

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
МОСКОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ

# АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Материал подготовлен с использованием правовых актов  
по состоянию на 30 апреля 2005 года

Второе издание,  
переработанное и дополненное

**Под редакцией  
заслуженного деятеля науки РФ,  
доктора юридических наук,  
профессора Л.Л. Попова**

Допущено Министерством образования Российской Федерации  
в качестве учебника для студентов высших учебных заведений,  
обучающихся по специальности "Юриспруденция"

Рецензенты:

кафедра военной администрации, административного  
и финансового права юридического факультета  
Военного университета Министерства обороны РФ;  
доктор юрид. наук, профессор И.И. Веремеенко

Авторы:

Ю.М. Козлов, засл. деятель науки РФ, доктор юрид. наук, профессор - введение в курс  
административного права, гл. гл. 1 - 3, 5, 8, 9, 15 - 18;

Д.М. Овсянко, доктор юрид. наук, профессор - гл. гл. 6, 7, 19 (совместно с Л.Л. Поповым),  
20 - 31, схемы;

Л.Л. Попов, засл. деятель науки РФ, доктор юрид. наук, профессор - предисловие, гл. гл.  
4, 10 - 14, 19 (совместно с Д. М. Овсянко), гл. гл. 32 - 36.

## ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

АПК - Арбитражный процессуальный кодекс РФ  
ВВС (СССР, РСФСР, РФ) - Ведомости Верховного Совета, Ведомости Съезда народных  
депутатов и Верховного Совета (СССР, РСФСР, РФ)  
ГК - Гражданский кодекс РФ  
ГПК - Гражданский процессуальный кодекс РФ  
ЖК - Жилищный кодекс РФ  
ТК - Трудовой кодекс РФ  
КоАП - Кодекс РФ об административных правонарушениях  
МРОТ - минимальный размер оплаты труда  
НК - Налоговый кодекс РФ  
САПП - Собрание актов Президента и Правительства РФ  
СК - Семейный кодекс РФ  
СЗ - Собрание законодательства РФ  
ТК - Таможенный кодекс РФ  
УИК - Уголовно-исполнительный кодекс РФ  
УК - Уголовный кодекс РФ  
УПК - Уголовно-процессуальный кодекс РФ  
ГрК - Градостроительный кодекс РФ  
КВВТ - Кодекс внутреннего водного транспорта РФ  
РГ - Российская газета

## **Размышления об административном праве (вместо предисловия)**

Сегодня невозможно писать и читать об административном праве как науке, отрасли законодательства и учебной дисциплине, не отдав дань памяти ушедшему из жизни автору настоящего учебника, выдающемуся ученому-административисту Юрию Марковичу Козлову. Написанные проф. Ю.М. Козловым разделы и главы этого учебника полностью сохранены в силу актуальности содержащихся в них фундаментальных теоретических положений науки административного права, не подверженных постоянно меняющимся конъюнктурным соображениям. Произведена лишь редакторская правка, связанная с осуществляемой в стране административной реформой и изменениями в законодательстве.

Теперь все в большей мере мы осознаем, как много сделал для развития науки административного права, подготовки высококвалифицированных юристов Ю.М. Козлов. Этому благородному делу он посвятил всю свою жизнь, весь свой талант, энергию, здоровье, человеческое обаяние.

В научных трудах Ю.М. Козлова нашли отражение самые важные проблемы административно-правовой науки - предмет, административные правоотношения, органы государственного управления, а затем исполнительной власти, административный процесс, управление в области экономики, участие граждан в управлении и многие другие.

Неоценима роль Ю.М. Козлова в развитии юридического образования. Многие годы он был деканом, заведующим кафедрой административного права юридического факультета Московского государственного университета, последнее время - профессором кафедры административного права Московской государственной юридической академии. Ряд учебников по административному праву написаны им или под его редакцией. И, несомненно, они стали классическими образцами для всех авторов и читателей, работающих в юриспруденции.

Через школу Ю.М. Козлова прошли поколения студентов, аспирантов, докторантов, которые развивают в науке и реализуют на практике неисчерпаемый клад его мыслей, идей, взглядов, предвидений и, опираясь на его наследие, в современных условиях идут дальше.

Настоящий учебник имеет целью ознакомить прежде всего студентов высших юридических учебных заведений, а также всех, кого по характеру работы интересуют актуальные проблемы современной правовой системы России, с одной из важнейших правовых отраслей - административным правом.

Административное право является базовой, ключевой отраслью наряду с конституционным, гражданским и уголовным правом. Оно составляет основу правового регулирования разнообразных общественных отношений, повседневно возникающих в различных сферах общественной и государственной жизни. Исторические истоки этой правовой отрасли коренятся в возникших еще в древнейшие времена зачатках правовых начал, призванных организующе воздействовать на жизнь общества во всем ее многообразии.

Одну из ведущих позиций при этом занимают юридические установления (нормы, правила), с помощью которых обеспечиваются упорядоченность, согласованность общественных связей, без чего практически невозможно существование и прогрессивное развитие общества, каким бы то ни было образом организованного (монархическим, республиканским и т.п.). На это всегда нацелен механизм государственной власти, в распоряжении которого имеются необходимые юридические средства.

Конечно, вся действующая правовая система, используя рычаги государственной власти, всегда выполняла и выполняет в наши дни свое социальное назначение - выступает в качестве организатора общественной жизни.

Тем не менее исторически возникла и получила многовековое развитие объективная потребность в особых регуляторах, имеющих своим непосредственным объектом собственно организующую деятельность власти и связанные с нею общественные отношения. Подобной деятельности древние римляне дали специальное название - *administratio*, что означает руководство, управление. Так возникло управленческое, или административное, право.

Современное российское административное право призвано юридически регулировать повседневную государственно-управленческую деятельность, возникающие в ее процессе многообразные управленческие отношения. А их можно без труда обнаружить на различных участках хозяйственной, социально-культурной и чисто административной работы (оборона, безопасность, внутренние дела и т.п.). Тем самым административное право выполняет роль одного из наиболее ярко проявляющихся выразителей публично-правовых, т.е. государственных, интересов в различных сферах общественной жизни.

Важно подчеркнуть, что под регулирующее воздействие норм административного права соответственно подпадают те общественные связи, в которых непременным участником

является государственная администрация, представляемая органами государственного управления федерального и регионального (республики, края, области и т.п.) уровня. В связи с организацией государственно-властного механизма на основе теории разделения властей эти органы конституционно названы органами исполнительной власти. Это наименование означает, что осуществляемая ими деятельность подчинена назначению исполнительной власти, являющейся фундаментом административного права.

Исполнительная власть в системе разделения властей призвана обеспечивать проведение в жизнь общих требований, правил, сформулированных нормами законодательства, их неуклонное исполнение всеми государственными и негосударственными образованиями, всеми гражданами. Тем самым исполнительная власть обеспечивает проведение в жизнь государственной политики.

Достижение этих целей предполагает создание специального механизма исполнительной власти, т.е. системы государственных органов, в деятельности которых осуществляется практическая реализация исполнительной власти. Это и есть органы исполнительной власти (или государственного управления). Они практически администрируют, т.е. управляют экономической, социально-культурной и административно-политической сферами жизни страны. Их деятельность по своей сути является управленческой, исполнительной и внесудебной. Подобного рода необходимая государственная деятельность является наиболее зримым проявлением (внешним выражением) государственной власти.

Сущностное назначение исполнительной власти, государственного управления состоит в двух словах - "практически организовать". Практически организовать проведение законов в жизнь, достижение поставленной цели, определенного положительного результата. Этой работой и занимаются повседневно, непрерывно органы исполнительной власти, осуществляя государственное управление.

Поэтому конституционное понятие исполнительной власти не исключает, а, напротив, предполагает необходимость совершенствования, укрепления государственного управления, управленческой вертикали. Причем эта вертикаль включает два типа государственного, или публичного, управления: 1) четкое, твердое управление всеми государственными органами и организациями; 2) более мягкое государственное регулирование, т.е. установление общих правил (налоговых, таможенных, противопожарных и т.д.) в отношении государственных и негосударственных организаций, включая и местное самоуправление.

Тенденцию укрепления вертикали государственного управления подтверждают и недавно принятые Президентом РФ и Парламентом РФ решения о новом порядке избрания глав исполнительной власти субъектов Федерации и некоторые другие.

Эффективное государственное управление возможно только при постановке перед всеми органами публичной власти, всем обществом четких, ясных, достижимых и конкретных целей, при этом обязательно понятных и одобряемых гражданами страны. Например - удвоить до 2010 года внутренний валовой продукт, обеспечить экономический рост, победить бедность, создать боеспособные Вооруженные силы. Эти цели понятны населению, одобряются им и, скорее всего, прежде чем их обнародовать, просчитаны по своей достижимости и обеспеченности необходимыми ресурсами.

Повышению эффективности государственного управления, исполнительной власти служит административная реформа. Она необходима: надо повышать управляемость во всех отраслях и сферах - экономических, социально-культурных, административно-политических; надо совершенствовать систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, государственную службу, организацию местного самоуправления, устранять административные барьеры, прежде всего перед малым и средним предпринимательством, ликвидировать избыточные, дублирующие функции органов исполнительной власти: и федеральных, и региональных.

Вместе с тем хорошо отлаженный, обеспеченный всем необходимым дисциплинированный госаппарат в общей эффективности, результативности управленческой деятельности не является решающим фактором. Основное здесь зависит от характера и содержания работы каждого государственного служащего, каждого чиновника, от их отношения к людям, физическим и юридическим лицам, которым они призваны служить, создавать условия реализации ими своих прав, свобод и законных интересов. Ведь очень часто, как говорил один из классиков, - по форме все правильно, а по существу - издевательство.

Почему подобное происходит? Попробуем ответить на этот вопрос.

Обратимся к Конституции РФ. В ней (ст. 2) впервые в истории России записано: человек, его права и свободы являются высшей ценностью. К чему мы привыкли за последние десятилетия? Что граждане - винтики и колесики огромной государственной машины, т.е.

средство для достижения каких-либо целей. За многие десятилетия в нашу психологию вошло это жесткое тоталитарное представление о человеке, гражданине. И вдруг - высшая ценность. К этому надо привыкнуть. А далее в этой статье говорится: признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства.

Ключевое и самое трудное для реализации слово первое - признание. Все остальное зависит от того, есть это признание или оно отсутствует.

Вспомним библейскую притчу. Моисей 40 лет водил по пустыне своих соплеменников, чтобы вытравить из их сознания психологию рабов, чтобы они свободными людьми пришли на Землю Обетованную, хотя идти до нее из Египта не так и далеко.

Думается, мы быстрее пройдем этот путь, и россияне будут жить в подлинно демократической богатой стране, в условиях подлинно правового государства.

Все, что сказано выше о государственном управлении, об административной реформе, решающим образом влияет на сущность, назначение и цели административного права.

Многие годы мы писали и говорили, что административное право призвано регулировать общественные отношения, возникающие в процессе реализации исполнительной власти, осуществления государственного управления. И это правильно. Однако в современных условиях этого явно недостаточно и сущность административного права должна быть дополнена вторым и, может быть, самым важным элементом. А именно, административное право все в большей мере призвано регулировать отношения, возникающие между личностью и государством, между гражданином и органами власти, обеспечивая реализацию и охрану прав и свобод граждан в сфере государственного управления, их защиту от возможного произвола, ущемления или ограничения этих прав и свобод со стороны того или иного чиновника государственного аппарата.

В связи с этим огромное значение имеют цели, достижению которых служит административное право. Назовем основные из них. Административное право обеспечивает:

во-первых, целенаправленное управленческое воздействие органов исполнительной власти, государственного управления на те или иные объекты и процессы в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах с целью приведения их в упорядочение, согласованное состояние в противоположность хаосу, дикости, невежеству;

во-вторых, создание системы и структуры федеральных и иных органов исполнительной власти, устанавливая сферу их деятельности, задачи, функции, полномочия, права, внутреннюю организацию, имея в виду повышение их эффективности, устранение дублирующих, излишних, коррупционных элементов компетенции;

в-третьих, рамки правовых стандартов, внутри которых должно осуществляться управление государством и обществом. Это значит, что органы исполнительной власти и их должностные лица осуществляют свою деятельность только в рамках установленных законом общих правил, полномочий, и выход за их пределы недопустим;

в-четвертых, оптимальный уровень управления государством и обществом с использованием административно-правовых институтов, например, государственной службы, административной ответственности. Это значит, что хорошее администрирование должно осуществляться эффективно и экономно. Оно достижимо только при открытости, прозрачности, обоснованности, участии сторон, создании механизма подотчетности, возможности обжалования при принятии и исполнении принимаемых решений;

в-пятых, законное и справедливое обращение с гражданами, создание необходимых условий для реализации прав, свобод и законных интересов личности в управлении, создание условий для правомерного поведения, для того, чтобы граждане не становились правонарушителями. Органы исполнительной власти и их должностные лица обладают большой властью в отношении граждан. Получение многих благ (лицензии, социальные льготы, компенсации, пенсии, право заняться бизнесом и т.д.) зависит от администрации. Основная здесь цель - государство, органы исполнительной власти, должностные лица должны обращаться с людьми справедливо, уважать их права, свободы и законные интересы.

Изменения сущности административного права в современных условиях связаны прежде всего со становлением Российской Федерации как демократического федеративного правового государства. Эти изменения можно сгруппировать по ряду направлений.

Изменение политической системы повлекло за собой изменение положения в обществе и государстве личности, гражданина - он, его права и свободы стали высшей ценностью.

В нормативных правовых актах, например, Федеральных законах "О милиции", "О безопасности", "О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации", "Об органах Федеральной службы безопасности Российской Федерации", отсутствуют идеологические характеристики сущности государства, государственно-правовых и

общественных институтов, которые в прошлых подобных правовых документах служили фиктивным прикрытием тоталитарного государства. Сейчас конституционно закреплены многопартийность и идеологическое разнообразие.

Гуманизация всех институтов государства и общества, перенос центра внимания на обеспечение прав и свобод человека привели к пересмотру концепции взаимоотношений государства и гражданина. Вместо признаваемого приоритета общественных, государственных интересов над личными в основу положена концепция приоритета личности, взаимной ответственности государства и гражданина.

Между тем еще не так давно господствующей была принципиально иная позиция, которая отражалась в деятельности всех государственных органов, во всех правовых актах. Вот как ее выразил в 1927 году известный административист Карадже-Искров: "Индивидуальная свобода не является для нас основным принципом... наше государство проникнуто идеями коллективизма и не склонно выдвигать на первый план личность. Наоборот, оно рассматривает отдельных личностей как средство для достижения своих целей... у нас личность не является чем-то самоценным, она лишь винтик огромной машины. Поэтому и обеспечение ее прав стоит на втором месте" <\*>. К счастью, эти времена ушли, и положение, зафиксированное в ст. 2 Конституции РФ, находит реальное отражение в новейшем законодательстве, в том числе и административном.

-----  
<\*> Карадже-Искров Н.П. Новейшая эволюция административного права. Иркутск, 1927. С. 83.

Организация государственной власти на основе теории разделения властей привела к прекращению всевластия Советов и партийной номенклатуры, к самостоятельности исполнительной власти и административного права, которое ранее обычно заменялось "телефонным" правом партийных руководителей.

Реорганизация федеративного устройства России связана с закреплением новых принципов Федерации, которые призваны обеспечить целостность и суверенитет России в целом и одновременно необходимый уровень самостоятельности ее субъектов, возможность решения на местах широкого комплекса проблем развития территорий с учетом их национальных, экономических и иных интересов и особенностей. Роль административного права в этом процессе также коренным образом меняется, поскольку ст. 72 Конституции РФ к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов отнесено административное и административно-процессуальное законодательство. А это значит, что все субъекты Федерации могут создавать необходимую им собственную административно-правовую законодательную базу, разумеется, не противоречащую федеральному законодательству, для успешного функционирования органов исполнительной власти своего уровня, исполнительных органов местного самоуправления, обеспечения прав и свобод граждан на своей территории.

Переход к рыночным отношениям в экономике повлиял и на сущность административного права. Возникновение многообразия форм собственности потребовало и равной защиты со стороны государства всех ее видов, государственного регулирования новых экономических процессов. Между тем на первом этапе экономических реформ государство вместе со сложившимся ранее правовым механизмом "ушло" из экономики, предоставив право решать возникшие в экономике совершенно новые проблемы рыночным механизмам, в частности конкуренции. Однако все это привело к возникновению дикого рынка, дикой приватизации и другим тяжелым последствиям. Стало ясно, что без государственного регулирования, и прежде всего административно-правового, экономические проблемы решить невозможно. Государство с помощью административного права стало усиливать свое воздействие на экономику, облекая экономические механизмы - цена, прибыль, налог, пошлина, квота, кредит и т.д. - в административно-правовую форму, т.е. пошло по пути, по которому идут все развитые страны.

Формирование правового государства, правовая реформа на основе верховенства Конституции РФ, приоритета закона во всех сферах жизни общества не оставили в стороне и административное право. Суть изменений, здесь происходящих, состоит в том, что ранее административное право представляло собой совокупность в основном подзаконных актов, т.е. постановлений правительства, актов министерств и ведомств - приказов, инструкций, наставлений, уставов, положений, которые нередко не только подменяли закон, но и дополняли, изменяли, а подчас и сводили его на нет, т.е. создавали почву для произвола, ограничения, стеснения прав и свобод граждан, а в итоге для коррупции. Теперь основные вопросы функционирования исполнительной власти регулируются на основе законов, нормативных указов Президента РФ. Уже приняты Налоговый, Бюджетный, Водный,

Воздушный, Внутреннего водного транспорта, Земельный, Жилищный, Градостроительный и другие кодексы, носящие во многом административно-правовой характер.

К сожалению, довольно часто слова "администрация", "администрирование" вызывают негативную реакцию, как нечто чисто бюрократическое, чиновничье, приказное, принудительное.

