эксперту его прав и обязанностей и о предупреждении об административной ответственности за дачу заведомо ложного заключения.

В качестве эксперта может быть привлечено 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. Закон не требует, чтобы экспертиза в обязательном порядке выполнялась сотрудниками государственных (или иной формы собственности) экспертных организаций, в качестве эксперта может быть привлечено любое лицо, отвечающее указанным требованиям.

Эксперт в отличие от специалиста может отказаться от дачи заключения, если поставленные вопросы выходят за пределы его специальных познаний или если предоставленных ему материалов недостаточно для дачи заключения.

Участие *переводчика* в процессе производства по делу об административном правонарушении отражает как положение ст. 26 Конституции РФ о том, что каждый имеет право на пользование родным языком, так и статьи 24.2 КоАП РФ о том, что лицам, не владеющим языком, на котором ведется производство по делу, обеспечивается право выступать, давать объяснения, заявлять ходатайства и др. на родном языке, а также пользоваться услугами переводчика.

В качестве переводчика может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, владеющее языками либо понимающее знаки немого или глухого и способное осуществлять перевод (сурдоперевод) при производстве по делу об административном правонарушении. Переводчик назначается судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело об административном правонарушении.

#### **10.2.7. Прокурор**

В тех случаях, когда нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер административного правонарушения, *прокурор* возбуждает производство по делу об административном правонарушении или незамедлительно передает сообщение о правонарушении и материалы проверки в орган или должностному лицу, которые полномочны рассматривать это дело. Таким образом, осуществляя надзор, прокурор вправе возбудить дело о любом административном правонарушении, предусмотренном как КоАП РФ, так и законом субъекта РФ об установлении административной ответственности.

Однако КоАП РФ предусмотрены случаи, когда дела об административных правонарушениях возбуждаются исключительно прокурором. Это правонарушения, связанные с нарушением права граждан

на ознакомление со списком избирателей, участников референдума (ст. 5.1); нарушением установленного порядка опубликования документов, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдумов (ст. 5.5); принуждением к участию или к отказу от участия в забастовке (ст. 5.40); нарушением порядка распоряжения объектом нежилого фонда, находящимся в федеральной собственности, и использования указанного объекта (ст. 7.24) и др. Исключительная компетенция прокурора по возбуждению дел об административных правонарушениях рассматривается в ст. 28.4 КоАП РФ.

О возбуждении дела об административном правонарушении прокурор выносит постановление, которое в течение суток с момента его составления (а в случаях, если правонарушение влечет административный арест - немедленно) направляется судье, органу, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело об этом правонарушении. В соответствии со ст. 25.11 КоАП РФ, определяющей статус прокурора как участника производства по делам об административных правонарушениях, он извещается о месте и времени рассмотрения дела, возбужденного по его инициативе, любого дела о правонарушении, совершенном несовершеннолетним.

Прокурор также вправе участвовать в рассмотрении любого 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.

### **10.3. Доказательства и доказывание в производстве по делам об административных правонарушениях**

В соответствии со ст. 26.1 КоАП РФ по делу об административном правонарушении подлежат выяснению:

- 1) наличие события административного правонарушения;
- 2) лицо, совершившее противоправные действия (бездействие), за которые КоАП РФ или законом субъекта РФ предусмотрена административная ответственность;
- 3) виновность лица в совершении административного правонарушения;
- 4) обстоятельства, смягчающие административную ответственность и обстоятельства, 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.

Статья 26.1 КоАП РФ обязывает судью, орган, должностное лицо, рассматривающих дело, выяснить не только характер правонарушения, личность виновного, но и обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность. Такие обстоятельства предусмотрены соответственно ст. ст. 4.2 и 4.3 КоАП РФ. При рассмотрении дела об административном правонарушении судья, орган, должностное лицо должны выяснить, имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу. Такие обстоятельства предусмотрены ст. 24.5 КоАП РФ.

*Доказывание* - это процесс установления объективной истины по делу, содержанием которого являются собирание, исследование, оценка и использование доказательств. Доказывание по делу об административном правонарушении осуществляют судья, орган, должностное лицо, в производстве которого оно находится. С одной стороны, доказывание служит установлению имевших место фактов, обстоятельств, их сущности, оценке значения для установления истины по делу, с другой - фиксации в установленных законом порядке и формах полученных результатов для придания им статуса доказательства.

*Доказательствами* по делу об административном правонарушении являются любые фактические данные, на основании которых 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.

Эти данные устанавливаются:

- протоколом об административном правонарушении;
- иными протоколами, предусмотренными КоАП РФ;
- объяснениями лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении;
- показаниями потерпевшего, свидетелей;
- заключениями эксперта;
- иными документами;
- показаниями специальных технических средств;

вещественными доказательствами.

Это наиболее типичные источники установления фактических данных по делам об административных правонарушениях. Однако их перечень, данный в ст. 26.2 КоАП РФ, не является исчерпывающим, ибо законодатель говорит также об иных документах, на основании которых могут устанавливаться фактические данные по делу.

Оценка доказательств является логическим процессом установления относимости и допустимости доказательств, наличия и характера связей между ними, определения значения и путей использования доказательств для установления истины по делу. Оценить доказательства - означает прийти к обоснованному выводу об относимости и допустимости и на этой основе - достоверности или недостоверности фактических данных, о существовании обстоятельств, устанавливаемых этими данными, и их значении для дела.

*Относимость доказательств* означает, что они должны быть связаны с данным конкретным делом, устанавливать обстоятельства, для доказывания которых используются. *Допустимость доказательств* означает, что: во-первых, известно происхождение полученных сведений, и оно может быть проверено, а лицо, от которого исходят сведения, могло их воспринять; во-вторых, соблюдены общие правила доказывания и правила собирания и фиксации сведений определенного вида; и, в-третьих, соблюден порядок осуществления производства по делу, не превышены полномочия судьи, органа, должностного лица, в производстве которого оно находится, не нарушены права других участников производства по делу.

Оценке подлежит как каждое отдельное доказательство, так и все собранные доказательства в целом. Оценка доказательств осуществляется на всем протяжении производства по делу об административном правонарушении.

Результаты оценки судьей, органом, должностным лицом всей совокупности доказательств должны найти отражение в постановлении по делу. В необходимых случаях в постановлении должно быть указано, на основании каких доказательств принято соответствующее решение и какие доказательства были сочтены не относящимися к делу. Такая информация может потребоваться органу или должностному лицу, рассматривающему жалобу на данное постановление.

#### **10.4. Общая характеристика мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях**

Меры обеспечения производства применяются в целях пресечения правонарушения, установление личности правонарушителя, составление протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечение своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении, обеспечение своевременного и правильного исполнения принятого по делу постановления.

К мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях относятся:

- доставление (то есть 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. Эта мера применяется при нарушении Правил дорожного движения, таможенного и налогового законодательства, посягательстве на общественный порядок и общественную безопасность, выявлении административных правонарушений в области защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации, природопользования и др.);

- административное задержание (кратковременное ограничение свободы физического лица, применяемое в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении);

- личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице (представляет собой обследование вещей, проводимое без нарушения их конструктивной целостности, в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения);

- осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов;

- изъятие вещей и документов (явившихся орудием совершения или предметом правонарушения или имеющих доказательственное значение по делу об административном правонарушении);

- отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида (т.е. запрещение лицу совершать действия, приводящие в движение это средство, является также мерой административного пресечения правонарушения);

- медицинское освидетельствование на состояние опьянения;

- задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации;

- арест товаров, транспортных средств и иных вещей (явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, заключается в составлении описи указанных товаров, транспортных средств и иных вещей с объявлением лицу, в отношении которого применена дана мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, либо его законному представителю о запрете распоряжаться ( в случае необходимости и пользоваться) ими);

- привод (состоит в принудительном доставлении физического лица, законного представителя юридического лица, законного представителя несовершеннолетнего, привлекаемого к административной ответственности, а также свидетеля с целью выполнения ими процессуальных действий, которые нельзя выполнить заочно);

- временный запрет деятельности (заключается в кратковременном, установленном на срок до рассмотрения дела судом прекращении деятельности филиалов, представительств, структурных подразделений юридического лица, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг. Временный запрет деятельности может применяться, если за совершение административного правонарушения возможно назначение административного наказания в виде административного приостановления деятельности).

Приведенный перечень указывает на принудительный характер мер, предназначением которых является создание условий для своевременного и правильного рассмотрения дела и исполнения постановления о назначении административного наказания. Следует отметить, что основанием для применения указанных мер может быть только наличие факта правонарушения. Как показывает анализ содержания статьи 27.1 КоАП, объектами принудительного воздействия являются как физические так и юридические лица. В отношении физических лиц могут применяться, например, такие меры: доставление, личный досмотр, административное задержание и др.; в отношении юридических лиц: осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов; арест товаров, транспортных средств, иных вещей; временный запрет деятельности и др.

Кроме того, необходимо сказать, что ряд мер носят личный характер: доставление, административное задержание, личный досмотр, привод, другие – имущественный: досмотр транспортного средства, изъятие вещей, документов и т.д.

При применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях КоАП предусматривает также гарантии законности. Они выражаются прежде всего в том, что перечень указанных мер является исчерпывающим, иные меры применяться не могут. Кроме того, принимать решение об избрании мер принудительного воздействия имеют право только уполномоченные на это органы и должностные лица в пределах своей компетенции. Применение любой меры пресечения в обязательном порядке сопровождается процессуальным оформлением: составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении, иных протоколах. Содержание этого документа может быть различным и зависит, как Вы понимаете, от вида меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Но, тем не менее, можно выделить ряд реквизитов, наличие которых является обязательным для протокола. К ним относятся: указание даты и места его составления, должности, фамилии и инициалов лица, составившего протокол; сведения о лице, в отношении которого осуществляется одна из мер обеспечения производства; описание действий, характеризующий применяемую меру обеспечения производства; если мера носит имущественный характер, то указывается вся возможная информация о вещах и документах (вид, количество, идентификационные признаки (марка, модель, серия, калибр, номер, цвет и др.). Протокол подписывается лицом, его составившим; лицом, в отношении которого применяется данная мера обеспечения производства и (или) его законными представителями; понятыми, если их участие предусмотрено законом. В случае отказа лица, в отношении которого применяется данная мера обеспечения производства, от подписания протокола в нем делается соответствующая запись. Кроме того, делается также запись о применении фото- и киносъемки, видеозаписи, иных установленных способов фиксации документов. Материалы, полученные при осуществлении этих действий прилагаются к протоколу.

### **10.5. Стадии производства по делам об административных правонарушениях**

Производство по делам об административных правонарушениях состоит из четырех стадий:

- возбуждение дела;

- рассмотрение дела;
- пересмотр постановлений и решений;
- исполнение постановлений.

Каждая стадия – это совокупность процессуальных действий, имеющих сравнительно самостоятельный характер и призванных решать свойственные только ей задачи. Одна стадия отличается от другой кругом участников производства, совершением разного вида действий, оформлением специальных процессуальных документов, подводящих итог деятельности на данном этапе.

В то же время, несмотря на самостоятельность каждой стадии, они подчинены решению общей задачи административного процесса. Стадии производства тесно связаны между собой: каждая последующая начинается только после завершения предыдущей; на новой стадии проверяется то, что было сделано ранее.

На первой стадии выявляются факт и обстоятельства совершения административного правонарушения, данные о виновном, составляется протокол. На второй происходит рассмотрение дела уполномоченным на то органом, выносится постановление. На третьей стадии, которая является факультативной, на основании жалобы лица или протеста прокурора пересматривается постановление и выносится решение о его изменении, отмене или оставлении в силе. На четвертой – принятое постановление исполняется. В законодательном порядке решены вопросы о распределении процессуальных функций между субъектами власти на каждой стадии производства: одни составляют протокол, другие рассматривают и выносят по нему постановление, третьи принимают решение по жалобе, четвертые исполняют постановление.

В случае упрощенного (ускоренного) производства по некоторым категориям дел, стадии производства не имеют своего четкого выражения, они практически сливаются. Так, при взыскании штрафа на месте соединяется расследование, рассмотрение дела и исполнение постановления. В данном случае все действия осуществляются одним должностным лицом.

Каждая стадия, в свою очередь, подразделяется на этапы, состоящие из взаимосвязанных действий. Систему стадий и этапов производства можно представить таким образом:

1. *Возбуждение дела*: возбуждение дела; административное расследование; процессуальное оформление результатов расследования; направление протокола об административном правонарушении для рассмотрения по подведомственности.

2. *Рассмотрение дела*: подготовка дела к рассмотрению, анализ и оценка обстоятельств дела, принятие постановления, объявление постановления.

3. *Пересмотр постановления*: подача жалобы или опротестование постановления; рассмотрение жалобы или пересмотр постановления; вынесение решения; оглашение решения.

4. *Исполнение постановления*: обращение постановления к исполнению; приведение постановления в исполнение; разрешение вопросов, связанных с исполнением; окончание производства по исполнению постановления.

Таким образом, деятельность субъектов административного процесса развивается во времени как последовательный ряд связанных между собой процессуальных действий. Процесс проходит несколько сменяющих друг друга этапов развития, или стадий. Каждая стадия может начинаться при наличии материального и процессуального оснований. Материальное основание – наличие нарушения правовой нормы, т.е. наличие юридического факта, содержащего в себе все признаки административного правонарушения. Процессуальное основание – повод – это полученная в установленном порядке компетентным органом (лидирующим субъектом) информация в виде заявления, сообщения, протокола, постановления, решения, протеста, жалобы.

#### **Вопросы и задания для самопроверки:**

1. Укажите задачи производства по делам об административных правонарушениях.
2. Дайте характеристику участникам производства.
3. Какова роль доказательств и доказываний в производстве по делам об административных правонарушениях?
4. Какие существуют меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях?
5. Дайте краткую характеристику стадий и этапов производства по делам об административных правонарушениях.