Действительно, административное право, впрочем, как и все иные отрасли права, осуществляет не только регулятивную, но и правоохранительную функцию, что предполагает возможность использования в интересах обеспечения должного правового поведения в сфере государственного управления средств юридического принуждения. И это закономерно, а потому не должно превращаться в оценочную категорию.

Нужно уметь видеть в регулируемых административным правом отношениях главное - позитивное воздействие на регулируемые общественные связи, причем на первый план выдвигаются отношения аппарата государственного управления с гражданами. Как-то было замечено, что такого рода отношения возникают, изменяются и прекращаются для каждого гражданина практически ежедневно. И это действительно так. В подтверждение достаточно сослаться на то, что практическая реализация провозглашенных Конституцией РФ демократических прав и свобод личности осуществляется органами и должностными лицами, представляющими исполнительную власть, и при наличии механизма административно-правового регулирования.

Именно ими решаются вопросы, связанные с реализацией права на труд, образование, социальное обеспечение, заменой льгот денежными компенсациями, охрану здоровья; именно они выдают гражданам лицензии (разрешения) на предпринимательскую деятельность, регистрируют изменения места пребывания и жительства, назначают государственные пенсии, оказывают жилищно-коммунальные услуги, охраняют их жизнь, здоровье и имущество и т.п. Так, по существу, строятся основные правоотношения между государственной властью и гражданином.

Представители исполнительной власти обеспечивают охрану законных прав и интересов граждан, рассматривают и разрешают административно-правовые споры, возникающие по инициативе граждан (например, административный порядок рассмотрения жалоб граждан на неправомерные действия должностных лиц), и т.п.

Органы исполнительной власти, руководствуясь требованиями законодательства, играют заметную роль и в новой для нашего общества сфере общественных отношений, порожденной переходом к институтам рынка, многообразием форм собственности. Административно-правовое регулирование становится одним из необходимых средств целенаправленного государственного воздействия на экономику.

Нельзя при этом игнорировать и то, что все более разнообразные организационные формы приобретают функции государственного контроля и надзора, причем не только в экономической сфере.

Административному праву отводится существенная роль в обеспечении национальной безопасности страны и общественного порядка, в регламентации деятельности органов исполнительной власти в этой жизненно важной сфере.

Весьма значительна роль административного права в борьбе с административными правонарушениями. И здесь поистине эпохальное значение для административного законодательства, административно-правовой науки и юрисдикционной практики имеет принятие нового Кодекса РФ об административных правонарушениях, вступившего в действие с 1 июля 2002 г.

Таким образом, перед нами предстает широкое полотно, иллюстрирующее содержание норм административного права и характер общественных отношений, составляющих его предмет.

Настоящий учебник дает обобщенную и всестороннюю характеристику этой отрасли российского права.

## **ВВЕДЕНИЕ В КУРС АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА**

### **Управление, государственное управление, исполнительная власть**

Общее понятие управления.  
Управление как социальное явление

В самом широком смысле управление означает руководство чем-либо (или кем-либо). В подобном понимании оно трактуется и в наши дни. Однако ограничиться такой констатацией недостаточно. Возникает потребность раскрытия содержания этого руководства, его функционального назначения. Общетеоретические позиции, включая кибернетические, дают достаточные основания для следующих выводов:

1. Управление есть функция организованных систем различной природы (биологических, технических, социальных), обеспечивающая их целостность, т.е. достижение стоящих перед ними задач, сохранение их структуры, поддержание должного режима деятельности.

2. Управление служит интересам взаимодействия составляющих ту или иную систему элементов и представляющих единое целое с общими для всех элементов задачами.

3. Управление - внутреннее качество целостной системы, основными элементами которой являются субъект (управляющий элемент) и объект (управляемый элемент), постоянно взаимодействующие на началах самоорганизации (самоуправления).

4. Управление предполагает не только внутреннее взаимодействие составляющих систему элементов. Существует множество взаимодействующих целостных систем различного иерархического уровня, что предполагает осуществление управленческих функций как внутрисистемного, так и межсистемного характера. В последнем случае система высшего порядка выступает в роли субъекта управления по отношению к системе низшего порядка, являющейся в рамках взаимодействия между ними объектом управления.

5. Управление по своей сути сводится к управляющему воздействию субъекта на объект, содержанием которого является упорядочение системы, обеспечение ее функционирования в полном соответствии с закономерностями ее существования и развития. Это - целенаправленное упорядочивающее воздействие, реализуемое в связях между субъектом и объектом и осуществляемое непосредственно субъектом управления.

6. Управление реально тогда, когда налицо известное подчинение объекта субъекту управления, управляемого элемента системы ее управляющему элементу. Следовательно, управляющее (упорядочивающее) воздействие - прерогатива субъекта управления.

7. В процессе управления находят свое непосредственное выражение его функции, определяемые природой и назначением управленческой деятельности. Это означает, что управление имеет функциональную структуру.

Под функциями управления понимаются наиболее типичные, однородные и четко выраженные виды (направления) деятельности управляющего субъекта, отвечающие содержанию и служащие интересам достижения основных целей управляющего воздействия. К их числу, как правило, относят: прогнозирование (планирование); организацию (формирование системы управления и обеспечение ее нормальной деятельности); координацию (обеспечение согласованных действий различных участников отношений в управляемой сфере); регулирование (установление режима взаимодействия субъекта и объекта управления); распорядительство (властное решение конкретных вопросов, возникающих в управляемой сфере); контроль (наблюдение за функционированием управляемой сферы).

Таковы основные черты, характеризующие общее понятие управления. Они полностью приемлемы и для понимания управления в социальной сфере, где в роли субъектов и объектов управления выступают люди и их различные объединения.

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.

Социальное управление как атрибут общественной жизни выражается в признаках, предопределенных общими чертами, свойственными управлению как научной категории, а также особенностями организации общественной жизни. Наиболее существенное значение имеют следующие из них.

Во-первых, социальное управление есть только там, где проявляется совместная деятельность людей. Сама по себе такого рода деятельность (производственная и иная) еще не в состоянии обеспечить необходимое взаимодействие ее участников, бесперебойное и эффективное выполнение стоящих перед ними общих задач, достижение общих целей. Управление организует людей именно для совместной деятельности в определенные коллективы и организационно их оформляет.

Во-вторых, социальное управление своим главным назначением имеет упорядочивающее воздействие на участников совместной деятельности, придающее взаимодействию людей организованность. При этом обеспечивается согласованность индивидуальных действий участников совместной деятельности, а также выполняются общие функции, необходимые для регулирования такой деятельности и прямо вытекающие из ее природы (например, планирование, координация, контроль и т.п.).

В-третьих, социальное управление имеет в качестве главного объекта воздействия поведение (действия) участников совместной деятельности, их взаимоотношения. Это - категории сознательно-волевого характера, в которых опосредуется руководство поведением людей.

В-четвертых, социальное управление, выступая в роли регулятора поведения людей, достигает этой цели в рамках общественных связей, являющихся по сути управленческими отношениями. Возникают они прежде всего между субъектом и объектом в связи с практической реализацией функций социального управления.

В-пятых, социальное управление базируется на определенной соподчиненности воли людей - участников управленческих отношений, так как их отношения имеют сознательно-волевое опосредование. Воля управляющих приоритетна по отношению к воле управляемых. Отсюда - властность социального управления, означающая, что субъект управления формирует и реализует "господствующую волю", а объект подчиняется ей. Так выражается властно-волевой момент социального управления.

Следовательно, власть есть специфическое средство, обеспечивающее следование воли управляемых воле управляющих. Так происходит волевое регулирование поведения людей, а в условиях государственной организации общественной жизни обеспечивается необходимое "вмешательство" государственной власти в социальные отношения.

В-шестых, социальное управление нуждается в особом механизме его реализации, который олицетворяют субъекты управления. В роли таковых выступают определенные группы людей, организационно оформленные в виде соответствующих органов управления (общественных либо государственных), или же отдельные, управомоченные на это лица. Их деятельность, имеющая специфическое назначение и особые формы выражения, является управленческой.

Управление, понимаемое в социальном смысле, многообразно. В самом широком виде оно может пониматься в качестве механизма организации общественных связей. Здесь можно говорить о том, что задачи и функции этого механизма практически выполняют все государственные органы независимо от их конкретного назначения, а также общественные объединения. Элементом системы социального управления является также и местное самоуправление.

Социальное управление имеет и специальный смысл. В этом варианте его обычно характеризуют как государственное управление, под которым понимается специфический вид государственной деятельности, отличный от ее иных проявлений (например, законодательная, судебная, прокурорская деятельность), а также от управленческой деятельности общественных объединений и других негосударственных формирований (трудовые коллективы, коммерческие структуры и т.п.). Государственное управление - разновидность социального управления, с функционированием которого традиционно связано формирование особой правовой отрасли - административного права.

### Государственное управление

Термин "государственное управление" широко используется в зарубежной научной литературе, а также в законодательстве многих стран. Почти 80 лет он употреблялся и у нас, давая тем самым конституционные основания для выделения данного вида государственной деятельности.

Конституция РФ 1993 г. ввела новый термин - "исполнительная власть". Означает ли это, что государственное управление ликвидировано или же налицо чисто терминологическое изменение?

Ответ может быть один: все объясняется конституционным провозглашением принципа разделения властей. В соответствии со ст. 10 Конституции РФ государственная власть осуществляется на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

В связи с этим представляет интерес соотношение государственного управления и исполнительной власти. Но прежде всего выясним, какое содержание вкладывалось в понятие "государственное управление" до 90-х гг. прошлого столетия.



Любая деятельность состоит из решения, его реализации (исполнения) и контроля за реализацией.

По существу, на подобной основе строится государственный аппарат, т.е. совокупность органов, олицетворяющих государственную власть. Соответственно в рамках этого аппарата происходит "разделение труда" по осуществлению государственных задач и функций. Оно предполагает, что и находило свое конституционное выражение, выделение органов государственной власти (так назывались Советы всех уровней), органов государственного управления и судебных органов. Каждый из них был призван осуществлять тот или иной вид государственной деятельности. Так, на долю органов государственной власти приходилось решение наиболее важных вопросов государственной и общественной жизни в форме законов (создание законов); органы государственного управления в основном осуществляли реализацию законов (приведение их в исполнение); судебные органы выполняли законоохранительную функцию.

В механизме "разделения труда" место и роль государственного управления характеризуются как:

а) конкретный вид деятельности по осуществлению единой государственной власти, имеющий функциональную и компетенционную специфику, отличающую его от иных видов (форм) реализации государственной власти;

б) деятельность исполнительно-распорядительного характера. Основным направлением ее является исполнение, т.е. проведение в жизнь законов и подзаконных нормативных актов. Достигается эта цель использованием необходимых юридически властных полномочий (распорядительство);

в) прерогатива специальных субъектов, обобщенно обозначаемых как исполнительно-распорядительные органы государственной власти или же органы государственного управления;

г) исполнительная деятельность, осуществляемая в процессе повседневного и непосредственного руководства хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством. Непосредственность такого руководства обусловлена тем, что именно в ведении (организационном подчинении) органов государственного управления находилась основная масса объектов собственности, выражая тем самым качество государства как собственника основных средств производства;

д) подзаконная деятельность, осуществляемая "на основе и во исполнение закона"; она вторична по отношению к законодательной деятельности.

Исполнительная власть: понятие, механизм,  
соотношение с государственным управлением  
(государственным регулированием)

В 90-е гг. прошлого столетия вместо термина "государственное управление" стал употребляться иной - "исполнительная власть". Тем самым в механизме государственной власти был осуществлен переход от "разделения труда" к "разделению властей". Что изменилось в связи с этим?

Государственная власть всегда едина в своих основных проявлениях: законодательство, исполнительство, правосудие. Тем не менее разделение властей ранее игнорировалось. Торжествовал тезис о соединении законодательства и управления, законодательной власти с исполнительной. Все это внедрялось в науку и практику под прямым воздействием окончательно развенчавшего себя лозунга "Вся власть Советам!", никогда не бывшего реальным. Разделение властей официально признавалось чисто "западным" явлением, неприемлемым для наших условий, якобы подрывающим единство государственной власти.

В действительности теория "разделения властей" (условность данной формулы очевидна) исходит из следующих принципиальных позиций. Государственная власть не может принадлежать одному лицу или одному государственному органу, ибо это создает угрозу создания тоталитарного, антидемократического режима. Не может она также ограничиваться законодательством. Соответственно государственная власть должна строиться на определенной функционально-компетенционной специализации, не нарушающей, однако, ее принципиального единства. Это означает, что именно власть в ее государственно-правовом выражении (юридически властные полномочия) служит единой основой функционирования субъектов, олицетворяющих ту или иную ее ветвь. Все они - ветви единого "дерева". Но раздел властных функций между ними необходим, а потому и появились три ветви государственной

власти, отличающиеся определенной степенью самостоятельности. Каждой ветви соответствуют субъекты (органы государственной власти), ее выражающие.

Все это в принципе было характерно и для организации государственно-властного механизма на основе "разделения труда" внутри него. Налицо, следовательно, отсутствие сущностных различий между "разделением властей" и "разделением труда". Что же в такой ситуации характерно для исполнительной власти? Исполнительная власть:

1) представляет собой относительно самостоятельную ветвь (вид, разновидность) единой государственной власти Российской Федерации, тесно взаимодействующую с законодательной и судебной ее ветвями. Разделение властей нельзя абсолютизировать, доводя дело до признания полной независимости каждой ветви. Все они взаимосвязаны;

2) самостоятельна, но только в функционально-компетенционном смысле. Ее функции связаны с практической реализацией законов в общегосударственном масштабе (исполнительство), для чего используется определенная часть государственно-властных полномочий. Другая часть таких полномочий приходится на долю законодательной и судебной властей. Следовательно, исполнительную власть можно характеризовать в качестве подсистемы в рамках системы единой государственной власти или ее механизма;

3) непереносимый атрибут государственно-властного механизма, построенного на началах разделения властей. Она всегда существует наряду с законодательной и судебной властями. Там же, где отсутствуют три ветви государственной власти, исполнительная власть в ее государственно-правовом (конституционном) значении не функционирует. Например, ее нет на уровне отдельных государственных предприятий и учреждений, негосударственных формирований;

4) как и любое другое проявление властных полномочий, есть способность и возможность оказывать определяющее воздействие на деятельность, поведение; право и возможность подчинять других своей воле. Ее отличительным признаком является то, что власть реализуется в отношении к различным (коллективным или индивидуальным) элементам государственно-организованного общества, т.е. в общегосударственном масштабе и в качестве специфической государственной функции правоприменительного (правоисполнительного) характера;

5) являясь ветвью единой государственной власти, не может отождествляться с видом государственной деятельности. Соответствующий вид такой деятельности - не сама власть, а лишь форма ее практической реализации. Следовательно, исполнительная власть не тождественна исполнительной деятельности. Власть - сущностное выражение таковой деятельности, ее функциональной направленности и компетенционной определенности, т.е. категория базового характера. В силу этого исполнительная власть не тождественна и государственному управлению, которое всегда характеризовалось как определенный вид государственно-властной деятельности;

6) выражается в особом виде государственной деятельности и по своей сути правоприменительна. Это ее принципиальное качество и назначение. Для исполнительной власти характерно в основном правоприменение позитивного характера, т.е. прямое исполнение требований законодательства прежде всего в целях организации нормальной и эффективной работы всех находящихся под ее воздействием объектов экономики, культуры и т.п.;

7) имеет определенное субъектное выражение. Это значит, что она олицетворяется в деятельности специальных субъектов, наделенных исполнительной компетенцией. Такого одно из непереносимых требований разделения властей. Соответственно исполнительная власть представлена в государственно-властном механизме органами исполнительной власти. Естественно, что ими не могут быть ни законодательные, ни судебные органы государственной власти.

Следовательно, исполнительная власть приобретает динамические качества через деятельность таких государственных органов, которые могут характеризоваться в качестве субъектов исполнительной власти.

Вместе с тем, имея субъектное выражение, исполнительная власть не может пониматься как система органов государственной власти, призванных осуществлять исполнительную деятельность. Из ст. 77 Конституции РФ вовсе не вытекает вывод о том, что единая система органов исполнительной власти и есть сама исполнительная власть. Она получает свое выражение в их практической деятельности;

8) характеризуется тем, что в непосредственном распоряжении ее субъектов находятся все наиболее существенные атрибуты государственной власти: финансы, важнейшие средства

коммуникации, армия и иные воинские формирования (например, внутренние войска), милиция, службы внутренней и внешней безопасности, уголовно-исполнительные учреждения и др.;

9) в процессе реализации выступает как организованный институт. Это естественно, так как организация есть не что иное, как внутренняя упорядоченность, согласованность взаимодействия относительно самостоятельных частей целого (например, субъектов управления, управляемых и др.), т.е. то, что составляет сущность управления. Организация означает, что, во-первых, весь механизм исполнительной власти практически организует исполнение законов; во-вторых, этот механизм должен быть сам необходимым образом организован. Организация, следовательно, обеспечивает упорядоченность управленческой работы.

Изложенные положения дают необходимую основу для решения вопроса о соотношении исполнительной власти и государственного управления. Ранее подобный вопрос не возникал, поскольку государственное управление безоговорочно отождествлялось с исполнительно-распорядительной деятельностью. Сейчас он актуален в силу того, что термин "исполнительно-распорядительная деятельность" утратил свое универсальное значение, исчез из нормативных правовых актов.

Тем не менее сохранилась единая основа - исполнение. Она в равной мере характеризует как исполнительно-распорядительную деятельность (т.е. государственное управление в его "старом" понимании), так и деятельность по реализации исполнительной власти. При этом надо учитывать, что исполнительная власть в значительной степени - категория политико-правовая, в то время как государственное управление - организационно-правовая.

Право на жизнь имеют обе эти государственно-правовые категории, несмотря на то, что в Конституции РФ нет упоминания о государственном управлении. Тем не менее государственное управление - реальность, без которой не может работать государственно-властный механизм. Поэтому государственное управление по своему назначению представляет собой не что иное, как вид государственной деятельности, в рамках которой практически реализуется исполнительная власть.

В этом смысле интерес представляет, например, раздел III Водного кодекса РФ - "Государственное управление в области использования и охраны водных объектов", где говорится об "органах исполнительной власти, осуществляющих государственное управление" в регулируемой Кодексом области <\*>. Сформулированный вывод подтверждают также принятые в последнее время указы Президента РФ о совершенствовании государственного управления в различных сферах государственной деятельности.

-----

<\*> СЭ РФ. 1997. N 12. Ст. 4383; 2001. N 11. Ст. 1001.

Следует иметь в виду, что понятие "государственное управление" - более широкое, нежели понятие "исполнительная власть". Последняя в известном смысле производна от государственного управления. Она призвана определить объем и характер государственно-властных полномочий, реализуемых в процессе государственно-управленческой деятельности. В то же время государственное управление - это и есть тот вид деятельности, который направлен на практическую реализацию исполнительной власти. Последняя, 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. Однако далеко не все такого рода звенья могут быть субъектами исполнительной власти в ее конституционном смысле. В противном случае придется признать в качестве таковых, например, администрацию государственной организации либо концерна и т.п., таких звеньев системы государственного управления, которые находятся за пределами действия принципа разделения властей.

В нормативных правовых актах часто говорится об исполнительных органах. Очевидно, что орган исполнительной власти не может не быть одновременно и исполнительным органом. Тем не менее "исполнительный орган" - собирательный термин, который может быть использован для обозначения всех субъектов 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 организаций, общественных объединений, коммерческих структур).

Сейчас происходят процессы, свидетельствующие об известном уменьшении удельного веса государственного управления некоторыми областями жизни, прежде всего экономикой.

Это не умаляет роли исполнительной власти и государственно-управленческой деятельности в целом. Служебная роль государства как основного субъекта управления сохраняется и в условиях разгосударствления, приватизации, акционирования, становления институтов частной собственности, развития местного самоуправления. Указанные общественные явления не проявляются сами по себе, стихийно. Они требуют не только государственной поддержки, защиты, но и регулирования.

В связи с этим интерес приобретает соотношение понятий "государственное управление" и "государственное регулирование".

Государственное управление или практическая реализация исполнительной власти по своей юридической сути есть регулирующая деятельность. Однако при анализе его механизма и структуры нередко звучат чуть ли не как антиподы два основополагающих понятия - управление и регулирование. Законодательные и подзаконные правовые акты часто отдают предпочтение регулированию. Вместе с тем еще чаще два названных понятия подменяют друг друга, причем четкое разграничение между ними не проводится.

Каковы исходные позиции правильного понимания возникшей проблемы?

Прежде всего - учет функциональной структуры процесса управления, в соответствии с которой общая теория управления и теория государственного управления характеризуют регулирование как неперенный элемент управленческой деятельности или одну из общеуправленческих функций.

Следовательно, не управление является частью регулирования, а наоборот - регулирование есть часть управления, т.е. его функция. Значение ее несомненно, так как суть регулирования состоит в упорядочении, налаживании, в направлении движения и развития, в подчинении определенному порядку, в установлении правильного взаимодействия, в создании условий нормальной работы.

В подобном понимании регулирование тождественно содержанию управления, что естественно, ибо часть всегда выражает основные признаки целого. Регулирование наиболее ярко выражает тот комплекс действий, которые совершаются в процессе управленческой деятельности. Эти его качества определяются тем, что по смыслу содержания регулирование осуществляется главным образом путем установления наиболее общих правил управления (программ), которыми должны руководствоваться участники управленческих отношений, корректировки этих правил в связи с изменениями ситуации в сфере управления (внесение в них изменений и дополнений), устранения условий, нарушающих нормальный ход управления (контроль и его последствия).

Соответственно в административно-правовом аспекте оно проявляется как нормативное регулирование, осуществляемое полномочными субъектами исполнительной власти в определенных для них сферах деятельности.

---

КонсультантПлюс: примечание.

Федеральный закон от 14.07.1997 N 100-ФЗ "О государственном регулировании агропромышленного производства" утратил силу с 1 января 2005 года в связи с принятием Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ.

Важнейшие аспекты государственного регулирования в сфере реализации исполнительной власти отнесены к компетенции органов законодательной власти. В качестве иллюстрации можно назвать федеральные законы: "Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности" от 8 декабря 2003 г. <\*>; "О государственном регулировании агропромышленного производства" от 14 июля 1997 г. <\*\*\*>; "О приватизации государственного и муниципального имущества" от 21 декабря 2001 г. <\*\*\*\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2003. N 50. Ст. 4850.

<\*\*\*> СЗ РФ. 1997. N 29. Ст. 3501.

<\*\*\*\*> СЗ РФ. 2002. N 4. Ст. 251.

Фактически же традиционными правовыми формами именно регулирования в его четком юридическом смысле являются все нормативные правовые акты. Административно-правовое регулирование, суть которого отражает место административного права в правовой системе Российской Федерации, юридически выражает государственное регулирование как ведущую функцию государственного управления. Тем самым обеспечивается поддержание управляемой системы в заданном режиме. При этом решаются различного рода вопросы общего либо индивидуального характера, возникающие по тем или иным причинам в управляемых отраслях или сферах. Именно в таком смысле звучат часто употребляемые в управленческой практике трафареты: "вопрос урегулирован", "урегулированы возникшие разногласия" и т.п. Собственно

исполнительная деятельность, каковой является государственное управление, обязательно предполагает оперативное регулирование текущих управленческих взаимосвязей, их защиту, а также контроль за состоянием управляемой системы.

Следовательно, на основе анализа функциональной структуры управления невозможно противопоставлять государственное регулирование и государственное управление. Тем не менее были предприняты попытки разграничить его с государственным управлением уже в чисто административно-правовом смысле.

Так, в содержание государственного регулирования стали включать управляющее воздействие на не подчиненные данному органу исполнительной власти объекты, в то время как управление квалифицируется в качестве воздействия на подчиненные (подведомственные) объекты.

В другом варианте предполагается, что деятельность негосударственных объектов регулируется, а государственных - управляется.

В действительности управленческая практика и ее юридическое оформление подобные варианты разграничения управления и регулирования не подтверждают.

Так, федеральные министерства непосредственно управляют соответствующими субъектами в рамках установленной для них сферы деятельности. Но одновременно они координируют в этой сфере деятельность других федеральных органов исполнительной власти, организационно им не подчиненных. Следовательно, в компетенции министерств закрепляются их возможности не только управлять подчиненными объектами, но и координировать деятельность не подчиненных объектов. При этом имеется в виду осуществление ими этой управленческой функции (координации) в отношении не только исполнительных органов, но и, что принципиально важно, юридических и физических лиц. Например, Министерство природных ресурсов РФ является органом управления подчиненными ему территориальными органами. Налицо подтверждение того факта, что министерство осуществляет управление подведомственными объектами. Одновременно оно координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти в сфере воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов. Полномочия министерства определены таким образом, что его решения в пределах компетенции обязательны для исполнения органами исполнительной власти, недропользователями, водопользователями и лесопользователями независимо от формы их собственности и ведомственной принадлежности.

По своей сути министерская координация свидетельствует о том, что фактически в ней находит свое специфическое выражение регулирующая функция. И об этом недвусмысленно говорится в нормативных актах, регламентирующих административно-правовой статус федеральных министерств.

Естественно, что объектом регулирования в названных случаях являются, в первую очередь, подведомственные этим министерствам организации. Но это не исключает из числа таких объектов и неподведомственные организации. Так, Министерство здравоохранения и социального развития РФ регулирует деятельность учреждений здравоохранения независимо от их ведомственной принадлежности и формы собственности.

Итак, на примере министерств допустим вывод о том, что в деятельности этого основного звена системы федеральных органов исполнительной власти представлены начала и управления, и регулирования. Фактически нормативное регулирование осуществляется отраслевыми министерствами в целях упорядочивающего воздействия прежде всего на объекты данной отраслевой принадлежности, а также и вне этих пределов; ими осуществляется и внутриотраслевой (часто и внеотраслевой) контроль.

Фактически нет таких органов исполнительной власти как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации, которые не осуществляли бы в определенном объеме регулирующие функции. Так, Правительство РФ осуществляет регулирование в социально-экономической сфере, экономических процессов, валютное регулирование и т.п. Причем Правительство регулирует деятельность организационно подчиненных ему органов исполнительной власти, а также и не подчиненных ему органов исполнительной власти субъектов Федерации. Среди федеральных органов исполнительной власти есть осуществляющие регулирование естественных монополий в области связи, транспорта и энергетики. Все они в той или иной форме при реализации своей компетенции используют юридически властные полномочия надведомственного характера, причем указанные полномочия распространяются на объекты как государственной, так и других форм собственности. В силу этого нет никаких оснований для того, чтобы управление адресовать только объектам государственной собственности, а регулирование - только объектам негосударственной собственности.

Регулирующие функции "в установленной сфере деятельности" возложены фактически на все виды органов исполнительной власти.

При осуществлении регулирующих и координирующих функций все названные органы в том или ином объеме используют надведомственные (юридически властные) полномочия в отношении объектов независимо от их ведомственной принадлежности и формы собственности.

На основе изложенного очевидно, что каждый орган исполнительной власти осуществляет государственное управление, в механизме которого в большем или меньшем объеме представлены элементы государственного регулирования. В подобном смысле государственное управление шире по своему объему, чем государственное регулирование.

Таким образом, государственное регулирование не может противопоставляться государственному управлению в силу того, что фактически их характеризуют одни и те же признаки.

Таковы исходные позиции, подводящие к специальному анализу административного права.

## **Часть первая. СУЩНОСТЬ И ОСНОВНЫЕ ИНСТИТУТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА**

### **Раздел I. ПОНЯТИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА**

#### **Глава 1. ПРЕДМЕТ И МЕТОД АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА**

##### **§ 1. Общественные отношения, регулируемые административным правом**

Административное право представляет собой отрасль правовой системы Российской Федерации, которая призвана регулировать особую группу общественных отношений. Главная их особенность состоит в том, что они возникают, развиваются и прекращаются в сфере государственного управления, т.е. в связи с организацией и функционированием системы исполнительной власти на всех национально-государственных и территориальных уровнях страны.

В этих общественных отношениях соответственно:

а) опосредуется закрепленная в Конституции РФ государственная политика признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека;

б) непосредственно выражается многообразное содержание подчиненного задачам реализации этой политики особого вида государственной деятельности по практической реализации исполнительной власти как одной из ветвей единой государственной власти (исполнительная, или государственно-управленческая, деятельность);

в) выражаются приоритет публично-правовых интересов в регулируемой сфере и соответствующие им государственно-правовые средства воздействия на общественные связи.

Такого рода общественные отношения принято называть управленческими. Они и составляют предмет административного права.

Эти общественные отношения непосредственно связаны с государственно-управленческой деятельностью, а потому обобщенно называются управленческими. Поскольку управление может осуществляться не только по государственной линии, то в данном случае речь пойдет об управленческих отношениях, в которых непосредственно выражается государственный интерес, государственная управляющая воля.

Отсюда видно, что не все общественные отношения, по своей природе являющиеся управленческими, можно отнести к предмету административного права. В частности, отношения, возникающие в связи с функционированием негосударственных формирований (общественные объединения, коммерческие структуры и т.п.), не относятся к предмету административного права. Так, назначение внутрипрофсоюзных, внутрипартийных и подобных им управленческих отношений состоит в обеспечении необходимой самоорганизации (организация собственных дел), а не в выражении интересов государства.

В них преобладают воля и интересы членов данных объединений, выражаемые не в юридических нормах (а, например, в уставных нормах). Но это не означает, что административное право безразлично к организации и деятельности негосударственных

формирований. Его нормы оказывают определенное регулирующее воздействие на них в тех случаях, когда это прямо предусматривается действующим законодательством.

При этом достигается цель "подчинения" деятельности такого рода формирований требованиям общего правового режима в сфере государственного управления, обеспечения законности их задач и функций путем установления обязательной их государственной регистрации, регламентации их взаимоотношений с субъектами исполнительной власти, осуществления государственного контроля и надзора за соответствием их деятельности требованиям закона, административно-правовых норм и т.п. В отдельных случаях административное право регламентирует и некоторые стороны внутренней жизни негосударственных формирований (например, применительно к трудовым коллективам), а также может предоставлять возможность использовать за пределами их внутренней организации определенную долю полномочий внешне властного характера, в принципе не свойственных им в силу их общественной, а не государственной (публично-правовой) природы (например, добровольные народные дружины).

Тем не менее главное, что характерно для регулятивной роли административного права и в чем в наибольшей степени проявляются его особенности - это функционирование системы исполнительной власти. Соответственно административное право фактически выступает в качестве юридической формы реализации задач, функций, методов и полномочий, возлагаемых Конституцией и законодательством РФ на субъектов исполнительной власти, действующих в рамках разделения властей. Поэтому административное право отчетливо выражает все особенности, присущие государственно-управленческой деятельности, являясь по своему юридическому назначению управленческим правом (или - правом управления).

Необходимо учитывать ряд важных обстоятельств, совокупность которых проливает свет на реальное место административного права в правовой системе, на его служебную роль.

Во-первых, свое регулятивное воздействие административное право оказывает на управленческие общественные отношения, придавая им упорядоченный, т.е. соответствующий интересам государства и общества, характер. В центре его внимания находятся отношения, которые непосредственно возникают в связи с практическим выполнением задач и функций государственно-управленческой деятельности.

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

Данную область общественных отношений традиционно называют сферой государственного управления, в рамках которой субъекты исполнительной власти повседневно руководят хозяйственными, социально-культурными и административно-политическими процессами собственными для них средствами (методами). Такое понимание данной сферы весьма широко и многообразно, ибо в ее рамках осуществляется деятельность различных по характеру органов государственного управления, не все из которых в соответствии с Конституцией РФ являются субъектами исполнительной власти, хотя, несомненно, относятся к числу исполнительных органов (например, отраслевые департаменты министерств, администрация государственных корпораций, холдингов и концернов). В таком же плане следует говорить и о должностных лицах, действующих от имени соответствующих исполнительных органов. Кроме того, руководство названными процессами является функцией субъектов законодательной (представительной) власти, а также исполнительных органов системы местного самоуправления.

Значит, во избежание превращения сферы государственного управления в совокупность проявлений любой общественно значимой деятельности требуется установление определенных границ. Эти границы определяются прежде всего наличием специальных субъектов - органов исполнительной власти (исполнительных органов). Отношения без их участия не могут относиться к предмету административного права.

Субъекты исполнительной власти могут совершать и такие действия, которые регламентируются не административным, а другими отраслями права (например, заключение гражданско-правовых сделок). Фактически в сфере государственного управления могут действовать нормы гражданского, трудового, финансового, земельного и других отраслей права, причем ими регулируются лишь отдельные стороны деятельности исполнительных органов (см., например, ст. ст. 3, 8, 13, 51 ГК РФ). Значит, наличие субъекта исполнительной власти в данном общественном отношении не всегда достаточно для квалификации его в качестве управленческого и, следовательно, нуждающегося в административно-правовом

оформлении. Например, конституционные нормы регламентируют основы взаимоотношений Правительства РФ - высшего звена системы органов исполнительной власти страны - с Государственной Думой, т.е. с органом законодательной власти. Субъект исполнительной власти налицо, однако отношения такого рода являются государственно-правовыми, а не управленческими, хотя с внешней стороны они могут восприниматься в качестве таковых и регулируются нормами конституционного права.

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

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

Поскольку субъекты исполнительной власти (исполнительные органы) в соответствии с законодательством функционируют в качестве обязательной стороны в различного рода общественных отношениях имущественного, финансового, природоохранного, предпринимательского и прочего характера, постольку и в названных сферах возникают управленческие отношения, составляющие предмет административного права.

Таким образом, при определении предмета административного права необходимо учитывать:

а) сферу государственного управления, охватывающую любые проявления государственно-управленческой деятельности;

б) наличие в ней действующего субъекта исполнительной власти или иного исполнительного органа;

в) практическую реализацию ими распорядительных полномочий, предоставленных для осуществления государственно-управленческой деятельности.

По существу - это те условия, при которых управленческие отношения возникают "в связи" и "по поводу" практической реализации задач и функций исполнительной власти.

Управленческие отношения, регулируемые административным правом, многообразны. Так, в зависимости от особенностей их участников выделяются следующие наиболее типичные их виды:

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

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

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

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

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

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

ж) между субъектами исполнительной власти и общественными объединениями;

з) между субъектами исполнительной власти и гражданами.



Во всех названных видах управленческих отношений участвует тот или иной исполнительный орган. Без исполнительных органов управленческие отношения в административно-правовом смысле возникать не могут, ибо только они в состоянии в юридической форме выражать волю и интересы государства, практически реализовать в исполнительном варианте государственную власть. Поэтому такого рода отношения не могут возникать между гражданами, между общественными объединениями и внутри них. Отношения между государственными организациями, а также коммерческими структурами, основанные на хозяйственно-договорных началах, регламентируются не административным, а гражданским правом, так как они связаны не с управленческой, а с хозяйственной (имущественной) деятельностью.

В современных условиях управленческие отношения в административно-правовом аспекте могут быть классифицированы также с учетом государственного устройства России. Основой в данном случае служат ведущие позиции, закрепленные Конституцией РФ (ст. ст. 5, 71 - 72). По этому критерию можно выделить следующие основные управленческие отношения:

а) между органами федеральной исполнительной власти и исполнительными органами субъектов Федерации, т.е. республик, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения. Это, например, отношения между Правительством РФ и правительствами республик, администрациями краев и областей и т.п.;

б) между органами исполнительной власти различных однопорядковых субъектов Федерации (например, между правительствами двух республик, администрациями двух областей и т.п.);

в) между органами исполнительной власти разноразрядных субъектов Федерации (например, между администрациями края и автономного округа).