### **Раздел 5. Обеспечение законности и дисциплины в государственном управлении.**

#### **Тема 11. Сущность и способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении.**

Сущность обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении. Способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении.

Государственный контроль в управлении: понятие и виды.

Прокурорский надзор в государственном управлении.

Административный надзор.

Иные виды контроля над деятельностью органов исполнительной власти в Российской Федерации.

**11.1. Понятие законности и дисциплины в сфере государственного управления** Законность - это конституционный принцип функционирования всех ветвей государственной власти Российской Федерации. В соответствии с ч. 2 ст. 15 Конституции РФ органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы.

**Законность** - это точное и неуклонное соблюдение и исполнение законов и подзаконных актов государственными органами, должностными лицами, органами местного самоуправления, гражданами и их объединениями.

Из данного определения следует, что субъекты административного права реализуют правовые нормы в форме соблюдения и исполнения. Точнее, законность предполагает все формы реализации правовых норм, которые были раскрыты в теме «Механизм административно-правового регулирования».

Законность основывается на следующих **принципах**:

1) *верховенство Конституции РФ и законов* (ст. 4 Конституции РФ), то есть обязательное исполнение и соблюдение на территории РФ Конституции и законов, которые должны быть первичными; подзаконные акты производны от них, следовательно, принимаются в соответствии с законами и во их исполнение;

2) *недопустимость противопоставления законности и целесообразности*. Законы определяют общие правила поведения, подзаконные акты конкретизируют указанные предписания с целью решения поставленных задач при осуществлении деятельности. В этих случаях целесообразность действий не должна выходить за рамки закона. Деятельность осуществляемая не в рамках закона, неприемлема и противоправна;

3) *гарантированность прав и свобод личности*. Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства (ст. 2 Конституции РФ). Это достигается путем создания условий (гарантий) для реализации прав и свобод гражданина и человека. Гарантированность прав и свобод личности связана с гарантиями законности: политическими, экономическими, социальными и правовыми (юридическими);

4) создание обстановки неотвратимости ответственности в случае нарушений.

**Государственная дисциплина** - это сознательное соблюдение законов и иных правовых актов субъектами права. *При этом законность выступает основой дисциплины.*

Обеспечение законности в управлении есть совместная деятельность лиц и организаций по точному и неуклонному исполнению, использованию, соблюдению и применению законов и подзаконных актов в сфере управления. Такая деятельность направлена:

на недопущение нарушений в деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц тех требований и предписаний, которые закреплены в действующих законах и подзаконных актах и которыми они руководствуются в своей повседневной работе;

на своевременное и оперативное выявление, пресечение и устранение таких нарушений;

на установление причин и условий, им способствующих; на разработку и принятие мер, направленных на устранение причин и условий нарушения законности и дисциплины;

на привлечение к юридической ответственности виновных в нарушении законности и дисциплины.

## **11.2. Способы обеспечения законности**

### **в деятельности органов исполнительной власти**

В Российской Федерации в целях обеспечения точного соблюдения законности создан и действует особый государственно-правовой механизм, состоящий из двух основных элементов:

1) организационно-правовых методов, т.е. особых видов деятельности, практических приемов, операций;

2) организационно-структурных формирований (государственных органов и общественных объединений).

Обобщенно эти методы определяются как **способы обеспечения законности**.

Различают следующие способы обеспечения законности:

а) контроль;

б) надзор;

в) контрольно-надзорная деятельность.

**Контроль** является довольно широкой и объемной правовой категорией и рассматривается как функция государственного управления, как определенный этап (стадия) в управленческом цикле, как способ обеспечения законности.

Посредством контроля его субъекты выясняют, соответствуют ли деятельность органов исполнительной власти, действия должностных лиц, граждан и их объединений, осуществляемые в сфере управления, установленным правовым нормам. При этом между контролирующим органом и подконтрольным объектом, как правило, существуют отношения подчиненности или подведомственности.

Контроль призван обеспечить строгое и неуклонное исполнение законов и подзаконных актов, соблюдение дисциплины органами исполнительной власти, должностными лицами, предприятиями, учреждениями, организациями, общественными объединениями и гражданами.

Сущность и назначение контроля:

- 1) объектом контроля является как законность, так и целесообразность деятельности подконтрольного объекта
- 2) наблюдение за функционированием соответствующего подконтрольного объекта;
- 3) получение объективной и достоверной информации о состоянии законности и дисциплины в подконтрольном объекте;
- 4) принятие мер по предотвращению и устранению нарушений законности и дисциплины;
- 5) выявление причин и условий, способствующих правонарушениям;
- 6) принятие мер по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законности и дисциплины.

**Надзор** - это функция специальных государственных органов по систематическому наблюдению за точным и неуклонным соблюдением законов и иных нормативных актов, осуществляемая в отношении неподчиненных им граждан и юридических лиц с целью обеспечения законности, безопасности общества, государства и граждан.

Надзор в зависимости от субъектов, его осуществляющих, подразделяется на два вида: административный и прокурорский.

Функции по контролю и надзору возложены на федеральные органы исполнительной власти, как правило, созданные в организационно-правовой форме *федеральной службы*.

### 11.3. Виды государственного контроля

Существуют различные основания для классификации видов государственного контроля.

В зависимости от *объема контрольной деятельности* различают общий и специальный контроль.

**Общий** государственный контроль заключается в систематической проверке соответствия решений и действий подконтрольного объекта законодательству, укреплению государственной дисциплины и законности, изучению обоснованности и реальности решений подконтрольного органа, совершенствование практики разработки и принятия таких решений.

Характерными чертами общего контроля является то, что он охватывает всю деятельность подконтрольных органов; общий контроль осуществляется обладающими наибольшими полномочиями по контролю органами. Общий контроль осуществляют, например, Правительство РФ и правительства (администрации) субъектов федерации.

Общий контроль выполняет функцию предупреждения правонарушений и служит основой для проведения специального контроля.

**Специальный** контроль осуществляется по функциональным направлениям деятельности подконтрольного объекта. Значение специального контроля растет вместе с увеличением количества видов деятельности, осуществляемых государственными органами, гражданами и их объединениями.

Специальный контроль осуществляют органы, в содержание полномочий которых проверка определенного вида деятельности. Могут быть выделены: финансовый контроль, валютно-экспортный контроль, контроль за состоянием правопорядка, контроль за соблюдением антимонопольного законодательства, мониторинг состояния окружающей среды, контроль за уплатой налогов, контроль за соблюдением законодательства о противодействии экстремизму и другие виды контроля.

В зависимости от *положения контролирующего субъекта* контроль может быть внешним и внутренним.

**Внешний** контроль осуществляется органом, не входящим в систему проверяемого ведомства. Определенные трудности при осуществлении внешнего контроля создает то, что подконтрольный объект стремится оградить себя от контроля и скрыть недостатки.

**Внутренний** контроль осуществляется, напротив, собственными силами подконтрольного органа. Внутренний контроль может осуществляться руководителем органа, предприятия или организации самостоятельно, либо путем создания специализированного контрольно-ревизионного органа – например,

Комиссии контроля в политических партиях или Службы собственной безопасности правоохранительных органов.

В зависимости *от периода, когда осуществляется контроль*, может быть выделен предварительный, текущий и последующий контроль. **Предварительный** контроль осуществляется перед принятием подконтрольным органом управленческого решения или совершением какого-либо действия. Например, предварительный контроль может осуществляться перед регистрацией политической партии в качестве юридического лица в целях проверки соответствия политической партии действующему законодательству.

**Текущий** контроль осуществляется в течение всего периода функционирования подконтрольного органа – например, проверка соответствия предприятий общественного питания санитарно-эпидемиологическим требованиям или наблюдение за техническим состоянием эксплуатируемых средств общественного транспорта.

**Последующий** контроль осуществляется после принятия решения или совершения действия подконтрольным органом. Оцениваются не только соответствие решения или действия требованиям действующего законодательства, но и целесообразность, обоснованность и эффективность предпринятых действий. Например, последующий контроль осуществляется органами прокуратуры при проверке деятельности следователя в ходе проведения следствия по уголовному делу.

В зависимости *от характера полномочий субъекта, осуществляющего государственный контроль*, различают: контроль Президента РФ; контроль органов законодательной власти; контроль органов исполнительной власти; контроль органов судебной власти.

**Контроль Президента Российской Федерации** в сфере управления осуществляется в двух основных формах:

1) непосредственный контроль Президента РФ. Он осуществляется в области подбора и расстановки кадров на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ (представление кандидатуры Председателя Правительства РФ на рассмотрение и утверждение Государственной Думой, назначение на должность руководителей министерств и ведомств; высшего командования Вооруженных Сил России; высших должностных лиц субъектов РФ и др.). Президент РФ вправе председательствовать на заседаниях Правительства РФ, что позволяет участвовать в обсуждении различных вопросов, вносить предложения, непосредственно контролировать правильность, целесообразность и необходимость принятия соответствующих решений; он также вправе отменять постановления и распоряжения Правительства РФ, противоречащие Конституции РФ; принимать решение об отставке Правительства;

2) президентский контроль через соответствующие президентские структуры: Администрацию Президента РФ, важнейшей задачей которой является обеспечение контроля Президента РФ за деятельностью органов исполнительной власти РФ; Контрольное управление Президента РФ, которое, являясь структурным подразделением Администрации Президента РФ, осуществляет свои функции и полномочия в соответствии с планами контрольных проверок или на основании отдельных поручений Президента РФ и руководителя его Администрации. По результатам проверок Управление вправе вносить на рассмотрение Президента РФ свои предложения, направлять соответствующие материалы в Прокуратуру РФ и в различные контрольные органы РФ.

**Контроль органов законодательной власти** проявляется в том, что Государственная Дума дает согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ; решает вопрос о доверии Правительству РФ, осуществляет контроль за деятельностью Правительства РФ по разработке федерального бюджета; заслушивает отчет о его исполнении (Счетная палата Российской Федерации - постоянно действующий орган государственного финансового контроля, образуемый Федеральным Собранием РФ и подотчетный ему). Контрольные полномочия Федерального Собрания проявляются в назначении и освобождении от должности дипломатических представителей РФ в иностранных государствах, для чего требуется согласование с соответствующими комитетами и комиссиями обеих палат. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» наделяет законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации контрольными полномочиями в области соблюдения и исполнения законов субъекта, исполнения бюджета субъекта, соблюдения установленного порядка распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации.

Функции **контроля органов исполнительной власти** был подробно рассмотрен при характеристике органов исполнительной власти как субъекта административного права.

В зависимости от органов исполнительной власти, осуществляющих контроль, и объема выполняемых полномочий, выделяют общий, внутриведомственный и надведомственный контроль.

Общий контроль осуществляют **Правительство РФ и Правительства (администрации) субъектов РФ**. Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ (в действ. ред.) «О Правительстве РФ» закреплено, что Правительство РФ осуществляет систематический контроль деятельности подведомственных ему министерств, государственных комитетов, ведомств и служб

Российской Федерации. На своих заседаниях Правительство заслушивает отчеты, доклады, информацию руководителей министерств, государственных комитетов, и других федеральных ведомств о выполнении экономических реформ, укреплении кредитно-денежной системы, развитии отраслей государственного управления. Правительство может привлекать руководителей федеральных органов и служб к дисциплинарной ответственности.

Надведомственный контроль осуществляется для обеспечения единообразного решения комплексных задач, касающихся ряда отраслей управления. Данный вид контроля осуществляется органами межотраслевой компетенции, которые координируют и регулируют деятельность отраслевых органов управления, организационно им не подчиненных. Кроме того, наделенные государственно-властными полномочиями надведомственного характера отраслевые органы также могут осуществлять полномочия по надведомственному контролю. К органам, осуществляющим надведомственный контроль, относятся Министерство финансов Российской Федерации, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральная служба государственной статистики, Государственная инспекция безопасности дорожного движения и т.д. Осуществляющие надведомственный контроль органы наделяются соответствующими полномочиями. Они вправе производить проверки и обследования работы предприятий, учреждений и организаций по относящимся к их компетенции вопросам. Результатом проверки органами надведомственного контроля могут быть рекомендации и обязательные указания по устранению обнаруженных нарушений или совершенствованию деятельности подконтрольного органа, предприятия, учреждения и организации.

Отраслевой или внутриведомственный контроль осуществляется органами отраслевой компетенции в рамках одной системы. Отраслевой контроль представляет собой систематическую проверку деятельности органа управления, учреждения, организации в процессе повседневного отраслевого руководства. Субъектом осуществления отраслевого контроля могут быть руководитель данного органа управления, предприятия, учреждения, организации лично или с помощью специального аппарата (например, инспекцией, контрольно-ревизионной службой).

Внутриведомственный контроль может быть общим, содержанием которого является проверка всей работы подконтрольного органа, предприятия, учреждения, либо специальным, когда осуществляется контроль одного из направлений деятельности. Контрольные полномочия соответствующих органов и должностных лиц регламентируются, как правило, актами, определяющими их компетенцию. В процессе внутриведомственного контроля разрешаются вопросы целесообразности расстановки кадров, эффективности методов руководства, соответствия принимаемых решений требованиям законодательства.

Среди способов обеспечения законности в государственном управлении важная роль принадлежит **судебному контролю**, который осуществляют Конституционный Суд Российской Федерации; суды общей юрисдикции и арбитражные суды. Судебный контроль представляет собой осуществление контрольной функции государства при применении судебной власти в рамках особой судебно-процессуальной формы.

Основная функция всей системы судебных органов - реализация задач правосудия, в результате чего обеспечивается охрана прав и законных интересов граждан, предприятий, учреждений, организаций, государственных и общественных интересов.