Управленческие отношения можно классифицировать также в зависимости от конкретных целей возникновения и, соответственно, административно-правового регулирования. По этому критерию выделяются две группы отношений:

а) внутренние, или внутриорганизационные, внутрисистемные. Это отношения, связанные с формированием управленческих структур, определением основ взаимодействия между ними и их подразделениями, с распределением обязанностей, прав и ответственности между работниками аппарата органа управления и т.п. Такого рода управленческие отношения выражают интересы самоорганизации всей системы исполнительной власти сверху донизу, а также каждого ее звена. Сторонами в них выступают соподчиненные исполнительные органы, их структурные подразделения, а также должностные лица;

б) внешние - отношения, связанные с непосредственным воздействием на объекты, не входящие в систему (механизм) исполнительной власти (например, на граждан, общественные объединения, коммерческие структуры, включая частные). В принципе это и отношения по управлению государственными организациями, так как они не являются субъектами исполнительной власти.

Особо следует выделить управленческие отношения, которые возможны между различными звеньями системы исполнительной власти, с одной стороны, и исполнительными органами (администрацией) системы местного самоуправления - с другой. В соответствии с Конституцией РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12). Несмотря на спорность такой позиции, следует признать, что эти органы не могут быть исключены из числа возможных участников управленческих отношений, регулируемых административным правом. Исполнительные органы городов, поселков и т.п. действуют не изолированно от администрации республик, краев и областей, в состав которых они входят. Подобного рода управленческие отношения регламентируются нормами административного права.

Наконец, управленческая деятельность имеет место не только в сфере государственного управления и внутренней жизни негосударственных формирований. Практически ее отдельные проявления можно обнаружить и в процессе функционирования органов законодательной (представительной) и судебной власти, а также органов прокуратуры. Свой рабочий аппарат имеет, например, Федеральное Собрание РФ, его палаты, республиканские, краевые, областные и прочие законодательные (представительные) органы. Конечно, такой аппарат не подменяет эти органы. Его роль подсобная, имеющая своим назначением обеспечение необходимых условий для эффективной работы указанных государственных органов. Например, это - делопроизводство, планирование, подготовка материалов, оказание организационной и методической помощи комитетам и комиссиям и т.п. По сути это внутриорганизационная деятельность, не связанная с реализацией исполнительной власти. Аналогичные по своему назначению управленческие проявления свойственны деятельности

председателей судов, прокуроров, которые при этом не осуществляют функции правосудия или прокурорского надзора. Они обеспечивают их организационно. Подобного рода внутриорганизационные отношения также регулируются нормами административного права.

Кроме того, суды (судьи) часто реализуют юридически властные полномочия, характерные для исполнительных органов (например, при назначении административных наказаний, рассмотрении и разрешении жалоб граждан на неправомерные действия органов управления и должностных лиц). Естественно, что такого рода их действия и возникающие при этом отношения прямо "вписываются" в предмет административного права.

На основе изложенных позиций возможно получить обобщенную характеристику предмета административного права. Он достаточно разнообразен, но в принципе охватывает однотипные общественные отношения, управленческие по своей природе, а именно:

а) управленческие отношения, в рамках которых непосредственно реализуются задачи, функции и полномочия исполнительной власти;

б) управленческие отношения внутриорганизационного характера, возникающие в процессе деятельности субъектов законодательной (представительной) и судебной власти, а также органов прокуратуры;

в) управленческие отношения, возникающие с участием субъектов местного самоуправления;

г) отдельные управленческие отношения организационного характера, возникающие в сфере "внутренней" жизни общественных объединений и других негосударственных формирований.

Регулируя подобного рода общественные отношения, административное право в рамках своего предмета создает определенный правовой режим организации и деятельности субъектов исполнительной власти в полном соответствии с их конституционным назначением, а также поведения всех иных участников регулируемых управленческих отношений. В этом заключается основное проявление его регулятивной функции.

Таким образом, 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).

Необходимо особо подчеркнуть, что административное право ориентировано на определяющее качество государственно-управленческой деятельности, т.е. на практическую реализацию законов в общегосударственном масштабе. При этом оно регулирует не исполнительную власть как таковую (это функция законодательства), а ее внешние проявления.

Ведущая роль административного права - юридического "спутника" исполнительной власти, естественно, сохраняется в период реформирования государственных институтов. В частности, не сокращается его масштабность, о чем свидетельствует тенденция расширения массива подзаконных административно-правовых норм преимущественно президентского и правительственного уровня. Не означает отказа от административно-правового регулирования и резкое сокращение государственного сектора (особенно в сфере экономики). Меняются его методы, что не лишает административное право роли одного из необходимых юридических регуляторов общественных отношений. Об этом свидетельствуют, например, усиление значения целевых программ, возрастание роли региональных регуляторов, усиление начал совместного управления в пределах предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ), выход на приоритетные позиции административно-правовых средств контрольно-надзорного характера, активная роль совершенствующихся институтов административной ответственности и административного процесса, широкое распространение административно-правовых средств укрепления правопорядка, таких как лицензирование, государственная регистрация, разрешительная система и т.п.

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

## **§ 2. Метод административного права**

Административное право, осуществляя регулятивную функцию, использует определенную совокупность правовых средств или способов регулирующего воздействия своих норм на управленческие отношения, на поведение их участников. Это - методы правового

регулирования общественных отношений. Вместе с предметом они дают наиболее емкую характеристику любой отрасли права, включая и административное.

Кроме того, по кругу регулируемых общественных отношений, т.е. по предмету отрасли действующего права, они нередко оказываются весьма близкими, а иногда даже совпадают в своих основных проявлениях (например, имущественные отношения, а также отношения в сфере охраны природной среды, предпринимательской деятельности и т.п.). Поэтому метод регулирования часто выступает в роли определяющего критерия при разграничении правовых отраслей.

Проблема методов правового регулирования дискуссионна. До сих пор имеются два принципиально различных подхода к пониманию их содержания: а) каждая правовая отрасль помимо предмета имеет и свой собственный метод; б) все отрасли права используют в регулятивных целях единые правовые средства, заложенные в самой природе права. Предпочтительной представляется вторая позиция.

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

Что представляют собой правовые средства регулирования общественных отношений? Предписания - возложение прямой юридической обязанности совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой. Запреты - фактически также предписания, но иного характера, а именно: возложение прямой юридической обязанности не совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой. Дозволения - юридическое разрешение совершать в условиях, предусмотренных правовой нормой, те или иные действия либо воздержаться от их совершения по своему усмотрению.

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

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

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

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

В-третьих, в конкретных управленческих отношениях, регулируемых административным правом, наиболее типичное выражение находит следующая взаимосвязь между управляющими и управляемыми: либо у управляющей стороны есть такие юридически властные полномочия,

каковыми не обладает управляемая сторона (например, гражданин), либо объем таких полномочий у управляющей стороны больше, чем у управляемой (например, у нижестоящего органа исполнительной власти). Следовательно, складывается такой механизм правового регулирования, который не является результатом взаимного (т.е. договорного) волеизъявления управляющих и управляемых. Данная особенность, в частности, свидетельствует о том, что административно-правовое регулирование исходит из наличия официальной государственной инстанции, полномочной решать в одностороннем порядке, но в соответствии с требованиями законов и административно-правовых норм возникающие в рамках регулируемых управленческих отношений вопросы, независимо от того, по чьей инициативе они возникают.

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

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

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

б) запрещение определенных действий под страхом применения соответствующих юридических средств воздействия (например, дисциплинарной или административной ответственности). Так, запрещено направлять жалобы граждан на рассмотрение тем должностным лицам, чьи действия являются предметом жалобы; виновные должностные лица несут за нарушение данного запрета дисциплинарную ответственность;

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

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

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

Таковы отличительные особенности административно-правового регулирования управленческих общественных отношений, нередко характеризующиеся в качестве властеотношений. За подобным их пониманием скрыто то, что во всех вариантах регулирующего воздействия административное право проявляет себя властно, независимо от конкретной формы выражения властности (предписание, запрет, дозволение или разрешение). Однако властеотношения вовсе не являются прерогативой административно-правового регулирования. Элементы властеотношений (в изложенном смысле) не трудно обнаружить в механизме правового регулирования, используемом и иными отраслями российского права (например, финансовым, земельным, уголовным и т.п.), что служит еще одним свидетельством

реальности подхода к проблеме методов правового регулирования как к единой юридической категории.

### **§ 3. Функции и принципы административного права**

Функция, т.е. назначение, роль, направление деятельности - категория, непосредственно относящаяся к общей характеристике административного права как отрасли права, дающая возможность определить его внешние свойства в данной правовой системе.

Возможно выделение определенных групп общественных отношений управленческого характера, специфика которых оказывает воздействие на функции административного права. В их числе отношения, для которых характерно следующее:

- а) государство в лице исполнительной власти сохраняет свои монопольные позиции (например, армия, транспорт и связь, атомная энергетика и космос, естественные монополии);
- б) наблюдается сочетание государственной инициативы и самостоятельности тех или иных объектов управления (например, в сфере здравоохранения, культуры, образования);
- в) преобладают не публично-правовые, а частные интересы (например, коммерческие структуры негосударственного характера).

Цели административно-правового регулирования достигаются при этом различными способами, многие из которых получают все большее развитие именно в наши дни. В их числе:

- а) разработка и реализация государственной политики, находящей свое выражение в программах общегосударственного и регионального масштабов (например, приватизации, демонополизации, инвестиций, энергосбережения);

- б) установление и эффективное проведение в жизнь правовых и организационных основ всестороннего развития личности, удовлетворения ее запросов, охраны жизни и здоровья, должных условий для развития ее творческой инициативы и активности (например, в области малого предпринимательства);

- в) создание прочной правовой базы хозяйственной, социально-культурной и иной деятельности в условиях оперативной самостоятельности объектов и ограничения вмешательства в их работу "сверху" (например, государственное стимулирование коллективного предпринимательства, обеспечение равноправия всех форм собственности, защита прав собственника, охрана прав потребителей, пресечение монополизма и недобросовестной конкуренции);

- г) укрепление управленческих связей на базе эффективного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации, а также органов местного самоуправления; стимулирование межрегиональных управленческих отношений и т.п.;

- д) координация функционирования национализированного и денационализированного секторов хозяйственного, социально-культурного строительства;

- е) обеспечение реализации прав и обязанностей, а также защиты законных интересов юридических лиц в сфере государственного управления и т.п.;

- ж) определение основ организации управления организациями государственного сектора;

- з) формирование общих начал функционирования различных объектов негосударственного сектора;

- и) установление системы государственного контроля и надзора за работой управляемой и регулируемой сфер деятельности.

Соответственно этим ведущим направлениям государственно-управленческой деятельности и проявляются основные функции административного права. Обобщенно характеризуя соответствующую им роль административного права, следует акцентировать внимание на главном в административно-правовом регулировании - на его регулятивной функции. Однако ограничиться данной констатацией недостаточно, поскольку регулировать общественные отношения можно различными средствами и с разнообразными конкретными целями. В силу этого функциональное содержание административного права может быть достоверно понято через детализацию форм проявления его ведущей, т.е. регулятивной, функции.

Имеются достаточные основания для выделения обобщенно выраженных и имеющих различную целевую нагрузку подобных форм, в которых, по существу, обнаруживается содержание регулятивной функции административного права.

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

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

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

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

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

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

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

Административно-правовое регулирование осуществляется с учетом принципа разделения властей. Соответственно процесс административного нормотворчества тесно увязывается с законотворческой деятельностью. В этом плане необходимо отметить, например, предоставленное Правительству РФ право законодательной инициативы, используемое, в частности, для внесения в Государственную Думу законопроектов, поправок к находящимся на рассмотрении Государственной Думы законопроектам, а также письменных заключений по ним и т.п. Главное заключается в обеспечении делового взаимодействия между всеми ветвями государственной власти, что исключает полную независимость каждой из них и предполагает недопущение подмены одной ветви власти другой, вторжение законодательной власти в сферу исполнительной власти и наоборот. В настоящее время принимается ряд важных организационных мер, способствующих реальному деловому сотрудничеству исполнительных и законодательных органов (согласительные комиссии с участием представителей исполнительной власти, тройственные совещания, "нулевое чтение" законопроектов и т.п.). Основным смысл рассматриваемого принципа - каждый должен заниматься своим делом в строгих рамках определенной законом или указом Президента РФ компетенции в области правотворчества.

Принцип федерализма непосредственно влияет на процесс и механизм административно-правового регулирования. Существенное значение при этом имеет тот факт, что административное и административно-процессуальное право отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. "к" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). Соответственно проблемный характер приобретает практика установления административно-правовых норм на уровне субъектов Федерации в соответствии с нормами федерального значения. Нередко в этой области наблюдаются факты принятия исполнительными органами субъектов Федерации правовых актов, находящихся в противоречии с федеральными, нарушающими единое правовое пространство. Дальнейшее укрепление федеративных начал является одним из условий более четкого разграничения правотворческих возможностей между федеральным центром и исполнительными органами республик, краев, областей и т.п.

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

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

Гласность означает также, что достоянием общественности должны быть результаты, достигнутые в процессе административно-правового регулирования тех или иных управленческих отношений.

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

#### **§ 4. Понятие и система субъектов административного права**

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

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

Административная правоспособность в своей сущности определяется особенностями управленческой сферы. Соответственно каждый, кто нормами административного права наделен обязанностями и правами в этой сфере, рассматривается в качестве субъекта административного права. Характерным для них свойством является возможность быть участником конкретных административно-правовых отношений, но не само это участие. Следовательно, говоря о субъектах административного права, необходимо иметь в виду прежде всего не их перечень, а основные позиции, характеризующие административно-правовой статус каждого из них.

Субъекты административного права могут быть индивидуальными и коллективными.

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

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

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

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

Лица и организации, являющиеся субъектами административного права, могут быть при соблюдении установленных административно-правовыми нормами условий субъектами административно-правовых отношений. В связи с этим закономерен вопрос о соотношении понятий "субъект административного права" и "субъект административно-правовых отношений". Внешне они совпадают, поскольку перечень и тех, и других одинаков. Существенные же различия пролегают в плоскости соотношения таких юридических категорий, как административная правоспособность и дееспособность.

Субъекты административного права становятся субъектами административно-правовых отношений тогда, когда они обладают практической способностью реализовать свою административную правоспособность в рамках конкретных административно-правовых

отношений. Но для этого требуется, чтобы они были наделены административной дееспособностью. Налицо соотношение административно-правового статуса того или иного субъекта административного права (правоспособность) с процессом его практической реализации в условиях управленческой действительности (дееспособность). Дееспособность также является важнейшим элементом административно-правового статуса наряду с правоспособностью.

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

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

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

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

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

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

## **§ 5. Место административного права в правовой системе Российской Федерации**

Административное право, сохраняя свою "самобытность", выраженную в его предмете и методе, тесно взаимодействует с другими отраслями права. Характеризуя это взаимодействие, необходимо иметь в виду, что административное право охватывает своим регулятивным воздействием широкие области государственной и общественной жизни, что предопределяется



многообразием практического проявления действующего в Российской Федерации механизма исполнительной власти.

Ни одна правовая отрасль не существует в "чистом" виде. В силу этого вопрос о взаимоотношении правовых отраслей имеет существенное значение вообще, а применительно к административному праву - в особенности.

Наиболее самостоятельны такие правовые отрасли, как гражданское, уголовное, административное, конституционное право. В других случаях всегда легко обнаружить взаимодействие норм различных отраслей права и законодательства. Например, в земельном или финансовом праве отчетливо проявляется тесное взаимодействие гражданско-правовых, административно-правовых и уголовно-правовых норм.

Следствием данной особенности действующей правовой системы является "проникновение" административного права в сферу регулятивного функционирования иных правовых отраслей. В основе подобного явления - фактическое наличие управленческих по своей природе отношений в сферах, относящихся в соответствии с предметом той или иной отрасли права к ее регулятивному воздействию. Поэтому даже в гражданском законодательстве имеется пусть небольшое, но определенное число административно-правовых по своей сути норм.

Административное право с учетом особенностей государственно-управленческой деятельности как правовой формы реализации исполнительной власти охватывает своим регулятивным воздействием чрезвычайно широкий круг общественных отношений управленческого типа. Тем самым отчетливо проявляется многообразие административно-правового регулирования. Например, финансовое право регулирует строго ограниченные рамками его предмета общественные отношения. Административное право таких строгих границ не имеет. Соответственно трудно найти какой-либо специальный вопрос, который можно было бы называть чисто административно-правовым, т.е. не затрагивающим интересы иных правовых отраслей. Фактически нас "окружают" со всех сторон нормы прежде всего административного права. Как ни парадоксален с внешней стороны подобный вывод, он имеет под собой прочные основания. Если, например, говорить в этом плане о гражданине, то наиболее широки и многообразны его административная право- и дееспособность: рождение, обучение, практическая работа, взаимоотношения с социальными, коммунальными, медицинскими, транспортными, правоохранительными и т.п. службами - все это неизбежно испытывает на себе соответствующее регулятивное воздействие административного права. Конечно, это не исключает такое же воздействие на поведение граждан и со стороны других отраслей права. Однако они строго ориентированы (например, гражданско-правовая сделка, налоговые обязанности и права), что в целом не является отличительным признаком административного права.

Сфера государственного управления не изолирована от действия норм других отраслей права, которыми регулируются возникающие в ней общественные отношения, не охватываемые предметом административного права. Так возникает взаимодействие различных правовых отраслей.

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

Гражданское и административное право нередко с внешней стороны регулируют сходные общественные отношения имущественного характера, ориентируясь на преобладающее значение тех или иных элементов метода правового регулирования (на началах договора либо административного предписания). Аналогично решается вопрос о соотношении трудового и

административного права. Трудовые отношения - основной предмет трудового права - возникают, как правило, на основе односторонних административных актов, которым предшествуют соглашения, в том числе и контракты, об условиях будущей работы. Правовой акт полномочного должностного лица требуется и для прекращения трудовых отношений, для юридического оформления субъективных прав, связанных с трудовой деятельностью (отпуск, выход на пенсию и т.п.). Особенно тесно взаимодействие норм административного и трудового права при регулировании государственно-служебных отношений.

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

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

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

## **Глава 2. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ**

### **§ 1. Понятие и особенности административно-правовых норм**

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

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

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

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

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

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

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

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

г) действуя в сфере государственного управления, прежде всего и главным образом предназначены для обеспечения эффективной реализации конституционного назначения

механизма исполнительной власти, т.е. исполнения, проведения в жизнь требований законов Российской Федерации. Тем самым они выражают сущность исполнительной ветви единой государственной власти;

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

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

ж) во многих случаях могут выступать в роли регулятора иных общественных отношений, а не только выполнять функцию правозащиты. Так, с их помощью обеспечивается урегулированность финансовых, земельных, трудовых и иных отношений; именно на их основе определяется порядок взимания налогов, сборов, осуществляется государственный контроль за соблюдением налогового, природоохранного, трудового законодательства, устанавливаются основные организационные начала предпринимательской деятельности и т.п.;

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

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

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

Для административного права характерно юридическое опосредование такой деятельности, основным содержанием которой является исполнение или применение к конкретным обстоятельствам требований законов, составляющих основу всей правовой системы Российской Федерации. Поэтому административно-правовые нормы как регулятор общественных отношений управленческого типа могут характеризоваться в качестве одной из важнейших юридических форм правоприменения в сфере государственного управления. Следовательно, данные нормы несут в своем содержании двоякую юридическую "нагрузку": правоустановительную и правоприменительную. Между этими функциями административно-правовых норм теснейшая взаимосвязь, в рамках которой четко выявляется следующая закономерность: правоустановление (правотворчество) по своей сути служит целям правоприменения (исполнения). Об этом, в частности, свидетельствует тот факт, что в соответствии с действующим законодательством нормативные акты субъектов исполнительной власти издаются "во исполнение" законов.

Изложенная позиция вполне приемлема для общей характеристики административно-правовых норм, являющихся результатом административного нормотворчества и реализации компетенции соответствующих субъектов исполнительной власти. Однако вся совокупность действующих административно-правовых норм не сводится к тем, которые устанавливаются непосредственно названными субъектами. Многие нормы административного права содержатся в Конституции РФ. Ими определяются основные параметры государственно-управленческой деятельности и возникающих в ее процессе управленческих отношений (например, конституционный статус личности, субъектов исполнительной власти). Почти в каждом законе немало административно-правовых норм.

Это означает, что существует определенная иерархия административно-правовых норм: конституционные нормы, нормы законов и нормы, устанавливаемые непосредственно субъектами исполнительной власти (например, Правительством РФ). Наполненные единым юридическим содержанием, эти правовые нормы не равнозначны по своей юридической силе.

Административно-правовые нормы, устанавливаемые субъектами исполнительной власти, вторичны по сравнению с аналогичными нормами конституционного или

законодательного характера, т.е. производны от них; последние по своему юридическому значению первичны. Отсюда - подзаконность не только деятельности субъектов исполнительной власти, но и устанавливаемых ими административно-правовых норм. В иерархии правовых норм им отводится определенное место, выражаемое следующей юридической формулой: они создаются на основе (основании) и во исполнение Конституции, законов и нормативных указов Президента РФ как главы государства (ст. 115 Конституции РФ).

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

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

Поэтому на долю административно-правовых норм, создаваемых субъектами исполнительной власти, падает основная нагрузка по приданию тем или иным позициям, законодательно закрепленным, прямого действия. Иначе говоря, общие нормы закона в процессе их применения в рамках функционирования механизма исполнительной власти и в полном соответствии с функционально-компетенционными принципами разделения властей, как правило, нуждаются в опосредствовании их нормами административного (впрочем, не только) права, т.е. в административно-правовом механизме их реализации.

Административное нормотворчество, однако, не может быть беспредельным, хотя, как показывает практика, подобная тенденция проявлялась с различной интенсивностью в процессе развития отечественной системы государственного управления. В связи с этим обращают на себя внимание весьма показательные моменты, относящиеся к содержанию и порядку формирования административно-правовых норм.

Во-первых, длительный период законодательная (представительная) власть действовала формально, в силу чего она практически подменялась исполнительной властью. В результате большинство административно-правовых норм создавалось не законодательным путем, а органами государственного управления общей компетенции.

Во-вторых, чрезвычайное развитие получило административное нормотворчество отраслевого характера, следствием чего стало обилие ведомственных административно-правовых норм, нередко расходящихся с требованиями законности и правопорядка, т.е. вообще не опирающихся на законодательство.

Указанные негативные явления стали преодолеваются, по существу, лишь в последние годы. Конституция РФ 1993 г. упорядочила соотношение различных элементов механизма правоустановления, включая и порядок формирования подзаконных административно-правовых норм. Однако, несмотря на то что для исполнительной власти главное не правотворчество, а правоприменение, лишать субъекты этой ветви власти определенного объема правоустановительных полномочий было бы неоправданным. Но для этого требуется четкое и недвусмысленное решение вопроса о границах и объеме компетенции субъектов исполнительной власти по самостоятельному, но непременно подзаконному установлению административно-правовых норм. Сильная исполнительная власть, потребность в которой закреплена в Конституции, требует своего "оснащения" четко выраженными правоустановительными полномочиями. Это особенно важно в современных условиях, когда все большее число объектов различного назначения утрачивает государственный характер, и, соответственно, воздействовать на их работу распорядительным путем (прямое предписание) не представляется возможным. На смену ему приходят иные средства упорядочивающего воздействия, в числе которых существенна роль именно административного нормотворчества, целью которого являются установление и обеспечение должного функционирования указанных объектов различной формы собственности.

Достижению такой цели способствуют следующие тенденции, определяемые как существовавшей ранее управленческой практикой, так и ее перспективами. Прежде всего, административно-правовые нормы общего характера должны иметь, как правило,

законодательную форму выражения. Поскольку же полностью решить данную задачу подобным путем нереально, постольку соответствующие субъекты исполнительной власти наделяются полномочиями по созданию таких норм в случаях, когда:

а) соответствующий законодательный акт прямо предусматривает такую возможность. Например, Водным кодексом РФ предусматривается, что Правительство РФ устанавливает порядок разработки, согласования, государственной экспертизы, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных ресурсов;

б) определяемая для данного субъекта исполнительной власти компетенция включает его правоустановительные полномочия, причем не в виде простой констатации, а в конкретном выражении (например, перечисление вопросов, по которым могут издаваться нормативные акты).

Так, положениями о федеральных министерствах этим органам исполнительной власти предоставлено право издавать в пределах своей компетенции (установленной сфере деятельности) в соответствии с законодательством нормативные правовые акты, обязательные для исполнения иными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, а также организациями и даже гражданами;

в) исполнительное (административное) нормотворчество нередко используется в целях внутрисистемного регулирования, т.е. в интересах внутренней организации механизма исполнительной власти (государственного управления);

г) используется механизм "делегированного" законодательства, т.е. законодатель передает тому или иному субъекту исполнительной власти соответствующие правоустановительные полномочия, в обычных условиях относящиеся к исключительной компетенции законодателя. Этот институт у нас не развит, но его перспективное значение очевидно.

Главное состоит в том, чтобы в законодательных актах непрямого действия был установлен конкретный адресат их исполнения с одновременным определением объема необходимых для этого подзаконных нормотворческих полномочий.

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

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

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

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

Административно-правовые нормы, однако, не могут быть сведены к чисто "аппаратным". Роль этих норм более многообразна, что прямо вытекает из сущности и назначения государственно-управленческой деятельности как формы практической реализации исполнительной власти. Соответственно аппарат управления "живет" не только и не столько интересами собственного бытия. Он повседневно связан как с нижестоящими звеньями, так и со всеми другими учреждениями, действующими в сфере государственного управления либо так или иначе затрагивающими ее интересы. В первом случае имеются в виду различного рода государственные по своему характеру образования (предприятия, корпорации и т.п.), а во втором - негосударственные образования политического, социально-культурного, коммерческого типа, а также, что особенно важно подчеркнуть, граждане. Все они являются адресатами административно-правовых норм.

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

## **§ 2. Виды административно-правовых норм**

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

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

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

Процессуальные административно-правовые нормы регламентируют динамику государственного управления и связанных с ним управленческих отношений. Например, это нормы, определяющие: порядок приема, рассмотрения, разрешения жалоб и заявлений граждан; порядок производства по делам об административных правонарушениях. Их назначение сводится к определению порядка (процедуры) реализации юридических обязанностей и прав, установленных нормами материального административного права в рамках регулируемых управленческих отношений.

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

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

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

назначению. Не выделено административно-процессуальное законодательство; как правило, материальные и процессуальные нормы содержатся в единых нормативных актах.

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

Налицо, следовательно, правоохранительный аспект административно-юрисдикционных норм.

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

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 23. Ст. 2313.

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

а) обязывающие, т.е. предписывающие в предусмотренных данной нормой условиях совершать определенные действия. Содержащиеся в такого рода нормах веления могут быть выражены в качестве обязательного предписания. Например, при приеме на работу в государственное учреждение администрация обязана издать приказ; при получении жалобы гражданина орган управления (должностное лицо) обязан рассмотреть ее в течение 30 дней; возникающее общественное или коммерческое объединение обязано пройти регистрацию; при проникновении в жилище против воли проживающих в нем граждан милиция обязана в течение 24 часов уведомить об этом прокурора;

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

в) уполномочивающие, или дозволительные (диспозитивные), нормы. Объединяет эти разнообразные по наименованию нормы то, что в них выражается предусматриваемая административно-правовой нормой возможность адресата действовать в рамках требований данной нормы по своему усмотрению. Главное состоит в том, что отсутствуют прямые предписания, равно как и запреты. Но норма создает определенный правовой режим, в рамках которого участники регулируемых управленческих отношений действуют не произвольно, а подчиняясь указанному режиму. Отсутствие предписаний и запретов свидетельствует о наличии иного "рычага" юридического воздействия, а именно - разрешения. Фактически дозволение суть разрешение данной нормой в данных условиях совершать либо не совершать данные действия; дозволительные нормы, соответственно, могут характеризоваться как разрешительные.

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

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

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

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

д) рекомендательные нормы. Природа их отличается своеобразием, ибо рекомендации, как правило, не имеют юридически обязательного характера. Поэтому они чаще всего используются во взаимоотношениях субъектов исполнительной власти и негосударственных формирований.

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

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

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

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

По объему регулирования административно-правовые нормы подразделяются на:

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

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

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

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

### **§ 3. Реализация административно-правовых норм**



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

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

Исполнение административно-правовых норм - точное следование участников регулируемых управленческих отношений тем юридическим предписаниям, запретам или дозволениям, которые в них содержатся. Данный вариант реализации правовых норм универсален, так как его субъектами являются любые участники управленческих отношений. От качества, объема и уровня исполнения зависят реальность административно-правовых норм и устанавливаемого ими правового режима в сфере государственного управления. Поэтому исполнение является важнейшим средством обеспечения должного правопорядка и государственной дисциплины в сфере реализации исполнительной власти.

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

Правоприменение в административном порядке в случаях, специально предусмотренных действующим российским законодательством, возлагается также на суды (судей). В частности, такого рода действия судебные органы осуществляют как при назначении административных наказаний за совершение административных правонарушений (например, за мелкое хулиганство), так и при рассмотрении и разрешении ряда административных по своей сути споров (например, по жалобам граждан на неправомерные действия органов управления и должностных лиц).

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

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

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

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

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

Законную силу административно-правовые нормы приобретают либо с момента подписания содержащих их нормативных актов (например, указов Президента или постановлений Правительства РФ), либо в тот срок, который предусмотрен для вступления соответствующих норм в силу. Как правило, это 10 дней после опубликования нормативного акта. Сроком вступления их в силу может служить также момент доведения административно-правовых норм до исполнителей.

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

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

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

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

-----  
<\*> СЗ РФ. 1999. N 42. Ст. 5005.

#### **§ 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.

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

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

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

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

субъектов Российской Федерации" от 6 октября 1999 г. (с последующими изменениями и дополнениями).

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

3. Нормативные указы Президента РФ (ст. 90 Конституции РФ), а также утверждаемые его указами положения.

Принципиальное значение имеют Указы Президента РФ: "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" от 9 марта 2004 г. <1>; "О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе" от 13 мая 2000 г. <2>; "О Государственном совете Российской Федерации" от 1 сентября 2000 г. <3> и др. Следует указать также на утверждаемые им положения о федеральных органах исполнительной власти (например, о Министерстве юстиции РФ <4> и др.).

-----  
<1> СЗ РФ. 2004. N 11. Ст. 945.

<2> СЗ РФ. 2000. N 20. Ст. 2112; N 26. Ст. 2748; 2001. N 6. Ст. 551.

<3> СЗ РФ. 2000. N 36. Ст. 3633.

<4> СЗ РФ. 2004. N 42. Ст. 4108.

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

4. К числу источников административного права относятся также нормативные постановления Правительства РФ (ст. 115 Конституции РФ). Примером может служить Постановление "О порядке взаимодействия органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области налогов и сборов" от 12 августа 2004 г. <1>. Правительство РФ утверждает различного рода положения (например, Положение о подготовке граждан Российской Федерации к военной службе от 2 ноября 2000 г. <2>; Положение о Федеральной инспекции труда от 28 января 2000 г. <3>; Положение о Федеральном агентстве по атомной энергии от 28 июня 2004 г. <4> и т.д.).

-----  
<1> СЗ РФ. 2004. N 33. Ст. 6237.

<2> СЗ РФ. 2000. N 45. Ст. 3497.

<3> СЗ РФ. 2000. N 6. Ст. 760.

<4> СЗ РФ. 2004. N 27. Ст. 2779.

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

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

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

7. Административно-правовые нормы могут найти свое выражение в межгосударственных соглашениях, которые в таких случаях следует рассматривать в качестве источников административного права.

8. Наконец, источниками административного права внутриорганизационного характера можно назвать нормативные акты руководителей государственных корпораций, концернов, объединений, предприятий и учреждений (или акты их коллективных органов). Действие содержащихся в них норм ограничено рамками данного формирования, например, Правилами внутреннего трудового распорядка. В некоторых случаях нормативные акты государственных корпораций, концернов могут выходить за границы данных коллективных образований (например, в сфере топливно-энергетического комплекса).

Приведенная многообразная система источников административного права остро ставит проблему систематизации и кодификации административно-правовых норм.

Административное право относится к числу самых несистематизированных, а тем более - некодифицированных отраслей правовой системы России. Во многом это объясняется его многопрофильностью.

Долгие годы четких подходов к его систематизации не наблюдалось. Между тем административное право по сравнению с многими другими отраслями права отличается исключительной мобильностью (постоянные изменения, преобразования, модификация). Конституция РФ создает прочную правовую базу для проведения такого рода работы, включая формирование стабильного законодательства по кардинальным вопросам организации функционирования механизма исполнительной власти, упорядочения огромного массива действующих административно-правовых норм различного уровня, нередко устаревших и противоречивых.

По существу, сейчас кодифицирован лишь один институт российского административного права. Имеется в виду Кодекс РФ об административных правонарушениях, объединивший нормы материального и процессуального административного права. Но это лишь частичная кодификация. Конечно, трудно представить возможность общей административно-правовой кодификации. В силу этого на первый план выдвигается задача систематизации административно-правовых норм, приведения их в соответствие с потребностями сегодняшнего дня, с интересами проводимой социально-экономической и административной реформ, с институтами, закрепленными в Конституции. Разумеется, при этом требуется существенное обновление соответствующего административно-правового нормативного материала, а также устранение довольно частых пробелов в административно-правовом регулировании управленческих общественных отношений, инкорпорация административного права (объединение и расположение в систематизированном порядке норм по его важнейшим институтам) и т.п.

### **Глава 3. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ**

#### **§ 1. Основные черты административно-правовых отношений**

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

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

Особенности административно-правовых отношений состоят в следующем.

1. Широко распространено мнение, что административно-правовые отношения в отличие от иных (прежде всего - гражданско-правовых) являются властеотношениями, построенными на началах "власть - подчинение".

Называя административно-правовые отношения властеотношениями, не следует низводить роль административного права до уровня полицейского, а административно-правовые отношения - до признания основанными исключительно на государственном принуждении.

Властеотношение как категорию не следует рассматривать в качестве специфического свойства административно-правовых отношений, тем более - безоговорочного. В то же время именно этот их признак является доминирующим, поскольку предопределен важнейшими приоритетами государственно-управленческой деятельности.

2. Природа государственно-управленческой деятельности, как и любого другого вида социального управления, диктует необходимость выделения субъекта управления, т.е. той стороны регулируемых административным правом управленческих отношений, в руках которой концентрируется власть. В силу этого всегда налицо определенный приоритет воли такого субъекта (единая управляющая воля). Соответственно его сознательно-волевые проявления (волеизъявления) направлены на упорядочение поведения объекта управления. Практическое

выражение такой направленности обычно характеризуется как "команда"; это - мостик к формуле "власть - подчинение".

Конечно, слово "команда" звучит достаточно жестко. Но всегда надо исходить из реального учета того, что все зависит от регулируемой ситуации. В одних случаях (например, в условиях чрезвычайного положения) она действительно жесткая, но в других может ощущаться как мягкое воздействие на поведение (например, дозволение, стимулирование). Поскольку государственное управление властно, трудно представить в ином виде процесс упорядочивающего (регулирующего) воздействия на волю, сознание и поведение управляемых.