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, условий и причин, их порождающих, в принятии мер по восстановлению нарушенных прав и законных интересов, в привлечении виновных лиц к ответственности.

Субъектами судебного контроля являются:

- 1) Конституционный Суд РФ;
- 2) суды общей юрисдикции;
- 3) арбитражные суды.

**Конституционный суд РФ** разрешает в пределах своей компетенции исключительно вопросы права, устанавливает соответствие Конституции РФ нормативных актов Президента РФ, Правительства РФ, нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и совместному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу. Решения судов и иных органов (в том числе органов исполнительной власти), основанные на актах, признанных неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены.

**Суды общей юрисдикции** осуществляют судопроизводство по гражданским, уголовным и административным делам. При рассмотрении гражданских дел суд изучает с позиции закона правомерность действий органов исполнительной власти, должностных лиц, издаваемых ими правовых актов, осуществляет тем самым контроль за их деятельностью, выносит решения о восстановлении нарушенных прав граждан. Осуществляя производство по уголовным делам, суд с позиции законности

исследует и дает правовую оценку действиям должностных лиц как работников управленческих аппаратов. Если при рассмотрении дел суд усмотрит нарушение законности, дисциплины в работе соответствующего органа, предприятия, учреждения, организации, выявит при этом условия и причины нарушений, он вправе вынести частное определение. В необходимых случаях им принимаются меры к привлечению виновных лиц к ответственности. Суд также рассматривает жалобы лиц на постановления органов и должностных лиц о наложении административного наказания, жалобы граждан на действия органов исполнительной власти, должностных лиц, в результате которых нарушены права и свободы граждан.

**Арбитражным судам** предоставлены полномочия по разрешению споров, вытекающих из гражданско-правовых отношений (экономические споры) и из правоотношений в сфере управления. Например, споры о признании недействительными индивидуальных актов государственных органов, нарушающих экономические права и интересы организаций и индивидуальных предпринимателей, и о возмещении убытков; об отказе в государственной регистрации организации или индивидуального предпринимателя; о взыскании государственными органами с организаций и индивидуальных предпринимателей штрафов и денежных средств.

#### **11.4. Административный надзор: понятие, субъекты и содержание**

**Административный надзор** - особый вид государственной деятельности специально уполномоченных органов исполнительной власти и их должностных лиц, направленный на строгое и точное исполнение органами исполнительной власти, коммерческими и некоммерческими организациями, а также гражданами общеобязательных правил, имеющих важное значение для общества и государства. Он представляет собой наблюдение полномочными государственными органами и должностными лицами за исполнением действующих в сфере управления специальных правовых норм, общеобязательных правил, закрепленных в законах и подзаконных актах.

Основная цель административного надзора - обеспечение законности и правопорядка в государственном управлении.

В отличие от контроля, административный надзор осуществляется в отношении организационно неподчиненных объектов; в процессе его осуществления применяются меры административного воздействия к физическим и юридическим лицам; органы административного надзора проверяют соблюдение специальных правил (дорожного движения, пожарной безопасности, санитарии и др.) на поднадзорных объектах.

Полномочиями по осуществлению административного надзора обладают:

- федеральные службы (к примеру, Федеральная служба в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральная антимонопольная служба, Федеральная налоговая служба, Федеральная таможенная служба, Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору и др.);

- службы и органы, организационно входящие в структуры министерств, но которые по определенному кругу вопросов вправе контролировать деятельность органов управления, состоящих в системах других министерств федеральных служб и агентств, ведомств. Например, органы, осуществляющие Государственный пожарный надзор - Федеральная противопожарная служба, входящая в состав Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; надзор за безопасностью дорожного движения - Государственная инспекция безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел РФ; санитарный надзор - Государственная санитарно-эпидемиологическая служба при Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и т.п.

Основными направлениями надзорной деятельности выступают: предупреждение (профилактика) правонарушений, пресечение правонарушений, привлечение к административной ответственности лиц, совершивших правонарушения.

#### **11.5. Прокурорский надзор**

**Прокурорский надзор** - надзор, осуществляемый органами прокуратуры на основании Закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации».

Предметом прокурорского надзора за исполнением закона является:

- 1) исполнение законов федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, контрольными органами, предприятиями, учреждениями, организациями и объединениями, независимо от их подчиненности, органами военного управления, воинскими частями, общественными, политическими организациями, объединениями, должностными лицами;

- 2) установление соответствия законам правовых актов, издаваемых перечисленными органами, организациями, должностными лицами.

Цели прокурорского надзора:

своевременное реагирование на нарушения законности в управлении;  
принятие мер по устранению причин и условий ее нарушения;  
восстановление нарушенных прав, привлечение к ответственности виновных лиц.

Методы работы органов прокуратуры по обеспечению законности в сфере управления:

- 1) проверка исполнения законов поднадзорными объектами;
- 2) проверка правовых актов, издаваемых поднадзорными объектами, с целью установления соответствия актов закону и иным нормативным актам;
- 3) участие прокурора в заседаниях органов представительной и исполнительной власти;
- 4) изучение, обобщение сведений о нарушениях законности и принятие соответствующих мер.

В случае нарушения законности прокурор обязан реагировать соответствующим образом:

1) внести *протест* на противоречащий закону правовой акт. Протест приносится в орган, организацию или должностному лицу, издавшим акт, либо в вышестоящий орган и должностному лицу, либо в суд. Протест подлежит обязательному рассмотрению, не позднее чем в 10-дневный срок с момента поступления его в соответствующий орган. Ответ прокурору дается в письменной форме;

2) направить *представление* в орган, общественное объединение, политическую организацию, должностному лицу, которые полномочны принимать меры по устранению причин и условий, способствующих нарушению законности. Основаниями для внесения представления являются: выявленное нарушение закона, совокупность нарушений закона, обобщение жалоб и заявлений граждан, поступающих в прокуратуру, обобщение судебной практики. Представление подлежит безотлагательному рассмотрению, и в месячный срок должны быть приняты меры по устранению нарушений законности, о чем прокурору сообщается в письменной форме;

3) вынести *постановление* о возбуждении уголовного дела или производства об. административном правонарушении;

4) в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель объявляет в письменной форме должностным лицам *предостережение о недопустимости нарушения закона*. В случае неисполнения требований, изложенных в предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.

## 11.6. Общественный контроль

**Общественный контроль** представляет собой негосударственный контроль общественных объединений и отдельных граждан (т. е. субъектов, не наделенных государственно-властными полномочиями) за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц.

Правовую основу его осуществления закладывают нормы Конституции РФ: ст. 32 наделяет граждан правом участия в управлении делами государства, что предполагает и наличие контрольных полномочий общественности за деятельностью органов управления.

Федеральный закон «Об общественных объединениях» наделяет общественные объединения различных организационно-правовых форм широкими контрольными полномочиями: они участвуют в выборах и референдумах, в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления; выступают с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносят предложения в органы государственной власти; представляют и защищают свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях.

Значительным шагом в развитии правовых основ общественного контроля явился Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», который создал новый орган в институциональной структуре общественного контроля.

Согласно нормам этого Федерального закона основное предназначение Общественной палаты РФ - обеспечение взаимодействия граждан РФ с органами государственной власти и органами местного самоуправления в следующих целях: 1) учет потребностей и интересов граждан РФ, защиты их прав и свобод и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики; 2) осуществление общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Основными формами ее работы являются пленарные заседания Общественной палаты (проводятся не реже двух раз в год), заседания совета Общественной палаты, комиссий и рабочих групп Общественной палаты.

Одним из направлений контрольной деятельности Общественной палаты выступает контроль за деятельностью органов исполнительной власти, который реализуется путем создания общественных советов при федеральных органах исполнительной власти.

Решения Общественной палаты носят рекомендательный характер и могут приниматься в форме

заклучений, предложений и обращений. Заклучения по результатам экспертизы проектов правовых актов подлежат рассмотрению органами власти, их издавшими.

Общественная палата ежегодно подготавливает и публикует в периодическом издании Общественной палаты доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации.

#### **Вопросы и задания для самоконтроля:**

1. Какова сущность обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении?
2. Как соотносятся понятия «законность» и «дисциплина» в государственном управлении?
3. Перечислите способы обеспечения законности в государственном управлении.
4. Дайте понятие государственного контроля в управлении.
5. Перечислите основания классификации видов государственного контроля.
6. Охарактеризуйте роль прокурорского надзора в государственном управлении.
7. Дайте понятие административного надзора.
8. Перечислите иные виды контроля над деятельностью органов исполнительной власти в Российской Федерации.

### **Часть вторая. Административно-правовое регулирование в сферах и отраслях управления.**

#### **Раздел 6. Административно-правовое регулирование в сфере межотраслевого управления.**

##### **Тема 12. Организация государственного управления в современных условиях и виды межотраслевого управления**

Понятие административно-правовой организации управления.

Отрасли и сферы государственного управления. Сущность межотраслевого управления.

Характеристика субъектов межотраслевого государственного управления

## **I**

### **12.1. Основы административно-правовой организации управления в современных условиях**

#### Понятия: отрасли и сферы государственного управления

Под **отраслью государственного управления** понимается система различного рода звеньев и отношений, связанных с управлением определенной группой родственных объектов, объединенных по их практическому назначению<sup>126</sup>.

Федеральный закон «О стандартизации», который утратил силу<sup>127</sup>, закреплял понятие отрасли управления как совокупности субъектов хозяйственной деятельности независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности, разрабатывающих и (или) производящих продукцию (выполняющих работы и оказывающих услуги) определенных видов, которые имеют однородное потребительское и функциональное назначение.

Традиционно отраслевыми органами государственного управления выступали министерства. Однако, согласно Указу Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 под министерствами понимают органы исполнительной власти, осуществляющие функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности.

Следовательно, их можно отнести к отраслевым органам управления при определенных условиях. Отраслевыми министерствами в «чистом виде» являются, например, Министерство транспорта РФ, Министерство сельского хозяйства РФ и др. Влияние отраслевого принципа на механизм государственного управления в современных условиях резко ослаблено, что обусловлено разобщенностью отраслей, бесконечным «дроблением» объектов управления, ростом числа органов отраслевого управления.

Все больше места занимают в аппарате управления органы, относящиеся к межотраслевым органам государственного управления - Министерство экономического развития РФ, Министерство финансов РФ, Министерство здравоохранения и социального развития РФ, Федеральная служба по финансовому мониторингу.

Одновременно в структуре федеральных органов исполнительной власти существует ряд органов

<sup>126</sup> См.: Словарь административного права. М., 1999. С. 227.

<sup>127</sup> Федеральный закон «О стандартизации» от 10 июня 1993 г. № 5154-1// Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 25. Ст. 917 (утратил силу).

исполнительной власти - федеральных агентств (Федеральное агентство по образованию, Федеральное агентство лесного хозяйства и др.), чья управленческая деятельность носит отраслевой характер.

При этом следует отметить, что отраслевые предприятия, учреждения и организации (в основном негосударственные), как правило, имеют достаточную самостоятельность, они напрямую не подчиняются и не зависят от вышестоящих органов отраслевого управления.

В системе отраслевого управления в настоящее время наметились две группы органов: органы специализированного отраслевого управления (напр., Министерство сельского хозяйства РФ) и органы управления укрупненными отраслями (Министерство транспорта РФ и др.).

Все отрасли управления формируют **три сферы управления**:

1. Сфера хозяйственной деятельности (экономическая), которая включает в себя промышленность, сельское хозяйство, лесное хозяйство, строительство, транспорт, связь, природные ресурсы, финансы, торговлю;

2. Социально-политическая сфера (оборона, безопасность, внутренние дела, иностранные дела, юстиция);

3. Социально-культурная сфера (образование, наука, культура, здравоохранение и социальная защита населения).

Общее руководство этими сферами осуществляется органами исполнительной власти общей компетенции (Президент и Правительство РФ, высшие должностные лица субъектов РФ, Совет Министров (правительство) республики в составе РФ, администрации, мэрии и т. д. в других субъектах РФ). Специализированное руководство указанными сферами осуществляют органы исполнительной власти отраслевого и межотраслевого характера.

## 12.2. Сущность межотраслевого государственного управления

Успешное решение задач государственного управления в различных отраслях социально-политической, социально-культурной и экономической деятельности во многом зависит от организации и осуществления межотраслевого управления.

Сущность межотраслевого управления составляют:

определение основных направлений социальной политики государства, разработка целевых, комплексных и иных федеральных и региональных программ развития отраслей управления;

объединение и координация отраслевых систем управления в реализации социальных межотраслевых программ и задач государственного управления;

обеспечение организационного единства функционирования отраслевых систем управления;

реализация программ и задач, выходящих за пределы той или иной отрасли государственного управления, а также решение вопросов, имеющих смежное или общегосударственное, межрегиональное и региональное значение. Особенность межотраслевого управления состоит в том, что оно осуществляется по отношению к организационно не подчиненным объектам управления и непосредственно не касается их компетенции по самостоятельному осуществлению управления соответствующей отраслью.

Органы исполнительной власти, осуществляющие межотраслевое управление, занимают надведомственное положение и наделяются соответствующими полномочиями правотворческого, координационного, методического, контрольно-надзорного и лицензионного (разрешительного) характера.

Правотворческие полномочия надведомственных органов состоят в издании юридически обязательных актов по вопросам, относящимся к их компетенции.

Полномочия методического характера заключаются в даче разъяснений, инструктивных указаний и издании других актов по совершению отраслевыми органами действий, связанных с реализацией законодательства, и актов соответствующего межотраслевого органа.

Координационные полномочия призваны обеспечивать согласованность деятельности различных отраслевых систем управления.