Для административно-правовых отношений, управленческих по своей сути, сущностные черты управления в его государственно-властном варианте (исполнительная власть) наиболее показательны. Главное заключается в следующем: управление всегда предполагает подчинение воли участников совместной деятельности единой управляющей воле; в управленческих отношениях налицо соподчиненность воле. Соответственно с одной стороны - авторитет, господствующая воля субъекта управления, с другой - подчинение ей воли всех иных участников управленческих отношений. Таково соотношение сторон в регулируемых административным правом управленческих связях различного рода. Отсюда и властный характер этих отношений, причем власть является средством волевого регулирования управленческих процессов и поведения их участников. Тем самым индивидуальное поведение координируется и подчиняется общим интересам совместной деятельности. Достигается это властным волеизъявлением соответствующего субъекта управления, выраженным либо в административно-правовых нормах, либо в индивидуальных актах управления. Адресуется оно второй стороне отношения. Это и есть наиболее емкое выражение регулирования поведения управляемых через их волю, их волевое, а не организационное подчинение общим интересам, выражаемым субъектом управления. Таково по существу содержание руководства поведением людей, свойственное управлению.

Характер административно-правовых отношений как властеотношений предопределяется доминирующим положением одной их сторон - субъекта управления (управляющей стороны). В подобной полярности находит свое прямое выражение властно-волевое начало, присущее любому виду социального управления, но выражаемое по-разному.

Наиболее юридически отчетливо оно проявляется в сфере государственного управления в его собственном (узком) смысле, т.е. там, где непосредственно реализуются функции исполнительной власти или же в административно-правовых отношениях. Именно поэтому они чаще всего и характеризуются в качестве властеотношений, юридического неравенства сторон.

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

Иногда в качестве объекта административно-правового отношения называют какой-либо материальный предмет (например, орудие правонарушения), забывая при этом, что административно-правовому регулированию подвергаются не вещь, а действия человека по отношению к этой вещи. Ярким примером, подтверждающим данный обобщающий вывод, могут, например, служить Правила дорожного движения Российской Федерации, утвержденные Правительством РФ <\*>. Очевидно, что объектом возникающих на основе этих правил административно-правовых отношений являются не автомобили, не дороги, а поведение (действия) пешеходов, водителей транспортных средств, должностных лиц.

---

<\*> СЗ РФ. 1996. N 3. Ст. 184.

4. Административно-правовые отношения, будучи по своей сути управленческими, имеют широкую сферу для своего возникновения, изменения либо прекращения. Это - сфера государственного управления - понятие, границы которого и раньше, и в современных условиях определяются объемом и направленностью практической деятельности по реализации исполнительной власти. Судить о ней можно, например, руководствуясь ст. 114 Конституции РФ, в которой в самой общей форме определяются основные направления деятельности

Правительства РФ, осуществляющего исполнительную власть в Российской Федерации, находясь на вершине ее системы. Это - обеспечение и осуществление единой финансовой, кредитной и денежной политики, единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии; осуществление управления федеральной собственностью, мер по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики, мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью.

Следовательно, сфера государственного управления охватывает все основные направления экономической, социально-культурной и административно-политической работы, в которой задействованы сотни тысяч различного рода производственных и непроизводственных, государственных и негосударственных коллективов, миллионы граждан. И уже в силу этого обстоятельства она создает широчайший простор для административно-правовых отношений, живой базой для которых является управляемая сфера государственной и общественной жизни.

Сфера государственного управления - управляемая сфера. В силу этого в административно-правовых отношениях всегда находят свое выражение все основные качества, присущие государственно-управленческой деятельности, а также интересы, выражаемые в процессе практического осуществления этого вида государственной деятельности. Фактически все, что специфично для исполнительной власти и ее реализации, непременно находит, хотя и в различных вариациях, непосредственное проявление в этих правоотношениях. Это очевидно, так как речь идет не об обеспечении должной согласованности поведения людей и их объединений в любой общности людей (например, семья, общественное движение и т.п.), а о государственном характере подобной согласованности. Поэтому в административно-правовых отношениях всегда в той или иной форме, в том или ином объеме должен найти свое выражение публично-правовой, т.е. государственный интерес. Налицо прямая связь административно-правовых отношений не только с выражением, но и с обеспечением управленческих целей и интересов государства.

Административно-правовые отношения в этом смысле - вне конкуренции, ибо они напрямую связаны с практической реализацией задач, функций и полномочий исполнительной власти в процессе государственно-управленческой деятельности. Эта их особенность накладывает определенный отпечаток на поведение любых участников такого рода правовых отношений; их обязанности и права непременно связаны с практической реализацией исполнительной власти в центре и на местах. Интересы другого рода, небезразличные для государства и общества, обеспечиваются, если у них имеется четко выраженная специфика, в рамках иных правоотношений.

5. Сфера государственного управления - поле практической деятельности исполнительных органов и должностных лиц, выступающих от имени этих органов. Из этого утверждения вытекает полностью подтверждаемый практикой вывод о том, что в границах названной сферы нередко возникают правоотношения иного рода (например, финансово-правовые, земельно-правовые, природоохранные, предпринимательские и даже гражданско-правовые). И в этом нет ничего необычного, так как, во-первых, административно-правовые по своей сути отношения также могут возникать в иных сферах государственной деятельности (например, имущественные отношения, основанные на властной подчиненности), и, во-вторых, что особенно важно, административные правоотношения возникают непосредственно в процессе государственного регулирования или управления финансовыми, земельными и иными природными ресурсами, их охраной, предпринимательством и т.п.

Следовательно, для административных правоотношений характерна предусматриваемая действующим правом возможность выступать в роли одного из элементов общего механизма правового регулирования или юридического (в данном случае - административно-правового) опосредования общественных отношений, относящихся к предмету иных отраслей российского права (например, зачисление на работу, т.е. возникновение трудовых правоотношений, оформляется управленческим актом администрации и т.п.).

6. Сфера государственного управления есть та область деятельности государства, в которой действуют особого рода субъекты. Обобщенно их именуют либо органами государственного управления, либо органами исполнительной власти. Это значит, что в административно-правовых отношениях опосредуется само государственное управление, т.е. компетенция соответствующих субъектов этого вида государственной деятельности. Она не поглощается исключительно взаимодействием разнородных субъектов такого рода (например, отношениями между вышестоящими и нижестоящими исполнительными органами).

Управленческая компетенция реализуется в отношениях со всеми возможными сторонами, чья практическая деятельность или же чьи конкретные интересы связываются с механизмом исполнительной власти, т.е. с процессом реализации компетенции ее субъектов.

Соответственно разнообразные административно-правовые отношения возникают не просто в сфере государственного управления (здесь могут возникать и гражданско-правовые отношения), границы которой весьма широки, но и в связи или по поводу совершения полномочными субъектами исполнительной власти своей управленческой компетенции. Именно таково, например, конкретное содержание административно-правовых отношений между гражданами и органами управления. Главное - выражение в этих отношениях публично-правового интереса. Но такого рода отношения не могут возникать между гражданами, а также между негосударственными объединениями и внутри них.

Данная особенность административно-правовых отношений объясняется тем, что управленческая деятельность, составляющая основной объект административно-правового регулирования, равно как и связанные с ней общественные отношения, прямо и непосредственно выражают волю и интересы государства. Выразить их может только такой субъект, который, во-первых, действует от имени государства и, во-вторых, является носителем соответствующих полномочий государственно-властного характера. Поэтому в административно-правовых отношениях всегда одной из сторон является официальный и полномочный субъект исполнительной власти (в широком смысле - государственного управления). Иначе говоря, несмотря на то, что в административно-правовых отношениях практически могут участвовать различные стороны, в них всегда имеется обязательная сторона, без которой такого рода отношения вообще не возникают. Следовательно, они возникают только при условии обязательного участия в них соответствующего исполнительного органа (должностного лица), представляющего публично-правовой интерес. В этом - прямое следствие властной природы государственно-управленческой деятельности. Очевидно, что, например, гражданин не может выступать в подобной роли, хотя и является потенциальным участником самых разнообразных административно-правовых отношений.

Указанная особенность административно-правовых отношений выражает качества, обнаруживаемые и в ряде иных правоотношений (например, финансово-правовых, земельно-правовых, природоохранных, частично - трудовых). В этом нет ничего необычного, так как административные по своей сути правоотношения нередко обнаруживаются в иных сферах государственной деятельности, а также в силу того, что названные правоотношения фактически возникают непосредственно в процессе государственного управления финансами, земельными ресурсами, природоохранной и т.п.

7. Для возникновения административно-правовых отношений необходимы определенные условия, которые:

а) возникают непосредственно в связи с практической деятельностью исполнительных органов по реализации возложенных на них исполнительно-распорядительных функций. Так, заключение имущественных сделок не относится к проявлениям исполнительной власти, а потому, совершая подобного рода действия, исполнительный орган не выступает в роли субъекта управления. В этих действиях не находит своего выражения механизм реализации исполнительной власти.

Следовательно, одного наличия субъекта исполнительной власти еще недостаточно для признания данного общественного отношения административно-правовым. Например, конституционно-правовыми, а не административно-правовыми следует квалифицировать предусмотренные Конституцией РФ отношения Правительства и Государственной Думы;

б) возникают также непосредственно по поводу осуществления исполнительными органами не любых функций, а исключительно управленческих. Имеется в виду практическая реализация принадлежащих им юридически властных полномочий. Без таковых исполнительный орган не может выступать в роли субъекта исполнительной власти (например, исполнительный орган общественного объединения). Главное же заключается именно в применении полномочий, которыми наделены субъекты исполнительной власти и "ради" использования которых возникают административно-правовые отношения. Иначе само государственное управление и, соответственно, административное право, юридически его "обслуживающее", становятся беспредметными.

8. Административно-правовые отношения по своей сути являются организационными. Имеется в виду их прямая связь с реализацией функций исполнительной власти, которые по своему содержанию направлены прежде всего на организацию процесса правоисполнения. В их рамках происходит обеспечение этого процесса структурными, кадровыми, материальными и прочими атрибутами, без которых механизм государственного управления вряд ли может быть

реально действующим. Конечно, нельзя забывать, что любой вариант социального управления в конечном счете есть организующая деятельность, ибо "организация" есть устройство, упорядочение, объединение в единое целое. Соответственно и законодательная власть действует организующе, стремясь объединить и упорядочить совместную деятельность членов общества. Организующе воздействуют на собственную внутреннюю жизнь и общественные объединения через свои органы управления.

Государственное управление, в сфере которого складываются административно-правовые отношения, в конечном счете сводится к осуществлению функций, направленных на организацию совместной деятельности людей, что прямо вытекает из его природы и социального назначения. Поэтому часто его называют "непосредственно организующей" деятельностью государства. Это означает, что организация в государственно-управленческом смысле осуществляется в особых, присущих исполнительной власти формах. Его структурно-функциональное выражение фиксируется в административно-правовых нормах, а практическая направленность реализуется в административно-правовых отношениях. В последних, по существу, и обнаруживается организующее назначение государственного управления. Организация, следовательно, приобретает тем самым административно-правовую значимость.

Характерно, что административно-правовые отношения несут на себе организационную нагрузку в двух основных аспектах:

а) "самоорганизация", т.е. организация собственной работы всего исполнительного аппарата, осуществляемая в рамках административно-правовых отношений между различными звеньями системы исполнительных органов (например, повышение эффективности взаимодействия территориальных органов, представляющих интересы Российской Федерации, с органами исполнительной власти ее субъектов и т.п.);

б) организация, выходящая за рамки ее первого варианта и реализуемая в административно-правовых отношениях с участием иных коллективов и людей, так или иначе соприкасающихся со сферой государственного управления (например, регистрация возникающих негосударственных структур, создание условий для реализации конституционных прав и свобод граждан и т.п.).

По этим основным направлениям через возникающие административно-правовые отношения исполнительная власть получает возможность оказывать повседневное регулирующее и организующее воздействие на поведение управляемых.

9. Административно-правовые отношения "не закрыты" для кого-либо из возможных участников правовых отношений вообще. Наличие правомочий, представляемых административно-правовой нормой, либо возложение ею же определенных обязанностей - единственное условие, при соблюдении которого каждый, кто функционирует в сфере государственного управления или же заинтересован в ее нормальном функционировании, может быть инициатором их возникновения либо прекращения. Это означает, что административно-правовые отношения могут возникать по инициативе любой из сторон: исполнительных органов и их должностных лиц, государственных коллективов, граждан и т.п.

Однако согласие или желание второй стороны не является во всех случаях обязательным условием их возникновения. Они могут возникать и вопреки желанию второй стороны или ее согласию. Этот признак в наибольшей степени отличает их от гражданско-правовых отношений.

Данная особенность административно-правовых отношений предопределяется прежде всего тем, что в них обязательно участвует властный субъект, которому административно-правовая норма предписывает в данных условиях совершение таких действий, которые влекут за собой возникновение конкретных административно-правовых отношений. Соответственно указанный субъект обязан по своей инициативе и своими действиями создавать подобное юридическое последствие, не вступая при этом с другой стороной в договорные связи, что характерно для гражданско-правовых отношений. Административно-правовые нормы фактически формулируют в подобных случаях меру не возможного, а обязательного поведения для той стороны возникающего административно-правового отношения, которая представляет исполнительную власть (орган управления, должностное лицо).

Практически субъекты исполнительной власти в административно-правовых отношениях действуют властно, а принимаемые ими решения (либо совершаемые ими действия) приобретают юридическую силу независимо от согласия или несогласия второй стороны. Наиболее показательны в этом смысле такие правоотношения, в рамках которых полномочный исполнительный орган (должностное лицо) применяет предусмотренные административно-правовой нормой меры дисциплинарной или административной ответственности за совершение соответствующих проступков. Не менее показательны случаи, когда вышестоящий орган управления дает обязательное для нижестоящего органа предписание и т.п. Если для



граждан вступление в конкретное административное правоотношение, как правило, является возможностью (имеется в виду проявление инициативы с их стороны), то сторона, представляющая исполнительную власть, по закону обязана принимать необходимые меры по обеспечению правового режима в сфере государственного управления, в том числе и быть инициатором возникновения административных правоотношений (например, контрольно-надзорные органы).

Значит ли это, что в административно-правовых отношениях всегда одна сторона предписывает другой веления, обязательные к исполнению?

Положительный ответ на данный вопрос неизбежно приводит к необоснованному выводу о том, что данный вид правовых отношений возникает только "по приказу", т.е. в известной степени принудительно. Но такой ответ нельзя признать правильным.

Во-первых, многие административно-правовые отношения возникают по инициативе либо обеих сторон, либо одной стороны, либо третьих лиц. Какой-либо элемент "приказа" практически отсутствует.

Во-вторых, если административно-правовое отношение возникает по инициативе, например, гражданина, то соответствующий исполнительный орган (должностное лицо), наделенный властными полномочиями, не использует их в интересах "подчинения" инициатора. Наоборот, у него возникают определенные юридические обязанности перед гражданином. Последний вправе предъявить органу те или иные юридические требования. Если взять за основу пример с подачей гражданином жалобы, то налицо такая взаимосвязь, в рамках которой только одна сторона (в данном случае - орган управления) полномочна разрешить жалобу.

Если же гражданин совершает административное правонарушение, то ситуация меняется. Следствием совершенного является, действительно, прямое принудительно-властное воздействие на гражданина со стороны полномочного субъекта. При этом данный субъект действует не в силу своего желания или нежелания, а в соответствии с требованиями административно-правовых норм. В результате - односторонний порядок возникновения административно-правового отношения; инициатива его возникновения фактически не зависит от положения, занимаемого той или иной стороной. При этом исключается возможность договорных отношений типа гражданско-правовых.

Однако определенный элемент соглашения сторон вовсе не исключается при возникновении административных правоотношений. И органы управления, и граждане, и иные участники административно-правовых отношений - активные волеизъявители, но только в процессе возникновения этих отношений. Так, заявление гражданина, адресованное органу управления, порождает правоотношение, равно как и обязательное предписание такого органа, адресованное гражданину. Но это - чисто внешнее совпадение. Внутреннее же содержание административно-правовых отношений таково, что в любом случае проявляется присущее административно-правовому регулированию юридическое неравенство сторон. Соответственно, например, решение по заявлению или жалобе гражданина по возложению на него тех или иных юридических обязанностей всегда носит характер одностороннего властного волеизъявления, не равнозначного волеизъявлению гражданина. Подобная юридическая позиция достаточно четко выражается во всех случаях возникновения административно-правовых отношений: когда они возникают по инициативе субъекта управления или когда они иницируются иной стороной. Следовательно, инициатива в рассматриваемом плане не оказывает решающего влияния на главные качества административно-правового регулирования: решающей стороной (даже в случае предварительного согласования того или иного вопроса, например, условий будущей службы) является односторонний носитель юридически властных полномочий. Его решение при соответствии требованиям административно-правовых норм юридически обязательно, независимо от желания или согласия второй стороны. Естественно, что оно обязательно и для принявшей решение стороны.

Инициатива возникновения правоотношения фактически не зависит от положения, занимаемого той или иной его стороной, ибо исполнительный орган (должностное лицо) действует не в соответствии со своим желанием или нежеланием, а в силу требования административно-правовых норм, предусматривающих ответственность за административные правонарушения.

10. Между сторонами административно-правовых отношений возможны споры. Так, гражданин может быть не согласен с правомерностью принятых в его адрес действий исполнительного органа (должностного лица).

Это его несогласие, не влияющее на возникновение правоотношения, тем не менее, вызывает определенные юридические последствия: гражданин вправе оспаривать указанные действия. Так возникает конкретный административно-правовой спор.

Известно, что для разрешения гражданско-правовых споров установлен особый процессуальный порядок (исковое производство). Он установлен и для разрешения возможных административно-правовых споров. Как правило, такого рода споры разрешаются в административном, т.е. во внесудебном, порядке. Это означает, что основной способ их разрешения не выходит за рамки сферы государственного управления и является одним из атрибутов государственно-управленческой деятельности. Суть его - в принятии полномочным исполнительным органом (должностным лицом) юридически властного решения по предмету спора, каковым является законность оспариваемого решения или действия, породивших спорную ситуацию.

На первый план выдвигается присущая административно-правовому регулированию односторонность действий субъекта управления, юридически властным решением которого и разрешается данный спор.

Гражданин оспаривает решение другой стороны административно-правового отношения, используя, как правило, институт административного обжалования. Нижестоящие звенья системы государственного управления в случае возникновения спора обращаются к вышестоящему по отношению к спорящим сторонам исполнительному органу (должностному лицу) и т.п. Во всех подобных случаях оценка правомерности оспариваемых действий - прерогатива только компетентного, специально уполномоченного на это органа или должностного лица, хотя, как правило, подобными полномочиями наделен каждый из них. Наиболее детально административный порядок разрешения административно-правовых споров регламентирован, например, Кодексом РФ об административных правонарушениях, действующими нормативными правовыми актами о работе с жалобами и заявлениями граждан.

Нередко законодательство предусматривает судебный порядок разрешения административно-правовых споров либо в качестве самостоятельного, либо альтернативного. Наблюдается тенденция расширения круга административно-правовых споров, разрешаемых судом.

Косвенное отношение к разрешению административно-правовых споров имеет общенадзорная деятельность органов прокуратуры, которые вправе опротестовать неправомерные решения субъектов исполнительной власти, не решая, однако, споры окончательно, ибо принесение протеста на акты управления не влечет за собой их автоматической отмены.

11. Для гражданско-правовых отношений характерна ответственность одной стороны перед другой. Административным правом установлен иной порядок ответственности сторон административно-правовых отношений в случае нарушения ими требований административно-правовых норм. В этом случае ответственность одной стороны наступает не перед второй стороной правоотношения, а непосредственно перед государством в лице его соответствующего органа (должностного лица). Объясняется это тем, что речь идет фактически о нарушении публично-правовых интересов в сфере исполнительной власти. Именно поэтому исполнительные органы (должностные лица) наделяются полномочиями по самостоятельному воздействию на нарушителей требований административно-правовых норм (дисциплинарная, административная ответственность). Сами субъекты управления также отвечают за нарушение аналогичных требований (например, дисциплинарная ответственность работника аппарата федеральной исполнительной власти перед Президентом или Правительством РФ).

Возможна и ответственность одной стороны административно-правового отношения перед другой, но в ограниченных случаях и пределах. Если, например, при совершении административного правонарушения был нанесен материальный ущерб другой стороне, то одновременно с назначением виновному административного наказания (ответственность перед государством) решается вопрос и о возмещении им причиненного имущественного ущерба; суд решает данный вопрос независимо от размера ущерба, но это уже ответственность перед другой стороной правоотношения, выходящая за административно-правовые рамки (действуют гражданско-процессуальные нормы).

## **§ 2. Юридические факты в административном праве**

Административно-правовые отношения возникают при наличии условий, предусмотренных административно-правовыми нормами. Это - юридические факты - обстоятельства, при которых в соответствии с требованиями данной нормы между сторонами

должны (или могут) возникнуть конкретные правоотношения. В качестве юридических фактов выступают, как правило, действия, а в некоторых случаях - события.

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

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

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

Неправомерные действия не соответствуют требованиям административно-правовых норм, нарушают их. Это - дисциплинарные и административные проступки как наиболее характерные для сферы государственного управления. Они влекут за собой юрисдикционные правоотношения. К числу неправомерных относится также бездействие (например, непринятие службой внутренних дел необходимых мер по обеспечению общественного порядка).

События - явления, независимые от воли людей (например, смерть, стихийное бедствие и проч.).

### **§ 3. Виды административно-правовых отношений**

Емкая характеристика административно-правовых отношений как властеотношений, акцентируя внимание на их сущностной природе, не исключает возможности их видовой классификации по различным критериям.

Первоначально можно выделить следующие две группы административно-правовых отношений:

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

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

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

Первая группа административно-правовых отношений вполне закономерно может характеризоваться в качестве основной, так как в данном случае правоотношения в максимальной степени причастны к упорядочивающему воздействию на социальные связи, т.е. к основному функциональному назначению управления. Они отчетливо выражают присущую управлению авторитарность, т.е. приоритет воли субъекта управления. Здесь основная формула управляющего воздействия - "субъект - объект". Это прежде всего отношения между вышестоящими и нижестоящими звеньями механизма реализации исполнительной власти, между руководителями и подчиненными им по службе административно-управленческими работниками, между исполнительными органами (должностными лицами) и гражданами, несущими определенные административно-правовые обязанности, и т.п.

При характеристике второй группы отношений главное внимание акцентируется на том, что они хотя и возникают непосредственно в сфере государственного управления, но не имеют своим прямым назначением непосредственное управляющее воздействие субъекта на управляемый объект. Это, например, отношения между двумя сторонами, функционирующими в сфере государственного управления, но не связанными между собой соподчиненностью (например, отношения типа "субъект - субъект"). Так, два министерства могут вступать в отношения, связанные с необходимостью подготовки совместного правового акта или согласования взаимных управленческих вопросов и т.п. Такого рода отношения весьма разнообразны и необходимы для создания нормальных условий реализации исполнительной власти. Но они имеют вспомогательное значение по сравнению с отношениями первой группы. Фактически они как бы готовят последующее непосредственно управляющее

воздействие, т.е. служат организационно-правовой предпосылкой собственно властеотношений.

Можно выделить также внешние и внутриорганизационные административно-правовые отношения.

В соответствии с данной классификацией правоотношения подразделяются на:

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

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

В данном случае следует исходить не из противопоставления этих видов административных правоотношений, не из подхода к их внешнему варианту как к определяющему, хотя для этого имеются достаточные основания, а как к двум основным проявлениям единого по своей значимости и управленческой сути механизма, обеспечивающего целевое управляющее воздействие. Действительно, может ли реально осуществить управляющее воздействие на различного рода объекты экономической и социальной жизни соответствующий исполнительный орган, если он не "самоорганизован"? Очевидно, что от его "внутреннего" состояния (организованность, упорядоченность) полностью зависят и его возможности действовать вовне, т.е. за рамками собственного аппарата. Значит, в рамках как "внутренних", так и "внешних" правоотношений исполнительная власть реально реализуется.

Различают субординационные и координационные административно-правовые отношения.

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

Наиболее значительный интерес представляет классификация административно-правовых отношений по юридическому характеру взаимодействия их участников. В соответствии с этим критерием, поглощающим в определенной мере ранее рассмотренные, выделяются вертикальные и горизонтальные правоотношения.

Вертикальные административно-правовые отношения в наибольшей степени выражают суть административно-правового регулирования и типичны для государственно-управленческой деятельности субординационных связей между субъектом и объектом управления. Это и есть то, что обычно называют властеотношениями. Возникают они между соподчиненными сторонами, что свидетельствует об отсутствии в них, в отличие от гражданско-правовых отношений, равенства сторон. Однако соподчиненность нельзя трактовать в буквальном смысле. Фактически вертикальность означает, что у одной стороны есть юридически властные полномочия, которых либо нет у другой стороны (например, у гражданина), либо их объем меньше (например, у нижестоящего органа управления). Властной стороной при этом выступает соответствующий субъект исполнительной власти (исполнительный орган, орган государственного управления). Столь же очевидно, что именно в вертикальных отношениях реализуется непосредственное управляющее воздействие субъекта управления на тот или иной объект, который далеко не во всех случаях ему организационно подчинен.

Такого рода правовые связи наиболее типичны для сферы государственного управления, несмотря на известную реформу, проводимую в период постепенного перехода к рыночным отношениям, в условиях которых стороны, выступающие в роли объектов управления, приобретают все больший объем оперативной самостоятельности. Но власть есть власть, а потому исполнительная власть, реализуемая в административно-правовых отношениях, не утрачивает своей юридически властной природы. Напротив, любые попытки игнорировать это объективно присущее ей качество неизбежно приводят к серьезным кризисным ситуациям (например, национальный и территориальный сепаратизм, разрыв хозяйственных связей, резкое ослабление государственной дисциплины).

Конечно, механизм управляющего воздействия становится мягче, освобождаясь от наиболее жестких вариантов достижения стоящих перед ним задач (например, отказ от адресного планирования, обязательных поставок, устранение элементов чрезмерной централизации). Тем не менее управленческая вертикаль, находящая свое выражение в административно-правовых отношениях, сохраняется в качестве наиболее традиционной для них.

При характеристике административно-правовых отношений нельзя ограничиться приведенными категорическими утверждениями и выводами, так как практически проявления управленческой вертикали многозначны. Соответственно в сфере государственного управления можно обнаружить несколько вариантов административно-правовых отношений, которые по всем своим основным показателям относятся к числу вертикальных. Об этом, в частности, свидетельствуют следующие признаки, характерные для такого вида урегулированных административно-правовыми нормами управленческих отношений:

а) безапелляционность тезиса о неравенстве сторон как ведущего показателя вертикальности данного вида правовых отношений; сосредоточение в руках управляющей стороны, т.е. субъекта исполнительной власти, юридически властных полномочий; невозможность стороны, выступающей в роли управляемого, "управлять" таковым субъектом;

б) неравенство сторон логически предполагает подчинение одной стороны ("объекта управления") другой ("субъекту управления"). Отсюда - бытующая формула "власть - подчинение", используемая, как правило, для характеристики административно-правовых отношений именно вертикального типа;

в) подчиненность (соподчиненность) в административно-правовых отношениях далеко не во всех случаях имеет четко выраженное проявление. Например, гражданин или негосударственное формирование (коммерческая структура и т.п.) организационно не подчинены субъектам исполнительной власти. В отношениях между отдельными звеньями механизма исполнительной власти также прямая подчиненность одного звена другому часто отсутствует. Так, центральные органы исполнительной власти республик не подчинены непосредственно органам федеральной исполнительной власти; предприятия и учреждения не подчинены контрольно-надзорным службам и т.п. Тем не менее неравенство в отношениях между ними налицо;

г) говоря о подчиненности, присущей взаимоотношениям сторон в сфере государственного управления, необходимо иметь в виду прежде всего организационную подчиненность, как наиболее характерную для управленческой вертикали и проявляющуюся в связях между вышестоящими и нижестоящими звеньями, например между исполнительными органами и подведомственными им организациями. Само "подчинение" управляемой стороны отношения "управляющей" может выражаться неодинаково. Так, в буквальном смысле о нем можно говорить как об организационной подчиненности (связи между вышестоящими и нижестоящими исполнительными органами, между ними и подведомственными им предприятиями и т.п.). Но и отсутствие такой подчиненности (соподчиненности) не отрицает возможности возникновения между сторонами отношений вертикального характера;

д) многие административно-правовые отношения вертикального типа возникают между несоподчиненными их участниками. Но и в подобных случаях одна из сторон в силу своей компетенции правомочна издавать юридические акты, обязательные для исполнения организационно неподчиненной ей другой стороной данного правоотношения. Как правило, такого рода управленческие связи типичны для системы межотраслевого государственного управления (например, в области охраны окружающей природной среды и т.п.). Налицо, следовательно, особый вариант подчиненности, а именно - координационный;

е) в сфере государственного управления в широком масштабе осуществляется контрольно-надзорная деятельность, причем ее субъектами являются сами исполнительные органы (должностные лица). Это, например, административный надзор, осуществляемый специально создаваемыми федеральными надзорными службами и их территориальными подразделениями, органами внутренних дел, налоговыми инспекциями и т.п. Надзорные полномочия носят юридически властный характер и распространяются на организационно неподчиненные объекты. Налицо еще один вариант подчиненности - подконтрольность или поднадзорность;

ж) субъекты исполнительной власти в соответствии с требованиями соответствующих административно-правовых норм вправе адресовать свои юридически властные волеизъявления гражданам, общественным объединениям, которые ни в какой подчиненности у названных субъектов не находятся. В подобных случаях, однако, также налицо известный вариант вертикальности, т.е. подчинения воли управляемых воле управляющих;

з) несмотря на различный характер подчиненности во всех названных случаях (во многом она проявляется условно), сохраняется главное качество - неравенство сторон в юридическом смысле. Подчиненность, выраженная прямо или опосредованно, по существу, есть логическое и фактическое следствие закрепленного административно-правовыми нормами неравноправного положения управляющих и управляемых;

и) наиболее емким по своему правовому содержанию признаком, убедительно иллюстрирующим фактическую вертикальность и неравенство сторон в административно-правовых отношениях, по-разному выражаемых, является следующий: все вертикальные отношения такого типа практически выражают юридическую зависимость одной стороны от другой. Подобная зависимость предопределяется наличием юридически властных полномочий, необходимых для решения того или иного вопроса, только у одной стороны - у соответствующего субъекта исполнительной власти.

Таким образом, общие черты неоднозначных вертикальных административно-правовых отношений - это осуществление в их рамках прямого управляющего воздействия и приоритета юридически выраженной воли одной стороны.

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

Сам факт признания равенства сторон в административно-правовых отношениях, казалось бы, находится в прямом противоречии как с сущностью административно-правового регулирования, так и с принципиальными особенностями административно-правовых отношений. Поэтому сама возможность их возникновения в сфере государственного управления нередко была под сомнением. Однако при условии правильного понимания сути управленческой горизонтальности противоречия и сомнения могут быть сняты. Для этого необходимо учитывать следующие определяющие обстоятельства:

во-первых, действительное, а не формальное юридическое равенство участников административно-правовых отношений, т.е. качество, традиционно связываемое с гражданско-правовыми отношениями, вполне реально при наличии одинакового правового уровня сторон и, соответственно, отсутствии выраженной в любой форме их соподчиненности;

во-вторых, обязательное одновременное наличие в конкретных управленческих связях этих двух признаков, ибо отсутствие соподчиненности не всегда тождественно юридическому равенству сторон;

в-третьих, столь же обязательно отсутствие юридически властного волеизъявления одной стороны, адресованного другой.

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

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

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

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

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

Характеристика горизонтальных административно-правовых отношений предполагает учет ряда обстоятельств.

В частности, любые совместные действия однопорядковых и равноправных сторон (отношения типа "субъект - субъект"), равно как и процессуальное равноправие, перерастают в вертикальные отношения. Моментом такого перерастания служит, например, принятие совместного юридически властного акта (совместного приказа) либо принятие полномочным исполнительным органом (должностным лицом) одностороннего юридически обязательного решения по жалобе гражданина или по делу об административном правонарушении. Отсюда - временное проявление горизонтальности таких правоотношений, а также их вспомогательный характер по отношению к основным вариантам административно-правовых отношений.

## **Раздел II. СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА**

### **Глава 4. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ГРАЖДАНИНА**

#### **§ 1. Основы административно-правового статуса гражданина Российской Федерации**

Гражданин как субъект административного права - это участник общественных отношений, выступающий в качестве носителя содержащихся в нормативных актах конкретных прав и обязанностей, которыми он наделен для реализации своих жизненных потребностей, участия в управлении делами общества и государства.

Права и обязанности гражданина образуют в своей совокупности его правовой статус. Административно-правовой статус гражданина - сложное юридическое образование. Он включает в себя четыре разновеликих составных элемента.

Первая, самая важная часть прав и обязанностей представляет собой правовой статус личности, человека как субъекта административного права. В российском государстве правовое регулирование положения личности, человека должно занимать центральное, приоритетное место, поскольку выражает идею о том, что право и государство, его органы и должностные лица призваны служить обществу, каждой личности, каждому человеку. Именно эта мысль выражена в ст. 2 Конституции РФ: "Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства".

Подобный характер взаимоотношений личности и государства является общепризнанным для большинства государств мира, что нашло закрепление в важнейших актах международного права, принятых ООН, организациями Европейского союза, Соединенными Штатами по безопасности и сотрудничеству в Европе.

Эти, как их называют, естественные, неотъемлемые права и свободы нашли отражение во Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 г., и в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, утвержденной Советом Европы в 1950 г. <\*>, и некоторых других актах.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2001. N 2. Ст. 163. Конвенция ратифицирована Российской Федерацией 30 марта 1998 г. // СЗ РФ. 1998. N 14. Ст. 1514.

Российское государство, следуя по пути признания общедемократических начал развития общества и международных актов в этой области, приняло в 1991 г. Декларацию прав и свобод человека и гражданина <\*>, положения которой впоследствии нашли отражение в Конституции 1993 г.

-----  
<\*> ВВС. 1991. N 52. Ст. 1865.

Согласно Конституции РФ и основанному на ней законодательству личность, человек, независимо от его служебного, общественного или имущественного положения, национальности, вероисповедания и т.д., является в России субъектом всех отраслей права, для чего основы правового статуса личности закреплены в Конституции РФ. При этом они

пропитаны нормами конституционного, международного, гражданского, финансового и других отраслей права, отражающих взаимоотношения личности и общества, гражданина и государства, индивида и коллектива. Важное место в данном статусе человека занимают и нормы административного права.

Среди основных прав и свобод, составляющих правовой статус личности и находящихся в той или иной мере в сфере административно-правового регулирования, можно назвать, например, право на жизнь (ч. 1 ст. 20), право на свободу и личную неприкосновенность (ч. 1 ст. 22), право на неприкосновенность жилища (ст. 25), право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ч. 1 ст. 23), право на свободное передвижение, выбор места пребывания и места жительства, свободного выезда за пределы Российской Федерации и беспрепятственного возвращения в Российскую Федерацию (ст. 27).

Провозглашая права личности, Конституция устанавливает для человека определенные обязанности и запреты, например, платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57), сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58), запрещается заниматься экономической деятельностью, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ч. 2 ст. 34), запрещается принудительный труд (ч. 2 ст. 37).