Контрольно-надзорные полномочия заключаются в праве межотраслевых, надведомственных органов производить проверку, осуществлять надзор и анализировать деятельность отраслевых систем управления с точки зрения как законности, так и целесообразности их действий по вопросам, относящимся к компетенции надведомственных органов.

Лицензионно-разрешительная деятельность состоит в выдаче лицензий (разрешений) на осуществление той или иной деятельности, а также в регистрации субъектов этой деятельности.

С учетом изложенного **межотраслевое государственное управление** может быть определено как разновидность управления, осуществляемого органами исполнительной власти, обладающими надведомственными полномочиями по отношению к самостоятельным, не подчиненным им системам управления отраслями, в процессе которого обеспечивается единство их действий при разработке и реализации целевых комплексных программ общегосударственных, межрегиональных и региональных межотраслевых программ и задач управления.

Сферы межотраслевого управления предопределяются задачами и функциями государства, потребностями развития отраслей управления, необходимостью направления имеющихся ресурсов на решение наиболее важных и перспективных социальных задач государства.

К числу наиболее важных сфер межотраслевого управления относятся: прогнозирование, программирование и планирование в социально-экономической сфере; трудовые ресурсы; финансы; окружающая среда; техническое регулирование; статистика; безопасность и др.

### **12.3. Субъекты межотраслевого государственного управления**

**Субъектами межотраслевого государственного управления** являются как органы исполнительной власти общей компетенции (Правительство Российской Федерации, высшие должностные лица, правительства республик в составе Российской Федерации, администрация края, области, города федерального значения, округа и др.), так и *специальные* субъекты межотраслевого управления. К ним относятся: Министерство финансов Российской Федерации, Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; Министерство внутренних дел Российской Федерации; Федеральное агентство по делам молодежи; Федеральная таможенная служба; Федеральная служба государственной статистики; Федеральная антимонопольная служба, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии и др. федеральные министерства и ведомства. В пределах республик в составе России и в пределах территорий краев, областей, округов, городов и районов надведомственные, межотраслевые функции осуществляют соответствующие органы исполнительной власти.

Федеральным министерствам принадлежит важная роль в межотраслевом управлении. В составе министерств имеются государственные инспекции и другие контрольно-надзорные службы, осуществляющие надведомственные контрольно-надзорные функции, например, Государственная инспекция безопасности дорожного движения, состоящая в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации; Государственная противопожарная служба, состоящая в системе МЧС России.

Особой организационной разновидностью межотраслевого государственного управления является объединение усилий федеральных министерств, служб, агентств и иных ведомств в процессе разработки, формирования и реализации комплексных целевых программ, связанных с решением крупных социально-экономических, научно-технических и иных проблем. Такое межотраслевое объединение органов исполнительной власти, созданное на определенный период, позволяет сосредоточивать силы и ресурсы на решении главных задач, осуществлении программ развития отраслей экономики, социально-культурной деятельности государства и др. Указанные органы являются специальными субъектами межотраслевого управления. Они призваны обеспечивать должное единство в реализации функций социального прогнозирования и программирования, единое техническое регулирование и т.д.

Таким образом, существуют различные организационные формы межотраслевого государственного управления.

К наиболее крупным видам межотраслевого государственного управления относятся: прогнозирование и программирование экономического и социального развития; финансовая деятельность государства; техническое регулирование; управление государственным имуществом; антимонопольная деятельность государства; государственные резервы; обеспечение безопасности и др.

#### **Вопросы и задания для самоконтроля:**

1. Дайте понятие административно-правовой организации управления.
2. Перечислите отрасли и сферы государственного управления.
3. Какова сущность межотраслевого управления.
4. Перечислите субъекты межотраслевого государственного управления.

## **Раздел 7. Административно-правовое регулирование в хозяйственной, социально-политической и социально-культурной сферах управления.**

### **Тема 13. Административно-правовое регулирование управления в сфере хозяйственной деятельности**

Сущность государственного управления в сфере хозяйственной деятельности. Краткая характеристика органов исполнительной власти, реализующих управление в сфере экономики.

Управление промышленностью, энергетическим комплексом и сельским хозяйством.

#### **13.1. Основы государственного управления в сфере хозяйственной деятельности**

Наше современное хозяйство представляет собой экономику смешанного типа. В ней есть государственный, муниципальный и частный секторы. Рыночный механизм дополняется государственным вмешательством. Помимо непосредственного участия в общественном производстве государство осуществляет правовое регулирование всей экономической жизни общества. Значительная нагрузка при этом приходится на административно-правовое воздействие.

Важную роль в управлении экономикой играет Правительство РФ. Оно обладает следующими полномочиями:

- осуществляет регулирование экономических процессов;
- обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств;
- прогнозирует социально-экономическое развитие страны, разрабатывает и осуществляет программы развития приоритетных отраслей экономики;
- вырабатывает структурную государственную и инвестиционную политику и принимает меры по ее реализации;
- 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;
- обеспечивает функционирование оборонного производства.

Помимо Правительства РФ государственное управление хозяйственно-экономической деятельностью на федеральном уровне теперь осуществляют семь федеральных министерств с подведомственными им федеральными службами и агентствами, а также несколько самостоятельных федеральных служб и агентств, руководство которыми осуществляется непосредственно Правительством РФ.

Ведущими федеральными министерствами хозяйственно-экономического блока выступают Министерство экономического развития РФ, Министерство промышленности и торговли РФ и Министерство сельского хозяйства РФ. К ним примыкают Министерство транспорта РФ, Министерство связи и массовых коммуникаций РФ, Министерство природных ресурсов и экологии РФ, Министерство энергетики РФ. В последнее время немаловажную роль в государственном управлении экономикой начинает играть Министерство регионального развития РФ.

Существенную роль в этом блоке несомненно играет Министерство финансов РФ. Из самостоятельных федеральных служб и агентств к этому блоку в первую очередь следует отнести Федеральную антимонопольную службу, Федеральную службу по тарифам, Федеральную службу по финансовому мониторингу и Федеральную службу по финансовым рынкам.

**Министерство экономического развития РФ** остается ключевым федеральным органом исполнительным власти в разработке экономической политики и решении экономических проблем. Положение о Министерстве экономического развития РФ было утверждено Постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437<sup>128</sup>. Согласно Положению (в действ. ред.) вышеназванное министерство осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, развития предпринимательской деятельности, в том числе среднего и малого бизнеса, внешнеэкономической деятельности (за исключением внешней торговли), имущественных отношений, несостоятельности (банкротства) и финансового оздоровления организаций, оценочной деятельности, земельных отношений (за исключением земель сельскохозяйственного назначения), государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета и кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки земель, государственного мониторинга земель (за исключением земель сельскохозяйственного назначения), государственной регистрации прав на недвижимое имущество, геодезии и картографии, государственной статистической деятельности, инвестиционной деятельности и государственных инвестиций, формирования межгосударственных и федеральных целевых программ (долгосрочных целевых программ), ведомственных целевых программ, разработки и реализации программ социально-экономического развития Российской Федерации, создания и функционирования особых экономических зон на территории Российской Федерации, управления государственным материальным резервом, размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

---

<sup>128</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 N 437 (ред. от 29.12.2008) "О Министерстве экономического развития Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 16.06.2008, N 24, ст. 2867.

В частности, Министерство осуществляет:

- мониторинг и анализ социально-экономических процессов, разработку сводного финансового баланса Российской Федерации, годовых, ежеквартальных и ежемесячных докладов о состоянии экономики, мониторинг и прогнозирование конъюнктуры мировых рынков, социально-экономических процессов, мер экономической и торговой политики в иностранных государствах, их влияния на социально-экономическое развитие Российской Федерации;

- разработку государственных прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также отраслей и секторов экономики на краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный периоды, прогнозных расчетов общеэкономических показателей системы национальных счетов;

- подготовку в отношении проектов нормативных актов, регулирующих отношения субъектов предпринимательской деятельности или их отношения с государством, а также оказывающих влияние на макроэкономические показатели развития страны, включая внешнеэкономическую деятельность, таможенно-тарифное и нетарифное регулирование, заключений, в которых дается оценка влияния соответствующих решений на макроэкономические показатели и их последствий для субъектов предпринимательской деятельности;

- регистрацию проектов и программ технической помощи, ведение единого реестра проектов и программ технической помощи;

- функции национального координационного бюро по использованию консультационно-технического содействия Европейского союза;

- обеспечение деятельности российских частей межправительственных комиссий по торгово-экономическому и научно-техническому сотрудничеству между Российской Федерацией и иностранными государствами и функции их секретариатов;

- координацию:

деятельности федеральных органов исполнительной власти по привлечению в экономику Российской Федерации прямых иностранных инвестиций, по взаимодействию с международными организациями и региональными объединениями иностранных государств по вопросам экономической политики, по обеспечению благоприятных условий для субъектов предпринимательской деятельности за рубежом, в том числе среднего и малого бизнеса;

деятельности органов государственной власти и государственных корпораций при формировании и реализации федеральной адресной инвестиционной программы, федеральных целевых программ, долгосрочных целевых программ, ведомственных целевых программ и инвестиционных программ субъектов естественных монополий;

- подготовку в установленном порядке заключений на проекты федеральных целевых программ, а при необходимости организацию экспертизы указанных проектов;

- проведение проверки инвестиционных проектов, финансирование которых планируется осуществлять полностью или частично за счет средств федерального бюджета, в целях оценки эффективности использования направляемых на капитальные вложения средств федерального бюджета, за исключением инвестиционных проектов, финансируемых за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации;

- руководство деятельностью торговых представительств Российской Федерации в иностранных государствах.

Очень четко определяются рамки ведомственного нормотворчества. В нормативных правовых актах Министерства экономического развития РФ, в частности, устанавливаются:

перечень и порядок определения показателей экономической эффективности деятельности федеральных государственных унитарных предприятий и открытых акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности;

федеральные стандарты оценки, порядок ведения реестра членов саморегулируемой организации оценщиков и состав включаемых в него сведений, порядок размещения в информационных системах общего пользования информации, содержащейся в указанном реестре, порядок ее представления заинтересованным лицам, методические указания по государственной кадастровой оценке земель;

порядок подготовки решений об условиях приватизации имущественных комплексов унитарных предприятий;

порядок выбора уполномоченным органом саморегулируемой организации арбитражных управляющих при направлении в арбитражный суд заявления о признании должника банкротом;

коэффициент-дефлятор, соответствующий индексу изменения потребительских цен на товары (работы, услуги) в Российской Федерации;

порядок привлечения органами управления особыми экономическими зонами акционерного общества, 100 процентов акций которого принадлежат Российской Федерации, или управляющей компании для выполнения функций по созданию за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта

Российской Федерации, местного бюджета объектов недвижимости, расположенных в границах особой экономической зоны и на прилегающей к ней территории, и управлению этими и ранее созданными объектами;

порядок ведения государственного кадастра недвижимости, кадастрового деления территории Российской Федерации и присвоения объектам недвижимости кадастровых номеров, осуществления государственного кадастрового учета, формы необходимых документов и требования к их оформлению;

правила профессиональной деятельности арбитражного управляющего и деятельности саморегулируемой организации арбитражных управляющих;

нормативные правовые акты по другим вопросам в установленной сфере деятельности Министерства и подведомственных Министерству федеральных служб и федеральных агентств, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Министерство экономического развития Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы государственной статистики, Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, Федерального агентства по государственным резервам, Федерального агентства по управлению государственным имуществом и Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами.

Министерство экономического развития Российской Федерации осуществляет свою деятельность непосредственно и во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Контроль и надзор за соблюдением законодательства о конкуренции на товарных рынках и рынках финансовых услуг, о естественных монополиях и рекламе осуществляет **Федеральная антимонопольная служба**, находящаяся в ведении Правительства РФ.

Немаловажную роль в государственном управлении экономикой играет **Министерство регионального развития Российской Федерации**, положение о котором утверждено Постановлением Правительства РФ от 26 января 2005 г. N 40 (в действ. ред.).

Минрегион России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в том числе районов Крайнего Севера и Арктики, административно-территориального устройства Российской Федерации, разграничения полномочий по предметам совместного ведения между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, осуществления приграничного и межрегионального сотрудничества, строительства, архитектуры, градостроительства (за исключением государственного технического учета и технической инвентаризации объектов капитального строительства) и жилищно-коммунального хозяйства, государственной национальной политики и межнациональных отношений в Российской Федерации, защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов Российской Федерации, а также функции по предоставлению государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации, Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета (в установленной сфере деятельности Министерства), согласованию федеральных целевых программ и ведомственных целевых программ в части, касающейся комплексного территориального развития, осуществлению прав государственного заказчика (государственного заказчика-координатора) федеральных целевых программ, связанных с экономическим развитием субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, разработке и согласованию методик выделения средств государственной поддержки субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям и внесению их в Правительство Российской Федерации на утверждение, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере градостроительства, строительства, промышленности строительных материалов и жилищно-коммунального хозяйства и координации деятельности государственной корпорации - Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства.

### **13.2. Управление промышленностью, энергетическим комплексом и сельским хозяйством**

Специализированное управление промышленным и топливно-энергетическим комплексом страны осуществляет **Министерство промышленности и торговли РФ**. Положение о Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации было утверждено Постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 438 (в действ. ред.).

Минпромторг России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим:

функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере промышленного и оборонно-промышленного комплексов, а также в области развития авиационной техники, технического регулирования и обеспечения единства измерений, науки и техники в интересах обороны и безопасности государства, внешней и внутренней торговли, народных художественных промыслов;

функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере машиностроения, металлургической, химической, фармацевтической, биотехнологической, медицинской, легкой, лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей, электронной, авиационной и судостроительной промышленности, промышленности средств связи, радиопромышленности, промышленности боеприпасов и специальной химии, химического разоружения, промышленности обычных вооружений, народных художественных промыслов;

функции по поддержке экспорта промышленной продукции, обеспечения доступа на рынки товаров и услуг, выставочной и ярмарочной деятельности, по проведению расследований, предшествующих введению специальных защитных, антидемпинговых или компенсационных мер при импорте товаров, по применению мер нетарифного регулирования, а также функции уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственное регулирование внешнеторговой деятельности, за исключением вопросов таможенно-тарифного регулирования и вопросов, связанных с присоединением Российской Федерации к Всемирной торговой организации;

функции федерального органа по техническому регулированию.

Министерство промышленности и торговли Российской Федерации является уполномоченным (национальным) органом Российской Федерации по выполнению Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и его уничтожении и Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении.

Министерство промышленности и торговли Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственного Министерству Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии.

Минпромторг России осуществляет свою деятельность непосредственно, через свои территориальные органы и подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Энергетическим комплексом России управляет Министерство энергетики РФ, положение о котором утверждено Постановлением Правительства РФ 28 мая 2008 г. № 400 (в действ. ред.).

Минэнерго России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере топливно-энергетического комплекса, в том числе по вопросам электроэнергетики, нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей, газовой, угольной, сланцевой и торфяной промышленности, магистральных трубопроводов нефти, газа и продуктов их переработки, возобновляемых источников энергии, освоения месторождений углеводородов на основе соглашений о разделе продукции, и в сфере нефтехимической промышленности, а также функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере производства и использования топливно-энергетических ресурсов.

Минэнерго России в пределах своей компетенции осуществляет функции по формированию, использованию и распоряжению государственными информационными ресурсами топливно-энергетического комплекса Российской Федерации.

Кроме того, Минэнерго России осуществляет полномочия по контролю в установленной сфере деятельности:

за соблюдением субъектами оптового и розничных рынков электрической энергии и мощности требований законодательства Российской Федерации в пределах своей компетенции;

за деятельностью организаций коммерческой инфраструктуры оптового рынка электрической энергии и мощности в пределах своей компетенции;

за системой оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике;

за реализацией инвестиционных программ субъектов электроэнергетики;

за реализацией мероприятий по реструктуризации угольной промышленности.

Наряду с Министерством энергетики РФ функционирует самостоятельный уполномоченный орган управления использованием атомной энергии - **Государственная корпорация по атомной энергии "Росатом"**<sup>129</sup>. Росатом является единственной из немногочисленного числа государственных корпораций,

<sup>129</sup> Федеральный закон от 01.12.2007 г. N 317-ФЗ "О Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом" // СЗ РФ, 03.12.2007, N 49, ст. 6078.

которая наделена полномочиями от имени Российской Федерации осуществлять государственное управление использованием атомной энергии в соответствии с главой IV Федерального закона от 21 ноября 1995 года N 170-ФЗ "Об использовании атомной энергии", государственное управление при осуществлении деятельности, связанной с разработкой, изготовлением, утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения, а также нормативно-правовое регулирование в области использования атомной энергии.

Специализированным органом управления аграрным комплексом страны выступает **Министерство сельского хозяйства РФ**, действующее на основании Положения, утвержденного Постановлением Правительства РФ 12 июня 2008 г. № 450 (в действ. ред.). Оно осуществляет функции:

по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, включая животноводство, ветеринарию, растениеводство, карантин растений, мелиорацию земель, плодородие почв, регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, пищевую и перерабатывающую промышленность, производство и оборот этилового спирта из пищевого и непищевого сырья, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции, устойчивое развитие сельских территорий, в сфере промышленного рыбоводства (аквакультуры), охраны, изучения, сохранения, воспроизводства и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, за исключением обитающих на особо охраняемых природных территориях и (или) занесенных в Красную книгу Российской Федерации, и среды их обитания, а также в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях);

по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), по государственному мониторингу таких земель;

по оказанию государственных услуг в сфере агропромышленного комплекса, включая устойчивое развитие сельских территорий;

по управлению государственным имуществом на подведомственных предприятиях и учреждениях.

Минсельхоз России является федеральным органом исполнительной власти по селекционным достижениям.

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных Министерству Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федерального агентства лесного хозяйства.

#### **Вопросы и задания для самоконтроля:**

1. Опишите механизм государственного управления в сфере хозяйственной деятельности.
2. Каковы полномочия Министерства экономического развития РФ?
3. Дайте краткую характеристику иным органам исполнительной власти, реализующим управление в сфере экономики.
4. Перечислите функции и полномочия Министерства промышленности и торговли РФ, а также Министерства энергетики.
5. Опишите полномочия органов общей и специальной компетенции, осуществляющие государственное управление сельским хозяйством.

### **Тема 14. Административно-правовое регулирование в социально-политической сфере управления**

Краткая характеристика органов, осуществляющих государственное управление в социально-политической сфере.

Управление внутренними делами. Управление в области юстиции. Управление обеспечением безопасности.

#### **14.1. Органы, осуществляющие государственное управление в социально-политической сфере**

Управление в социально-политической сфере осуществляется комплексом федеральных министерств, служб и агентств, деятельностью которых руководит глава государства. В эту подсистему входят Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерство иностранных дел РФ, Министерство внутренних дел РФ, Министерство обороны РФ и Министерство юстиции РФ (в ведении четырех последних имеются свои федеральные службы и агентства), самостоятельные федеральные службы (внешней разведки, безопасности, охраны, контроля за оборотом наркотиков и фельдъегерская служба), самостоятельные федеральные агентства (Управление делами Президента РФ и Главное управление специальных программ Президента РФ).

#### 14.2. Управление внутренними делами

К внутренним делам принято относить обеспечение общественной безопасности и охрану общественного порядка, борьбу с преступлениями против жизни, здоровья и имущества граждан. Непосредственное управление этой сферой деятельности возложено на органы внутренних дел. Возглавляет систему этих органов **Министерство внутренних дел РФ**.

Положение о Министерстве внутренних дел РФ утверждено Указом Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 927 (в действ. ред.).

МВД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, а также по выработке государственной политики в сфере миграции.

Руководство деятельностью МВД России осуществляет Президент Российской Федерации.

МВД России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственной ему Федеральной миграционной службы (ФМС России).

К основным задачам МВД России относятся:

- 1) разработка общей стратегии государственной политики в установленной сфере деятельности;
- 2) совершенствование нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности;
- 3) обеспечение в пределах своих полномочий защиты прав и свобод человека и гражданина;
- 4) организация в пределах своих полномочий предупреждения, выявления, пресечения, раскрытия и расследования преступлений, а также предупреждения и пресечения административных правонарушений;
- 5) обеспечение охраны общественного порядка;
- 6) обеспечение безопасности дорожного движения;
- 7) организация и осуществление государственного контроля за оборотом оружия;
- 8) организация в соответствии с законодательством Российской Федерации государственной охраны имущества и организаций;
- 9) управление органами внутренних дел Российской Федерации (далее - органы внутренних дел) и внутренними войсками Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее - внутренние войска), организация их деятельности.

В соответствии с этими задачами Министерство внутренних дел РФ:

формирует основные направления государственной политики в сфере внутренних дел и осуществляет меры по ее реализации;

определяет основные направления деятельности органов внутренних дел и внутренних войск и руководит их деятельностью;

организует и осуществляет оперативно-разыскную деятельность, производство дознания и предварительного следствия по уголовным делам, экспертно-криминалистическую деятельность, розыск лиц и похищенного имущества, контроль за оборотом гражданского и служебного оружия, выдачу гражданам и организациям лицензий на приобретение оружия и патронов к нему, лицензирование отдельных видов деятельности, контроль частной детективной и охранной деятельности, а также деятельности ведомственной охраны;

разрабатывает и проводит мероприятия по предупреждению дорожно-транспортных происшествий, организует и осуществляет специальные контрольные, надзорные и разрешительные функции в области обеспечения безопасности дорожного движения;

обеспечивает охрану особо важных и режимных объектов, специальных грузов, а также охрану имущества физических и юридических лиц по договорам;

организует производство по делам об административных правонарушениях, отнесенных к компетенции органов внутренних дел и внутренних войск.

Деятельность органов внутренних дел осуществляется в нескольких организационно-правовых формах. К ним относятся:

- оперативно-разыскная деятельность;
- уголовно-процессуальная деятельность (дознание и следствие);
- административная деятельность.

Последняя складывается из значительного числа административно-правовых мер надзорного характера. Различают такие виды надзора за:

- соблюдением правил поведения на улицах, площадях, местах отдыха и скопления граждан;
- соблюдением правил дорожного движения;
- лицами, освободившимися из мест лишения свободы;
- соблюдением правил разрешительной системы.

МВД России осуществляет свою деятельность непосредственно и (или) через входящие в его систему главные управления МВД России по федеральным округам, министерства внутренних дел, главные управления, управления внутренних дел по субъектам Российской Федерации, управления

(отделы) внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, управления (отделы) внутренних дел в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах, окружные управления материально-технического и военного снабжения, органы управления внутренними войсками, соединения и воинские части внутренних войск, представительства (представителей) МВД России за рубежом, иные организации и подразделения, созданные в установленном законодательством Российской Федерации порядке для реализации задач, возложенных на органы внутренних дел и внутренние войска.

Значительное место в системе Министерства внутренних дел РФ занимает милиция, наделенная правом применения мер принуждения. Правовую основу ее деятельности составляют Закон РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 (в действ. ред.) «О милиции» и Положение о милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 12 февраля 1993 г. № 209. В структуре милиции следует различать криминальную милицию и милицию общественной безопасности. В криминальную милицию входят подразделения: уголовного розыска; борьбы с экономическими преступлениями; собственной безопасности; отряды милиции специального назначения; Национальное центральное бюро Интерпола и его территориальные подразделения и др.

К милиции общественной безопасности относятся дежурные части; участковые уполномоченные 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 т.д.

В системе Министерства внутренних дел РФ находятся также внутренние войска, в задачу которых входит участие совместно с органами внутренних дел РФ в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности и режима чрезвычайного положения; участие в борьбе с терроризмом и обеспечении правового режима контртеррористической операции; охрана важных государственных объектов и специальных грузов; участие в территориальной обороне Российской Федерации; оказание содействия пограничным органам федеральной службы безопасности в охране Государственной границы РФ. Правовое положение этих войск определяется Федеральным законом от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ (в действ. ред.) «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации». Выполнение задач, возложенных на внутренние войска, осуществляется: органами управления внутренними войсками; соединениями и воинскими частями оперативного назначения; специальными моторизованными соединениями и воинскими частями; соединениями и воинскими частями по охране важных государственных объектов и специальных грузов; авиационными воинскими частями; морскими воинскими частями; военными образовательными учреждениями высшего профессионального образования; разведывательными воинскими частями (подразделениями); воинскими частями (подразделениями) специального назначения; учреждениями (медицинскими, научными и другими) и воинскими частями обеспечения деятельности внутренних войск (учебными, научными, связи и другими).

В ведении Министерства внутренних дел РФ пока еще остается миграционная служба, действующая в соответствии с Указом Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 928 (в действ. ред.) «Вопросы Федеральной миграционной службы». ФМС России не только реализуют миграционную политику государства путем осуществления контрольно-надзорных функций, но и оказывает государственные услуги в миграционной сфере.

К основным задачам Федеральной миграционной службы относятся:

- реализация общей стратегии государственной политики в установленной сфере деятельности;
- производство по делам о гражданстве Российской Федерации, оформление и выдача основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации;
- осуществление регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и контроля за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации;
- оформление и выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда в Российскую Федерацию, проживания и временного пребывания в Российской Федерации;
- осуществление контроля за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных правил проживания и временного пребывания в Российской Федерации;
- осуществление миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;
- разработка и реализация во взаимодействии с иными государственными органами мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции;
- исполнение законодательства Российской Федерации по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев, участие в установленном порядке в предоставлении политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства;

- осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации контроля и надзора в сфере внешней трудовой миграции, привлечения иностранных работников в Российскую Федерацию и трудоустройства граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации;
- управление территориальными органами ФМС России, ее представительствами за рубежом и иными организациями и подразделениями, созданными для решения возложенных на ФМС России задач.

#### **14.3. Управление в области юстиции**

Юстиция означает правосудие, а Министерство юстиции РФ - судебное ведомство. После того как управление судебными органами перешло Судебному департаменту при Верховном Суде РФ, в ведении Минюста России остались такие учреждения, как лаборатории судебной экспертизы, служба судебных приставов, адвокатура и нотариат, пенитенциарная система.

В результате ранее проведенной реформы органов и учреждений юстиции за Минюстом России закрепились функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, в том числе в сфере исполнения уголовных наказаний, регистрации некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественные объединения, политические партии и религиозные организации, в сфере адвокатуры, нотариата, государственной регистрации актов гражданского состояния, обеспечения установленного порядка деятельности судов и исполнения судебных актов и актов других органов, а также правоприменительные функции и функции по контролю и надзору в сфере регистрации некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественные объединения, политические партии и религиозные организации, в сфере адвокатуры, нотариата, государственной регистрации актов гражданского состояния.

Сложившаяся сфера деятельности нормативно закреплена в Положении о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденном Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 (в действ. ред.). Руководство деятельностью Минюста России осуществляет Президент Российской Федерации.

Основными задачами Минюста России являются:

- 1) разработка общей стратегии государственной политики в установленной сфере деятельности;
- 2) нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности;
- 3) обеспечение в пределах своих полномочий защиты прав и свобод человека и гражданина;
- 4) обеспечение деятельности Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека - заместителя Министра юстиции Российской Федерации;
- 5) организация деятельности по государственной регистрации некоммерческих организаций, в том числе отделений международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественных объединений, политических партий и религиозных организаций;
- 6) осуществление контроля и надзора в сфере адвокатуры и нотариата, а также в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния.

Минюст России наделен существенными полномочиями в области нормотворчества, систематизации и учета нормативных актов. Министерство разрабатывает и представляет в Правительство РФ предложения о приоритетных направлениях законопроектной деятельности и проекты планов законопроектной деятельности Правительства РФ; проводит юридическую экспертизу проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, вносимых федеральными органами исполнительной власти на рассмотрение Президента и Правительства РФ; участвует в организации работы по систематизации законодательства и подготовке Свода законов РФ; осуществляет государственную регистрацию нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер; самостоятельно издает ведомственные нормативные акты; проводит юридическую экспертизу нормативных правовых актов субъектов РФ на предмет их соответствия Конституции РФ и федеральным законам; осуществляет государственный учет нормативных правовых актов субъектов РФ.

В последние годы наблюдается минимизация полномочий Минюста России в отношении подведомственных учреждений юстиции в связи с возросшей их самостоятельностью. Оно определяет порядок ведения реестров адвокатов субъектов Российской Федерации; утверждает форму ордера на исполнение поручения, выдаваемого адвокатским образованием, и форму удостоверения адвоката; осуществляет на территории Российской Федерации функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства Российской Федерации адвокатами, адвокатскими образованиями и адвокатскими палатами; открывает и упраздняет государственные нотариальные конторы в субъектах Российской Федерации; наделяет на конкурсной основе нотариусов полномочиями по совершению нотариальных действий от имени Российской Федерации; организует выдачу лицензий на право нотариальной деятельности; в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляет контроль за

исполнением нотариусами профессиональных обязанностей; в качестве уполномоченного федерального органа исполнительной власти осуществляет следующие правоприменительные функции и функции по контролю и надзору в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния; осуществляет организационное и методическое руководство деятельностью судебно-экспертных учреждений Минюста России.

Существенные изменения произошли в структуре Минюста России. Так, вместо 26 прежних подразделений осталось лишь одиннадцать по основным направлениям деятельности Министерства и аппарат Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека.

Главное управление исполнения наказания (теперь Федеральная служба исполнения наказаний) и Служба судебных приставов (Федеральная служба судебных приставов) приобрели статус федеральных служб, которые подведомственны Минюсту России. Теперь, когда содержание заключенных почти приблизилось к международным стандартам, ФСИН намерена сосредоточиться на проблемах социальной реабилитации и адаптации бывших заключенных. ФССП обеспечивает установленный порядок деятельности судов, принудительное исполнение судебных актов и актов других органов.

#### 14.4. Управление обеспечением безопасности

Под **безопасностью** принято понимать состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Безопасность в этом смысле обеспечивается системой мер экономического, политического и правового характера при участии государственных органов.

Общее руководство органами обеспечения безопасности осуществляет глава государства, который возглавляет **Совет Безопасности**. В задачи этого органа при Президенте РФ входит выявление внутренних и внешних угроз общественным интересам, разработка стратегических направлений обеспечения безопасности государства, подготовка оперативных решений по предотвращению чрезвычайных ситуаций, которые могут привести к существенным социально-политическим, экономическим, военным и иным последствиям<sup>130</sup>.

К числу специальных органов исполнительной власти, обеспечивающих безопасность, в настоящее время относятся Федеральная служба безопасности (ФСБ), Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН), Федеральная служба охраны (ФСО) и Служба внешней разведки (СВР) РФ. Все они одновременно выступают правоохранительными органами. Ранее, до 2004 г. к этим спецслужбам относились также Федеральная пограничная служба и Федеральное агентство правительственной связи и информации, но в результате административной реформы их функции были переданы соответственно ФСБ, МО и ФСО РФ.

**ФСБ России** является федеральным органом исполнительной власти, в пределах своих полномочий осуществляющим государственное управление в области обеспечения безопасности Российской Федерации, борьбы с терроризмом, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, охраны внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа Российской Федерации и их природных ресурсов, обеспечивающим информационную безопасность Российской Федерации и непосредственно реализующим основные направления деятельности органов федеральной службы безопасности, определенные законодательством Российской Федерации, а также координирующим контрразведывательную деятельность федеральных органов исполнительной власти, имеющих право на ее осуществление.

ФСБ РФ, ее территориальные органы (управления и отделы), пограничные войска образуют единую централизованную систему.

Правовую основу деятельности ФСБ РФ составляют ФЗ от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ (в действ. ред.) «О Федеральной службе безопасности» и Положение о Федеральной службе безопасности Российской Федерации и структуре ее органов, утвержденное Указом Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 960 (в действ. ред.).

Для решения своих задач ФСБ России осуществляет ряд специфических функций. В частности, она:

- вырабатывает предложения по предупреждению и нейтрализации угроз безопасности Российской Федерации;
- организует контрразведывательную деятельность; определяет порядок осуществления органами контрразведывательных мероприятий, а также порядок использования негласных методов и средств при их реализации;
- организует оперативно-разыскную деятельность по выявлению, предупреждению, пресечению и

<sup>130</sup> См.: Указ Президента РФ от 07.06.2004 N 726 (в действ. ред.) "Об утверждении Положений о Совете безопасности РФ и аппарате Совета безопасности РФ, а также об изменении и признании утратившими силу отдельных актов Президента РФ".

раскрытию преступлений, борьба с которыми отнесена к ведению органов федеральной службы безопасности;

- организует деятельность пограничных органов и войск по защите и охране государственной границы, внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа РФ и их природных ресурсов;

- организует деятельность пограничных органов и войск по осуществлению контроля за соблюдением физическими и юридическими лицами пограничного режима;

- организует в пределах своих полномочий деятельность по обеспечению безопасности объектов оборонного комплекса, атомной промышленности и энергетики, транспорта и связи, жизнеобеспечения крупных городов и промышленных центров, других стратегических объектов, а также обеспечение безопасности в сфере космических исследований, приоритетных научных разработок.

В Положении о ФСБ указаны и иные функции этой службы.

Сравнительно молодая **Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков** образована в результате реорганизаций службы по контролю наркотических средств и психотропных веществ, которая находилась в системе МВД России. Переход ФСКН в непосредственное ведение Президента РФ безусловно повысил статус и авторитет этого органа.

Согласно Положению о Федеральной службе Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, утвержденному Указом Президента РФ от 28 июля 2004 г. № 976 (в действ. ред.), данная служба специально уполномочена на решение задач в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту. Подобно другим вневедомственным федеральным службам она разрабатывает государственную политику и осуществляет нормативно-правовое регулирование, контроль и надзор в установленной сфере деятельности. Положение о ФСКН РФ наделяет ее рядом специальных полномочий. Она, в частности:

- осуществляет разработку федеральных целевых программ в сфере контроля за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, а также в области противодействия их незаконному обороту, участвует в реализации этих программ;

- выявляет условия, способствующие незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ, и в пределах своей компетенции организует меры, направленные на их устранение;

- осуществляет оперативно-разыскную деятельность, организует и осуществляет розыск лиц, которые обвиняются или подозреваются в совершении преступлений, отнесенных к подследственности органов наркоконтроля, и скрылись от органов предварительного расследования или суда либо местонахождение которых неизвестно;

- производит дознание и предварительное следствие по уголовным делам о преступлениях, отнесенных к подследственности органов наркоконтроля;

- осуществляет контроль деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ.

- осуществляет лицензирование деятельности в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ и выдачу необходимых разрешений;

- реализует иные полномочия, указанные в Положении о ФСКН РФ.

**Федеральная служба охраны** действует в соответствии с Федеральным законом от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ (в действ. ред.) «О государственной охране» и Положением о ней, утвержденным Указом Президента РФ от 7 августа 2004 г. № 1013 (в действ. ред.). Она осуществляет функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере государственной охраны.

Основными задачами ФСО РФ являются:

- прогнозирование и выявление угрозы жизненно важным интересам объектов государственной охраны, осуществление комплекса мер по предотвращению этой угрозы;

- обеспечение безопасности объектов государственной охраны в местах их постоянного и временного пребывания и на трассах проезда;

- предупреждение, выявление и пресечение противоправных посягательств на объекты государственной охраны и охраняемые объекты;

- защита охраняемых объектов;

- организация и обеспечение безопасности специальной связи и информации, предоставляемых государственным органам;

- участие в разработке и реализации мер по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации, противодействию техническим разведкам и защите сведений, составляющих государственную тайну.

**Служба внешней разведки РФ** призвана обеспечивать безопасность личности, общества и государства от внешних угроз с использованием специальных средств и методов. Правовая основа ее деятельности – Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке». Положение о СВР

РФ в открытой печати не опубликовано.

Разведывательная деятельность осуществляется органами внешней разведки главным образом посредством добывания и обработки информации о затрагивающих жизненно важные интересы Российской Федерации действиях, планах и намерениях иностранных государств, организаций и лиц.

Целями разведывательной деятельности являются:

1) обеспечение Президента РФ, Федерального Собрания и Правительства РФ разведывательной информацией, необходимой им для принятия решений в политической, экономической, оборонной, научно-технической и экологической областях;

2) обеспечение условий, способствующих успешной реализации политики Российской Федерации в сфере безопасности;

3) содействие экономическому развитию, научно-техническому прогрессу страны и военно-техническому обеспечению безопасности Российской Федерации.

Для достижения этих целей органам внешней разведки РФ разрешено:

- устанавливать на конфиденциальной основе отношения сотрудничества с лицами, добровольно давшими на это согласие;

- осуществлять меры по зашифровке своего кадрового состава и по организации его деятельности с использованием в этих целях иной ведомственной принадлежности;

- создавать подразделения и организации, необходимые для осуществления разведывательной деятельности.

Органы внешней разведки обязаны обеспечивать защиту государственной тайны в учреждениях Российской Федерации, находящихся за границей, безопасность сотрудников учреждений, находящихся за пределами территории Российской Федерации, безопасность командированных за границу граждан Российской Федерации, имеющих по роду своей деятельности допуск к сведениям, составляющим государственную тайну.

Разведывательная деятельность осуществляется как самостоятельными органами системы СВР РФ, так и органами, входящими в структуру других федеральных ведомств, в частности, Министерства обороны РФ.

Органы СВР РФ осуществляют деятельность в политической, экономической, военно-стратегической, научно-технической сферах, а органы разведки Министерства обороны РФ - в военной, военно-политической, военно-технической, военно-экономической и экологической сферах (ст. 11 ФЗ «О внешней разведке»).

#### **Вопросы и задания для самоконтроля:**

1. Как осуществляется государственное управление в социально-политической сфере?
2. Перечислите задачи МВД России.
3. Какова компетенция Федеральной миграционной службы?
4. Как осуществляется управление в области юстиции?
5. Какова сущность управления обеспечением безопасности?

### **Тема 15. Административно-правовое регулирование**

#### **в социально-культурной сфере управления**

Основы государственного управления в социально-культурной сфере.

Управление в области социального развития. Управление в области здравоохранения. Управление образованием и наукой. Управление в области культуры.

#### **15.1. Основы государственного управления в социально-культурной сфере**

В период глобального экономического кризиса повышается значимость органов государственного управления в социально-культурной сфере и, в первую очередь, в сфере здравоохранения и социального развития, труда и занятости.

Согласно ст. 7 Конституции РФ Россия - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Государство охраняет труд и здоровье людей, обеспечивает поддержку нетрудоспособных и пожилых граждан, развивает систему социальных служб, оказывающих медицинские, образовательные, культурные и другие услуги населению.

Значительное место в управлении социальной сферой принадлежит Правительству РФ. Согласно ст. 16 и ст. 17 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в действ. ред.) «О Правительстве Российской Федерации» оно обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения, способствует

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

В сфере образования, науки и культуры Правительство РФ обеспечивает проведение единой государственной политики в области образования, определяет основные направления развития общего и профессионального образования, развитие системы бесплатного образования, разрабатывает и осуществляет меры государственной поддержки развития науки, обеспечивает государственную поддержку культуры и сохранение культурного наследия.

Специализированное государственное управление в социально-культурной сфере в настоящее время (начиная с мая 2008 года), осуществляют три министерства: здравоохранения и социального развития, образования и науки, культуры РФ. Соответственно, в ведении каждого из них имеются федеральные службы и агентства.

### **15.2. Управление в области социального развития**

С марта 2004 г. вопросы социального развития решаются совместно с вопросами здравоохранения одним и тем же органом - Министерством здравоохранения и социального развития РФ. Оно осуществляет одновременно управление такими разными по содержанию областями общественной жизни, как организация медицинской помощи, охрана труда и социальное обеспечение населения. Вопросы социальной сферы требуют постоянного и пристального внимания со стороны специального органа государственного управления. Представляется целесообразным рассмотреть вопросы управления социальным развитием отдельно, вычленив из компетенции Министерства здравоохранения и социального развития РФ предметы ведения и полномочия, относящиеся к социальной сфере.

Понятие «социальное развитие» находится еще в стадии формирования. Современные энциклопедические словари говорят о социальном обеспечении, социальном обслуживании, социальной защите, но не рискуют писать о «социальном развитии». Этот термин употребляется в официальных текстах для обозначения определенных процессов, развивающихся в социальной сфере общественной жизни. К ним обычно относят вопросы повышения качества жизни и доходов населения, охраны труда, социального страхования, занятости населения, охраны материнства, детей и инвалидов. Эти и некоторые другие вопросы относят к сфере социального развития и Положение о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 321 (в действ. ред.). Объектами его управления являются вопросы ... уровня жизни и доходов населения, демографической политики, оплаты труда, пенсионного обеспечения, социального страхования, условий и охраны труда, социального партнерства и трудовых отношений, занятости населения и безработицы, трудовой миграции, альтернативной гражданской службы, государственной гражданской службы (за исключением оплаты труда), социальной защиты населения (в том числе социальной защиты семьи, женщин и детей).

К функциям Министерства здравоохранения и социального развития РФ в социальной сфере Положение относит выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере социального развития, труда и защиты прав потребителей. Министерство самостоятельно осуществляет нормативно-правовое регулирование по таким вопросам, как:

- уровень жизни и доходов населения, оплата труда, пенсионное обеспечение, социальное страхование, условия и охрана труда, социальное партнерство и трудовые отношения, занятость населения и безработица, трудовая миграция, альтернативная гражданская служба, государственная гражданская служба;

- социальная защита, демографическая политика, защита прав потребителей.

Нормативными актами этого министерства устанавливаются также квалификационные требования к работникам и номенклатура специальностей в установленной для министерства сфере, единые тарифно-квалификационные справочники профессий и должностей, типовые нормы труда, межотраслевые правила и типовые инструкции по охране труда, порядок финансирования мероприятий по содействию занятости населения и социальной поддержке безработных граждан и многие другие нормативы.

Контроль и надзор в сфере социального развития осуществляют две федеральные службы. Федеральная служба в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека выполняет функции по контролю и надзору в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия, защиты прав потребителей и на потребительском рынке. Федеральная служба по труду и занятости осуществляет функции по контролю и надзору за соблюдением трудового законодательства, законодательства о занятости населения, об альтернативной гражданской службе, функции по оказанию государственных услуг в сфере содействия

занятости населения, трудовой миграции и урегулирования коллективных трудовых споров.

Помимо федеральных служб и агентств в ведении Министерства здравоохранения и социального развития РФ находятся три внебюджетных фонда: Пенсионный, Социального и Обязательного медицинского страхования.

### **15.3. Управление в области здравоохранения**

Охрана здоровья граждан - это совокупность мер экономического, правового, медицинского, противоэпидемического и санитарно-гигиенического характера, направленных на сохранение и укрепление здоровья человека, поддержание его долголетней активной жизни. В систему здравоохранения РФ входят государственные, муниципальные и частные лечебно-профилактические, научно-исследовательские и образовательные медицинские учреждения, фармацевтические, аптечные предприятия и другие организации, центры государственного санитарно-эпидемиологического надзора в районах и городах.

Органом государственного управления в области охраны здоровья граждан выступает Министерство здравоохранения и социального развития РФ, соответствующие министерства здравоохранения субъектов РФ.

В сфере здравоохранения Министерство здравоохранения и социального развития РФ выполняет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию по вопросам организации медицинской профилактики и медицинской помощи, фармацевтической деятельности, качества, эффективности и безопасности лекарственных средств, санитарно-эпидемиологического благополучия.

Непосредственно само Министерство организует:

деятельность по оказанию государственных услуг в сфере здравоохранения при предоставлении высокотехнологичной медицинской помощи, в том числе в рамках государственного задания на оказание высокотехнологичной медицинской помощи;

разработку, внедрение и применение современных медицинских технологий, новых методов диагностики и лечения;

направление граждан Российской Федерации на лечение за границей;

деятельность по профессиональной подготовке, переподготовке, повышению квалификации и стажировке медицинских, санитарно-эпидемиологических и фармацевтических работников, работников сферы социального развития и курортного дела, а также отдельных категорий работников в области охраны труда;

деятельность по возмещению вреда, причиненного здоровью граждан, пострадавших вследствие радиационных аварий и катастроф;

деятельность по реабилитации инвалидов, в том числе по обеспечению инвалидов техническими средствами реабилитации;

оказание специализированной медицинской помощи гражданам Российской Федерации в подведомственных Министерству федеральных специализированных медицинских учреждениях;

деятельность Всероссийского центра медицины катастроф;

прием граждан, своевременное и полное рассмотрение их обращений, поданных в устной или письменной форме, принятие по ним решений и направление ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок.

Важную роль в организации управления в сфере здравоохранения призваны играть Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития. Она осуществляет контроль и надзор в сфере здравоохранения. К ее компетенции, в частности, отнесены: государственный санитарно-эпидемиологический надзор за соблюдением санитарного законодательства; санитарно-карантинный контроль в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации.

В ведении Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации находится Федеральное медико-биологическое агентство (ФМБА России). Оно осуществляет функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере здравоохранения и социального развития, включая оказание медицинской помощи, организацию медико-социальной экспертизы и организацию деятельности службы крови, функции по контролю и надзору в сфере донорства крови и ее компонентов, по организации предоставления социальных гарантий, установленных законодательством Российской Федерации для социально незащищенных категорий граждан, а также функции по контролю и надзору в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия работников организаций отдельных отраслей промышленности с особо опасными условиями труда и населения отдельных территорий по перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации.

### **15.4. Управление образованием и наукой**

С марта 2004 года управление образованием и наукой на федеральном уровне осуществляется Министерством образования и науки РФ, Положение о котором было утверждено Постановлением

Правительства РФ от 15 июня 2004 г. № 280 (в действ. ред.). Министерство образования и науки РФ выполняет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, научной, научно-технической и инновационной деятельности, нанотехнологий, развития федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров и наукоградов, интеллектуальной собственности, а также в сфере воспитания, опеки и попечительства над детьми, социальной поддержки и социальной защиты обучающихся и воспитанников образовательных учреждений.

Оно уполномочено осуществлять ведомственное правовое регулирование по следующим вопросам:

- образование, включая дошкольное и общее образование, начальное, среднее, высшее, послевузовское и дополнительное профессиональное образование, социальная поддержка и социальная защита обучающихся и воспитанников образовательных учреждений, научная, научно-техническая и инновационная деятельность, интеллектуальная собственность, а также молодежная политика;
- формирование приоритетных направлений развития образования, науки, технологий и техники;
- координация научных исследований и разработок, финансируемых за счет средств федерального бюджета;
- разработка и утверждение государственных стандартов дошкольного и общего образования, начального, среднего, высшего, послевузовского и дополнительного профессионального образования;
- деятельность Высшей аттестационной комиссии;
- развитие информационных технологий в сфере образования и науки.

Среди других полномочий министерства Положение называет издание ведомственных нормативных актов о порядке подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров, о формах документов об уровне образования и квалификации, об аспирантуре и докторантуре в вузах и научных организациях, о номенклатуре должностей научных работников, создании и развитии инновационной структуры и др.

Министерство образования и науки РФ осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральных служб по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам, по надзору в сфере образования и науки, Федеральных агентств по науке и инновациям и по образованию.

Федеральное агентство по образованию осуществляет функции по оказанию государственных услуг в сфере образования, воспитания и молодежной политики. В частности, оно обеспечивает:

- деятельность Высшей аттестационной комиссии;
- организацию работы образовательных учреждений по оказанию государственных услуг в области образования;
- организацию повышения квалификации и переподготовки научно-педагогических работников государственных вузов и научных организаций системы высшего послевузовского профессионального образования.

Федеральное агентство по науке и инновациям оказывает государственные услуги при проведении фундаментальных и прикладных научных исследований, а также в процессе разработки новых технологий, осуществляет меры по поддержке государственных научных центров, организует работы по информационному обеспечению научной, научно-технической и инновационной деятельности.

Функции по контролю и надзору в сфере образования и науки выполняют две федеральные службы:

1). Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки осуществляет контроль за исполнением законодательства в области образования, науки, научно-технической деятельности, молодежной политики, аттестации научных и научно-педагогических кадров; контроль качества образования в образовательных учреждениях; лицензирование, аттестацию и государственную аккредитацию образовательных учреждений и их филиалов, а также научных организаций в сфере послевузовского и дополнительного профессионального образования; рассматривает вопросы присвоения ученых званий, а также лишения указанных званий, вопросов присуждения ученых степеней; издает приказы о создании советов по защите докторских и кандидатских диссертаций (диссертационных советов).

2). Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам осуществляет функции по контролю и надзору в сфере правовой охраны и использования объектов интеллектуальной собственности, включая патенты и товарные знаки.

### **15.5. Управление в области культуры и массовых коммуникаций**

Предметы ведения Министерства культуры РФ включают помимо собственно культуры искусство, историко-культурное наследие, кинематографию, архивное дело, авторское право и смежные права. Этот федеральный орган исполнительной власти осуществляет в указанной сфере ведения выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование. Министерство осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федерального архивного агентства, а

также Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия.

Минкультуры уполномочено устанавливать своими нормативными правовыми актами:

- порядок хранения исходных материалов национальных фильмов и исходных материалов кинолентописи;
- перечень перемещенных культурных ценностей, не подлежащих передаче иностранным государствам, международным организациям и (или) вывозу из Российской Федерации, а также правила обеспечения режима их хранения;
- положение о национальном фильме;
- единые правила и условия учета и хранения музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда Российской Федерации;
- порядок формирования, учета, сохранения и использования Музейного фонда Российской Федерации, а также деятельности музеев в Российской Федерации;
- нормативные правовые акты по вопросам осуществления переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по сохранению, использованию и популяризации объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности, и по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения, осуществляемой в соответствии со статьей 33 Федерального закона "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации";
- правила и условия деятельности государственных, муниципальных и других архивов Российской Федерации;
- правила информационного обеспечения граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и общественных объединений на основе документов архивов Российской Федерации др. в установленной сфере согласно Положению о Министерстве культуры РФ, утвержденного Постановлением Правительства РФ 29 мая 2008 года № 406 (в действ. ред.).

Федеральное архивное агентство, оказывая государственные услуги в архивном деле, организует: исполнение запросов российских и иностранных граждан, а также лиц без гражданства, связанных с реализацией их законных прав и свобод, оформление в установленном порядке архивных справок, направляемых в иностранные государства; информационное обеспечение граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и общественных объединений на основе документов Архивного фонда РФ и других архивных документов, а также публикацию и экспертизу документов Архивного фонда.

Надведомственный надзор в данной отрасли осуществляется Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия, которая подчиняется Министерства культуры РФ. В соответствии с Положением о данной службе, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 29.05.2008 года № 407, в ее полномочия входит:

- контроль и надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации в отношении культурных ценностей, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации, сохранностью перемещенных культурных ценностей и их учетом;
- государственная охрана отдельных объектов культурного наследия федерального значения, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации;
- государственная аккредитация организаций, осуществляющих коллективное управление авторскими и смежными правами;
- лицензирование деятельности по реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры);
- аттестация экспертов и специалистов по культурным ценностям и объектам культурного наследия и др.

#### **Вопросы и задания для самоконтроля:**

1. Что такое социальное развитие?
2. Каковы основы государственного управления в социально-культурной сфере?
3. Каким образом осуществляется управление в области социального развития?
4. Каковы функции Министерства здравоохранения и социального развития РФ?
5. Дайте характеристику понятию здравоохранения как объекта государственного управления.
6. Как осуществляется управление образованием и наукой?
7. Перечислите органы государственного управления в области культуры РФ.

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

**Административный надзор** - особый вид государственной деятельности специально уполномоченных органов исполнительной власти и их должностных лиц, направленный на строгое и точное исполнение органами исполнительной власти, коммерческими и некоммерческими организациями, а также гражданами общеобязательных правил, имеющих важное значение для общества и государства.

**Административное право** – отрасль российской правовой системы, представляющая собой совокупность правовых норм, предназначенных для регулирования общественных отношений, возникающих в связи и по поводу практической реализации исполнительной власти (в более широком понимании - в процессе осуществления государственно-управленческой деятельности).

**Административное правонарушение** - противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность

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

**Административное принуждение** - особый вид государственного принуждения, имеющий своим назначением охрану общественных отношений, складывающихся преимущественно в сфере государственного управления. Всем мерам административного воздействия присущ властно-принудительный характер.

**Административно-правовая норма** – установленное и санкционированное государством правило поведения, целью которого является регулирование общественных отношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся (по мере необходимости) в сфере функционирования механизма исполнительной власти или (в широком смысле) государственного управления.

**Административно-правовые отношения** – это регулируемые нормами административного права общественные отношения, складывающиеся в сфере управления, стороны которых выступают в качестве носителей взаимных прав и обязанностей, установленных и гарантированных административно-правовой нормой.

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

**Государственный служащий гражданской государственной службы** – это гражданин РФ, назначенный в установленном порядке на должность федеральной государственной гражданской службы или государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации и исполняющий за денежного содержания, выплачиваемое из средств государственного бюджета, свои служебные полномочия (права и обязанности).

**Государственный служащий военной службы** – это гражданин РФ или иностранный гражданин, назначенный в установленном порядке на воинскую должность федеральной государственной военной службы с присвоением воинского звания в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства и исполняющий за денежного содержания, выплачиваемое из средств федерального бюджета, свои служебные полномочия (права и обязанности).

**Государственный служащий правоохранительной службы** – это гражданин РФ, назначенный в установленном порядке на должность федеральной государственной правоохранительной службы с присвоением специального звания и классного чина в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина и исполняющий за денежного содержания, выплачиваемое из средств государственного бюджета, свои служебные полномочия (права и обязанности).

**Государственная служба Российской Федерации** – профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий:

Российской Федерации;

федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов (федеральные государственные органы);

субъектов Российской Федерации;

органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации (государственные органы субъектов Российской Федерации);

лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов (лица, замещающие государственные должности Российской Федерации);

лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации (лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации) (*законодательное определение*).

**Государственная служба** – это профессиональная деятельность государственных служащих (личного состава государственного органа) по обеспечению реализации целей и функций государственных органов посредством исполнения должностного регламента.

**Государственная гражданская служба** – вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

**Государственное управление** – подзаконная, исполнительно-распорядительная деятельность, осуществляемая в процессе повседневного и практического руководства экономической, административно-политической и социально-культурной сферами жизни общества, когда осуществляется целенаправленное воздействие со стороны субъекта управления на управляемый объект с использованием имеющихся ресурсов, форм и методов.

**Государственно-управленческая деятельность** – функционирование субъектов исполнительной власти и иных звеньев государственного управления по реализации их задач и функций.

**Должностной регламент по занимаемой должности государственной службы** - важнейший документ, на положениях которого основывается деятельность любого государственного служащего и в котором должны содержаться требования, предъявляемые к государственному служащему, замещающему соответствующую государственную должность.

**Исполнительная власть** – это самостоятельная ветвь единой государственной власти, осуществляющая исполнительно-распорядительную и управленческую деятельность через систему государственных органов исполнительной власти путем реализации специальных нормативно закрепленных функций, государственно-властных полномочий методами и средствами, предусмотренными законодательством.

**Исполнительные органы** – все субъекты государственно-управленческой деятельности, включая субъекты исполнительной власти, а также органы управления, действующие за пределами практической реализации исполнительной власти (например, исполнительные органы системы местного самоуправления, органы управления жизнью предприятий, учреждений, общественных объединений, коммерческих структур).

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

**Методы административного права** – это совокупность правовых средств, способов, приёмов регулирующего воздействия на управленческие отношения. Административное право использует три юридических возможности: предписание (возложение прямой юридической обязанности совершать те или иные действия в определённых условиях), запрет (возложение прямой юридической обязанности не совершать те или иные действия в определённых условиях), дозволение (юридическое разрешение совершать определённые действия, либо не совершать их по своему усмотрению).

**Общественное объединение** - добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения, что способствует реализации прав и законных интересов граждан.

**Орган исполнительной власти** – это государственная организация, являющаяся целостным самостоятельным структурным образованием государственного аппарата и представляющая собой организованный коллектив людей, который, действуя в рамках закрепленной за ним компетенции от имени государства в целях решения задач, стоящих перед государством и обществом, осуществляет функции исполнительной власти в Российской Федерации и ее субъектах и наделен для этого государственно-властными полномочиями.

**Органы государственного управления** – органы исполнительной власти и иные звенья, осуществляющие в том или ином объеме государственно-управленческую деятельность.

**Правовой статус государственного служащего** - установленное и гарантированное государством правовое положение государственного служащего, исполняющего свои полномочия по определенной

должности государственной службы. В системе государственной службы Российской Федерации складываются разные правовые статусы государственных служащих: общий, особенный, специальный и индивидуальный правовые статусы.

*Общий* правовой статус государственного служащего установлен Конституцией РФ, федеральными законами.

*Особенный* правовой статус государственного служащего отражает специфику его служебной деятельности в отдельных видах государственной службы (гражданской, военной или правоохранительной).

*Специальный* правовой статус государственного служащего определяется правовым положением государственного органа, его специализацией. Этот статус носит профессиональный характер. Специальный правовой статус – это статус, специально предоставленный государственному служащему для выполнения задач и функций, возложенных на государственный орган в соответствии с легитимно утвержденным положением о нем.

*Индивидуальный* правовой статус государственного служащего определяется должностным регламентом (ранее – должностной инструкцией) по занимаемой должности государственной службы. Данный правовой статус включает в себя нормы общего, особенного и специального правового статуса государственного служащего.

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

**Правоприменительная функция** - издание индивидуальных правовых актов, а также ведение реестров, регистров и кадастров.

**Реализация административно-правовых норм** - практическое использование содержащихся в них правил поведения в интересах регулирования управленческих общественных отношений.

**Субъект административного права** – это обладатель прав и обязанностей, которыми он наделен с целью реализации полномочий, возложенных на него административным правом.

**Субъект административно-правовых отношений** – это физическое лицо или организация, являющееся участником управленческих правоотношений, наделенное определенными правами и обязанностями в сфере государственного управления и способное их осуществлять.

**Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти** образуются приказом федерального органа исполнительной власти для осуществления полномочий федерального органа исполнительной власти на определенной территории в соответствии с утвержденной в установленном порядке схемой размещения территориальных органов федерального органа исполнительной власти.

Территориальные органы:

принимают участие в соответствии с профилем их деятельности в выработке мер и способов государственного регулирования социально-экономического развития субъектов Федерации, в анализе межрегиональных программ, разработке вариантов межрегиональной кооперации и подготовке других вопросов, входящих в компетенцию соответствующих министерств и ведомств;

участвуют в совместной работе с органами исполнительной власти субъектов Федерации по разработке и реализации мероприятий, касающихся сферы их деятельности;

систематически информируют министерства и ведомства Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Федерации о проводимой ими работе в регионах.

**Федеральное агентство:**

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

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

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

**Федеральное министерство:**

является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сфере деятельности. Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства Российской Федерации министр Российской Федерации (федеральный министр);

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

в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации (в ред. от 20 мая 2004 г.);

осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств.;

осуществляет координацию деятельности государственных внебюджетных фондов.

Федеральное министерство принимает нормативные правовые акты по вопросам установленной сферы деятельности министерства и подведомственных ему федеральных служб и федеральных агентств, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства.

**Федеральная служба (служба) является:**

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

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

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

**Функции по принятию нормативных правовых актов** - издание на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц.

**Функции по контролю и надзору -**

осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;

выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;

регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.

**Функции по оказанию государственных услуг** - предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

**Функции по управлению государственным имуществом** - осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ.

**Юридические факты** - определенные жизненные обстоятельства (ситуации, условия), с которыми нормы права связывают возникновение, изменение или прекращение правоотношений. В качестве юридических фактов выступают, как правило, действия, а в некоторых случаях - события.

## 9.1. Список источников и литературы по административному праву

### *Используемые сокращения*

Закон Российской Федерации - Закон РФ

Собрание законодательства Российской Федерации – СЗ РФ

Российская газета – РГ

Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР - Ведомости СНД и ВС РСФСР

Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации - Ведомости СНД и ВС РФ

Верховный Совет Российской Федерации - ВС РФ

### **Источники**

#### **9.1.1. Нормативные правовые акты<sup>131</sup>**

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. // РГ, N 7, 21.01.2009.

2. Федеральный конституционный закон от 26 февр. 1997 г. № 1-ФКЗ (в действ. ред.) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ, 03.03.1997, № 9, Ст. 1011.

3. Федеральный конституционный закон от 17 дек. 1997 г. № 2-ФКЗ (в действ. ред.) «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ, 22.12.1997, № 51, Ст. 5712.

4. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (в действ. ред.) «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ, 04.06.2001, № 23, Ст. 2277.

5. Федеральный конституционный закон от 30 янв. 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» // СЗ РФ, 04.02.2002, № 5, Ст. 375.

\*\*\*

6. Закон РФ от 18 апр. 1991 г. № 1026-1 (в действ. ред.) «О милиции» // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 18.04.1991, № 16, Ст. 503.

7. Федеральный закон от 17 янв. 1992 г. № 2202-1 (в действ. ред.) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ, 20.11.1995, № 47, Ст. 4472; Ведомости СНД РФ и ВС РФ, 20.02.1992, № 8, Ст. 366.

8. Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 (в действ. ред.) «Об образовании» // Ведомости СНД и ВС РФ, 30.07.1992, № 30, Ст. 1797; СЗ РФ, 15.01.1996, № 3, Ст. 150.

9. Федеральный закон от 3 апр. 1995 г. № 40-ФЗ (в действ. ред.) «О Федеральной службе безопасности» // СЗ РФ, 10.04.1995, № 15, Ст. 1269.

10. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (в действ. ред.) «Об общественных объединениях» // СЗ РФ, 22.05.1995, № 21, Ст. 1930.

11. Федеральный закон от 10 янв. 1996 г. № 5-ФЗ (ред. от 22.08.2004) «О внешней разведке» // СЗ РФ, 15.01.1996, № 3, Ст. 143.

12. Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ (в действ. ред.) «О государственной охране» // СЗ РФ, 27.05.1996, № 22, Ст. 2594.

13. Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ (в действ. ред.) «Об обороне» // СЗ РФ, 03.06.1996, № 23, Ст. 2750.

14. Федеральный закон от 22 авг. 1996 г. № 125-ФЗ (в действ. ред.) «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» // СЗ РФ, 26.08.1996, № 35, Ст. 4135.

15. Федеральный закон от 23 авг. 1996 г. № 127-ФЗ (в действ. ред.) «О науке и государственной научно-технической политике» // СЗ РФ, 26.08.1996, № 35, Ст. 4137.

16. Федеральный закон от 6 фев. 1997 г. № 27-ФЗ (в действ. ред.) «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ, 10.02.1997, № 6, Ст. 711.

17. Федеральный закон от 8 авг. 2001 г. № 128-ФЗ (в действ. ред.) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ, 13.08.2001, № 33 (часть I), Ст. 3430.

18. Федеральный закон от 8 авг. 2001 г. № 134-ФЗ (в действ. ред.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» // СЗ РФ, 13.08.2001, № 33 (часть I), Ст. 3436.

19. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ (в действ. ред.) // СЗ РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), Ст. 1.

<sup>131</sup> Нормативные правовые акты приведены по состоянию на 15 февраля. 2009 г. при информационной поддержке Компании «Консультант Плюс».

20. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ (в действ. ред.) «Об альтернативной гражданской службе» // СЗ РФ, 29.07.2002, № 30, Ст. 3030.
21. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в действ. ред.) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ, 29.07.2002, № 30, Ст. 3032.
22. Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ (в действ. ред.) «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» // СЗ РФ, 02.12.2002, № 48, Ст. 4746.
23. Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ (в действ. ред.) «О техническом регулировании» // СЗ РФ, 30.12.2002, № 52 (ч. 1), Ст. 5140.
24. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (в действ. ред.) «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ, 02.06.2003, № 22, Ст. 2063.
25. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в действ. ред.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ, 06.10.2003, № 40, Ст. 3822.
26. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в действ. ред.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ, 02.08.2004, № 31, Ст. 3215.

### **Учебная литература**

#### **Основная:**

1. Алексин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России: Учебник.-М.: Зерцало, 2007, 712 с.
2. Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. - М.: Юристъ, 2008, 697 с.
3. Административное право Российской Федерации: Учебник для вузов / Под ред. д.ю.н., профессора Н.Ю. Хамановой. - М.: Юристъ, 2005, 553 с.

#### **Дополнительная:**

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. - М.: Омега-Л, 2004.
2. Бахрах Д.Н. Административное право России. - М.: Норма, 2006.
3. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. Учебник для вузов.- М.: Норма, 2004, 768 с.
4. Демин А.А. Административное право Российской Федерации: Учебное пособие. - М.: Зерцало-М, 2002, 384 с.
5. Демин А.А. Государственная служба: Учебное пособие. - М.: Зерцало-М, 1999.
6. Дмитриев Ю.А., Евтеева А.А., Петров С.М. Административное право. Учебник. - М.: Эксмо, 2005, 1008 с.
7. Глазунова Н.И. Система государственного управления: Учебник для вузов. - М.: Юнити-Дана, 2003.
8. Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: Учебный курс. - М., 2003.
9. Административное право России. Курс лекций / Под. общей ред. профессора Киясханова И.Ш. - М.: БФ МосУМВД России, 2003.
10. Административно-процессуальное право: Курс лекций / Под. ред. Киясханова И.Ш. - М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2004, 399 с.
11. Административное право зарубежных стран. Учебник / Под. ред. А.Н. Козырина и М.А. Шатиной. - М.: Спарк, 2003, 464 с.
12. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. - М.: Статут, 1999.
13. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. Полный курс. - М.: Изд-во Тихомирова, 2006, 652 с.
14. Сорокин В.Д. Административный процесс и административное право. - СПб.: Юр. институт, 2002.

#### **9.1.3. Рекомендуемая:**

1. Административная реформа в России: Научно-практическое пособие / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. - М.: Контракт, Инфра-М, 2006.
2. Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. - М.: Юрид.лит., 1975.
3. Атаманчук Г.В. Власть и управление в предмете административного права. Административное и информационное право (состояние и перспективы развития). - М.: Академический правовой университет, 2003.
4. Бахрах Д.Н. Государственная служба в Российской Федерации. - Екатеринбург, 1995.
5. Бачило И.Л. Функции органов управления. - М.: Юридическая литература, 1976.

6. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. ред. д.ю.н. И.Л. Бачило. - М., 1998.
7. Бельский К.С. Разделение властей и ответственность в государственном управлении. - М., 1990.
8. Бельский К.С. Феноменология административного права. - Смоленск, 1995.
9. Бобылев А.И., Горшкова Н.Г., Ивакин В.И. Исполнительная власть в России: Теория и практика ее осуществления. - М.: Право и государство, 2003.
10. Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. - М., 1982.
11. Граждан В. Д. Государственная служба как профессиональная деятельность. - Воронеж, 1997.
12. Корнев А.П. Нормы административного права и их применение. - М., 1978.
13. Кононов П.И. Административное право и административный процесс. - Киров, 2001.
14. Лапина М.А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: Научно-практическое пособие - М.: Изд-во Института проблем риска, 2006, 238 с.
15. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. - М., 1997.
16. Стариков Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование. - Воронеж, 1996.
17. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. - М., 2001.
18. Хаманева Н.Ю. Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. - М.: Новая Правовая культура, 2004.
19. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. - М., 1974.
20. Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. Монография. - М., 1999.

## **9.2. Материально-техническое и информационное обеспечение дисциплины**

В процессе обучения используются следующие технические средства обучения:

- компьютерное и мультимедийное оборудование для поиска справочной информации, нормативных правовых актов, учебной и научной литературы на официальных сайтах органов государственного управления, различных организаций и учреждений;
- компьютерные справочно-правовые системы для поиска необходимых документов, установленные в компьютерных классах (КонсультантПлюс и др.);
- компьютерный класс с установленной программой для компьютерного тестирования знаний студентов по темам дисциплины;
- электронная библиотека курса;
- поиск ссылок на интернет-ресурсы при изучении особенной части дисциплины.