Вместе с тем Конституция РФ (ч. 3 ст. 55) допускает в исключительных случаях возможность ограничения федеральным законом прав личности, причем эти нормы обычно носят административно-правовой характер. Например, право на неприкосновенность жилища может быть ограничено сотрудниками милиции на основе Закона РФ "О милиции" при наличии оснований, предусмотренных соответствующими административно-правовыми нормами, в частности, при розыске преступника, если в квартире или доме совершается преступление или нарушение общественного порядка, угрожающее жизни или здоровью людей, при пожаре и в других случаях.

Вторая составная часть административно-правового статуса представляет собой статус гражданина Российской Федерации, вытекающий из факта гражданства <\*>. Как субъект административного права каждый гражданин Российской Федерации имеет свой гражданский правовой статус.

-----  
<\*> См. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. "О гражданстве Российской Федерации" // СЗ РФ. 2002. N 22. Ст. 2031.

Нормы административного права, определяющие административно-правовой статус гражданина, устанавливают его права и обязанности в государственной и общественной деятельности. Это нормы об участии в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32 Конституции), право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31), обязанность нести воинскую службу (ч. 2 ст. 59) и др. Далее - это нормы, определяющие административно-правовой статус гражданина в его хозяйственно-трудовой деятельности, например, право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34), право на свободный труд, выбор профессии и рода деятельности (ч. 1 ст. 37), право частной собственности, в том числе на землю (ст. ст. 35, 36), причем никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда (ч. 3 ст. 35). Наконец, нормы, определяющие административно-правовой статус гражданина в личной или семейной сфере, не затрагивающей интересы общества, в частности, право на литературное, художественное, научное, техническое творчество, право на изменение фамилии. Таким образом гражданин Российской Федерации приобретает дополнительные к статусу личности права и обязанности, вытекающие из факта гражданства.

Когда физическое лицо обрело статус личности, затем гражданина, к ним добавляется третий элемент административно-правового статуса - социальный. Он необходим, чтобы гражданин мог заняться конкретной трудовой профессиональной деятельностью, учиться, служить в Вооруженных Силах и т.д.

Личности, гражданину для этого нужны новые, дополнительные права и обязанности. В сфере общественно-трудовой деятельности насчитываются тысячи профессий и специальностей и каждая из них имеет свой правовой статус, установленный в основном нормами трудового и административного права. И здесь в качестве социального элемента административно-правового статуса гражданина можно выделить правовые статусы рабочего, служащего, учащегося, военнослужащего, пенсионера, вынужденного переселенца и т.д.



Четвертый элемент административно-правового статуса гражданина называют особым статусом, включающим в себя права и обязанности, которые граждане приобретают по своему желанию, личному интересу для удовлетворения своих индивидуальных потребностей. Это, например, любители-охотники, любители-водители, в том числе судоводители, спортсмены-непрофессионалы, туристы, коллекционеры и т.д. Все они получают официальный документ для занятия избранным делом, причем для каждого особого субъекта установлен определенный круг новых прав и обязанностей.

Вместе с тем следует иметь в виду, что административно-правовой статус гражданина представляет собой единство всех названных его элементов.

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

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

Административная дееспособность представляет собой способность гражданина своими действиями приобретать субъективные права и выполнять возложенные на него юридические обязанности в сфере реализации государственного управления. Административная дееспособность частично наступает с 14 лет - получение паспорта, затем в 16 лет - возможность привлечения к административной ответственности и полная - по достижении гражданином 18 лет.

## **§ 2. Права и обязанности граждан в сфере государственного управления**

Конституционные права, свободы и обязанности граждан для своей реализации нуждаются обычно в административно-правовом механизме, участии органов исполнительной власти, всей системы органов государственного управления. Именно поэтому еще совсем недавно реализация прав и свобод гражданина целиком зависела от административного усмотрения огромной армии чиновников государственного аппарата. Человек "терялся" перед стеной ведомственных актов, жестко регулировавших его поведение в разных сферах - хозяйственной, социальной, военной, коммунальной, жилищной и др.

В современных условиях административно-правовой статус гражданина в сфере государственного управления существенно меняется.

Во-первых, права и свободы человека признаны ст. 2 Конституции РФ высшей ценностью, и их признание, соблюдение и защита - обязанностью государства.

Во-вторых, корреспондирующая ст. 2 Конституции РФ ст. 18 устанавливает, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, в том числе и в сфере государственного управления.

В-третьих, административно-правовой статус граждан в сфере государственного управления все в большей мере регулируется на уровне законов, правительственных актов. Например, если ранее подавляющая часть прав и обязанностей граждан в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности регулировалась ведомственными нормативными актами, то теперь они регламентированы Законом РФ "О милиции". Правила дорожного движения в прошлом утверждались министром внутренних дел, сейчас - постановлением Правительства РФ.

В-четвертых, административно-правовой статус граждан становится по содержанию значительно полнее, богаче, разнообразнее, расширяется диапазон его регулирования во многих сферах экономической, политической, социальной жизни. Подтверждением этого важного положения являются, например, Закон РФ "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" от 25 июня 1993 г. <1>, отменивший прописку и установивший взамен нее регистрацию граждан и уведомительный порядок ее реализации; Федеральный закон "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" от 15 августа

1996 г. <2>, который установил право граждан Российской Федерации свободно выезжать за пределы России и беспрепятственно возвращаться в свою страну; Федеральный закон "О защите прав потребителей" от 9 января 1996 г. (в ред. от 7 февраля 1992 г. с дополнениями и изменениями) <3>, значительно расширивший права граждан в сфере торговли, предоставления услуг и работ. Эти права и обязанности граждан получили дальнейшую конкретизацию и развитие в Правилах продажи отдельных видов товаров, утвержденных постановлением Правительства РФ от 19 января 1998 г. <4>.

-----

<1> ВВС. 1993. N 32. Ст. 1227.

<2> СЗ РФ. 1996. N 34. Ст. 4029.

<3> СЗ РФ. 1996. N 3. Ст. 140.

<4> СЗ РФ. 1998. N 4. Ст. 482.

В-пятых, значительно повышается роль суда в защите прав граждан в сфере функционирования исполнительной власти, государственного управления. В соответствии с Федеральным законом "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" от 27 апреля 1993 г. (в ред. от 14 декабря 1995 г.) <\*> каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) или бездействием государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий, общественных объединений или должностных лиц, государственных либо муниципальных служащих нарушены его права и свободы. Согласно ч. 2 ст. 11 ГК РФ любое решение, принятое в административном порядке, также может быть обжаловано в суд. Существенно расширяется юрисдикционная подведомственность судов и судей по рассмотрению дел об административных правонарушениях.

-----

<\*> ВВС. 1993. N 19. Ст. 685.

Конкретизируя, дополняя, детализируя нормы конституционного права, а также других отраслей права, например, налогового, таможенного, экологического права в сфере государственного управления, нормы административного права определяют многие дополнительные права и обязанности граждан и, что особенно важно, механизмы их реализации и защиты от нарушений.

Административное право регламентирует права и обязанности граждан не только в сфере публичной управленческой деятельности, но и управляемой деятельности. Пример тому - правила пожарной безопасности, поведения в общественных местах, торговли, охоты и рыбной ловли, правила, регулирующие преподавание в учебных заведениях, санитарные правила и т.д. Органы управления контролируют соблюдение этих правил и применяют меры государственного принуждения за их нарушение. Поэтому административное право определяет, какие деяния (действие или бездействие) являются административными правонарушениями, устанавливает виды и меры административной ответственности за их совершение, порядок производства по делам о таких правонарушениях.

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

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

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

возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53), и т.д.

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

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

### **§ 3. Административно-правовая защита прав и свобод граждан**

Административно-правовая защита прав и свобод граждан опирается на экономические, политические, организационные и юридические гарантии.

Экономические гарантии предполагают стабильную и эффективную работу промышленности, аграрного комплекса, устойчивую финансовую и денежную систему, твердый курс рубля, своевременную выплату заработной платы, пенсий и пособий, высокий прожиточный уровень населения, рост благосостояния граждан и многое другое. С этой точки зрения экономические гарантии прав и обязанностей граждан в сфере государственного управления в современных условиях, конечно, малоэффективны и явно недостаточны.

Политические гарантии прав и обязанностей гражданина предусматривают приоритет личности и гражданина в обществе и государстве, признание прав и свобод человека высшей ценностью, многопартийность, идеологическое разнообразие, сильную и устойчивую государственную власть во главе с Президентом РФ как гарантом Конституции РФ, разумный компромисс законодательной и исполнительной власти, исключающий конфронтацию, широкое согласие в многонациональном обществе и огромном федеративном государстве, объединяющем 89 субъектов РФ, и т.д.

Организационные гарантии прав и обязанностей граждан в сфере государственного управления представляют собой разветвленную систему правоохранительных, контролирующих, инспектирующих, надзирающих и других государственных и общественных организаций в центре и на местах. Это судебные органы, прокуратура, органы внутренних дел (милиция), органы юстиции, адвокатура, нотариат, многочисленные контрольные органы, например, Счетная палата, образуемая Советом Федерации и Государственной Думой, разнообразные государственные инспекции, государственные надзорные органы и другие звенья. Все эти организационные структуры повседневно на основе и во исполнение законов осуществляют деятельность по практическому претворению в жизнь предоставленных гражданам прав и свобод и возложенных на них обязанностей.

Юридические гарантии, в том числе и административно-правовые, можно разделить на два вида: судебные и внесудебные.

Для этих гарантий изначальным и универсальным гарантом прав и обязанностей граждан может быть только закон, а в широком смысле - все законодательство и прежде всего нормы административного права, включающего в себя не только законы, но и подзаконные правовые акты, которые в большом количестве принимаются органами исполнительной власти и в целом органами государственного управления. Для того чтобы законы и подзаконные акты действительно являлись гарантией прав и обязанностей граждан и не превратились в инструмент ограничения, стеснения или вообще отмены тех или иных прав и свобод и возложения на граждан новых необоснованных обязанностей, Конституцией РФ предусмотрен ряд положений, позволяющих исключить такой негативный вариант правотворчества.

Во-первых, в Российской Федерации не должны издаваться законы, а следовательно, и подзаконные акты, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Во-вторых, их ограничение возможно только федеральным законом и лишь при наличии

определенных обстоятельств, предусмотренных ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, т.е. только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. В-третьих, определены права и свободы граждан, вообще не подлежащие ограничению. К ним ч. 3 ст. 56 Конституции РФ относит право на жизнь, достоинство личности, неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайны, защиту своей чести и доброго имени, недопустимость сбора, хранения информации о частной жизни лица без его согласия, свободу совести и свободу вероисповедания, право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности и ряд других. В-четвертых, любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Данные конституционные положения создают определенные границы или юридические ориентиры для государственных органов и их должностных лиц, реализующих судебные и внесудебные гарантии прав и обязанностей граждан.

Разумеется, судебные гарантии являются предпочтительными, ибо суды и единолично судьи, в целом система правосудия выделяется Конституцией РФ и по справедливости ставится на первое место в защите прав и свобод граждан (ст. ст. 18 и 46 Конституции).

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

Как положительный знак и перспективную тенденцию необходимо отметить все более расширяющийся спектр административной юрисдикции судов и судей по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Кроме того, судьи рассматривают дела об административных правонарушениях независимо от подведомственности их решения, когда за их совершение в качестве одного из видов административного наказания предусмотрены лишение специального права, административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, административный арест, возмездное изъятие и конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, а также дисквалификация. Безусловно, суды и судьи, профессионально добываясь всестороннего, своевременного, полного и объективного выяснения обстоятельств каждого дела, разрешения его в соответствии с законом, призваны в первую очередь на основе ст. 2 Конституции РФ обеспечивать защиту прав и свобод граждан, выполнение ими своих обязанностей.

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

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

Внесудебные гарантии, естественно, гораздо шире и многообразнее по содержанию, формам, порядку осуществления и субъектному составу. По существу, вся система органов исполнительной власти, местного самоуправления и их должностных лиц, собственно, для того и созданы, функционируют, а должностные лица, государственные и муниципальные служащие получают заработную плату, чтобы служить людям, обеспечивать защиту и реализацию гражданами их прав, свобод, законных интересов и выполнение возложенных на них обязанностей.

Органы государственного управления и их должностные лица призваны создавать материальные, организационные, правовые и другие необходимые условия для органов и организаций, занимающихся реализацией прав граждан, рассматривать конкретные индивидуальные дела и административно-правовые споры, возникающие по инициативе граждан либо в процессе контрольно-надзорной деятельности. Эти органы и должностные лица должны создавать необходимые условия и для свободного использования гражданами своих прав, своевременно пресекать их нарушения, восстанавливать нарушенные права и применять соответствующие меры воздействия к виновным в таких нарушениях.

Важнейшей гарантией является ответственность должностных лиц, нарушающих права и свободы граждан или препятствующих их осуществлению. Если акты управления ущемляют права граждан, то они в установленном порядке отменяются. Вышестоящие органы управления контролируют и направляют работу нижестоящих органов, подчиненных организаций в области удовлетворения законных интересов граждан и охраны их прав и свобод.

Защиту прав граждан обеспечивает Уполномоченный по правам человека, осуществляющий свою деятельность на основании Федерального конституционного закона "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" от 26 февраля 1997 г. <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1997. N 9. Ст. 1011.

В соответствии с данным Законом Уполномоченный по правам человека способствует: а) восстановлению нарушенных прав; б) совершенствованию законодательства РФ о правах человека и гражданина; в) гармонизации его с общепризнанными принципами и нормами международного права; г) выявлению нарушенных прав; д) устранению выявленных нарушений; е) правовому просвещению в области прав и свобод человека, форм и методов их защиты. Например, в "Российской газете" было опубликовано заключение Уполномоченного по правам человека с обращением к министру обороны РФ о неисполнении в Министерстве обороны Федерального закона, предусматривающего выплату военнослужащим "северных" процентных надбавок к денежному довольствию и соответствующих районных коэффициентов, с рекомендацией издать необходимый нормативный акт, исключающий подобные нарушения Закона.

Важное место в защите прав и свобод граждан занимает Администрация Президента РФ и его Управления - по обеспечению конституционных прав граждан (Положение о нем утверждено Указом от 22 мая 2004 г. <\*>) и по работе с обращениями граждан (Положение о нем утверждено Указом от 24 августа 2004 г. <\*\*\*>), основной задачей которых является содействие реализации полномочий Президента РФ как гаранта основных прав и свобод человека.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 21. Ст. 2025.

<\*\*\*> СЗ РФ. 2004. N 35. Ст. 3609.

Конституция РФ, гарантируя государственную защиту прав и свобод человека, предоставляет гражданам возможность защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ст. 45 Конституции РФ), например, проводить пикетирование, осуществлять право на необходимую оборону и действия в состоянии крайней необходимости, использовать право обращения за защитой во все органы, начиная от Президента РФ и до местной администрации.

#### **§ 4. Обращения граждан**

Одним из важных элементов административно-правового статуса граждан является их конституционное право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ). Обращения граждан в совокупности регулирующих их правовых норм представляют собой сложный и достаточно разветвленный институт административного права. Конечно, этот правовой институт нуждается в модернизации, совершенствовании механизма реализации обращений, учете новых реалий, но тем не менее он на протяжении многих лет сложился, функционирует и служит эффективным средством демократизации общества, формирования правового государства, широким каналом участия граждан в управлении делами общества и государства.

Обращения граждан могут быть трех видов. Предложение - это обращение граждан в государственные или общественные организации, не связанные с нарушением каких-либо субъективных прав или ущемлением законных интересов граждан, они обычно направлены на улучшение, совершенствование работы органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, государственных служащих. Заявление есть обращение с просьбой об удовлетворении тех или иных прав и законных интересов граждан, не связанных с их нарушением, либо сообщение о злоупотреблениях, нарушениях законности и иных нарушениях, не затрагивающих непосредственно права и интересы заявителя. Жалоба - это устные или письменные, индивидуальные или коллективные обращения граждан в государственные органы, органы местного самоуправления, негосударственные организации, к должностным лицам в связи с нарушением прав или законных интересов самого гражданина, других лиц либо общественных интересов.

Право на обращения является абсолютным, неограниченным и неотчуждаемым правом гражданина. Каждый дееспособный человек может обратиться в любую государственную или негосударственную организацию, к любому должностному лицу, по любому значимому для него поводу и в любое время. Этому праву граждан корреспондирует обязанность государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц принимать граждан, принимать обращения, регистрировать их, рассматривать эти обращения и давать на них своевременные ответы. Так, в соответствии с Федеральным законом "О системе государственной службы Российской Федерации" от 27 мая 2003 г. <\*> к основным обязанностям государственных служащих относится обязанность в пределах своей компетенции своевременно рассматривать обращения граждан и общественных объединений, а также организаций, государственных органов и органов местного самоуправления и принимать по ним решения в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов Федерации.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2003. N 22. Ст. 2063.

В целях совершенствования работы с обращениями граждан Указом Президента РФ создано специальное Управление в структуре Администрации Президента по работе с обращениями граждан. В Положении о нем к основным функциям Управления отнесены централизованный учет письменных и устных обращений граждан Российской Федерации, граждан СНГ, иностранных граждан и лиц без гражданства, поступающих на имя Президента, в адрес Правительства и Администрации Президента; обеспечение рассмотрения обращений граждан, адресованных Президенту, Правительству и Администрации Президента; информирование Президента, Правительства и руководителя Администрации Президента о количестве и содержании обращений граждан и принятых по ним мерах.

Весьма обширны задачи Управления: это организационно-методическое взаимодействие с подразделениями Администрации Президента РФ, Аппаратом Правительства РФ, федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации по вопросам рассмотрения обращений граждан; своевременное рассмотрение поступивших письменных и устных обращений граждан, а также направление их для рассмотрения в соответствующие государственные органы и органы местного самоуправления по вопросам их компетенции; извещение граждан о результатах рассмотрения в Управлении их предложений, заявлений и жалоб; прием граждан работниками Управления в приемной Администрации Президента и Правительства, а также руководителями Администрации Президента РФ, министрами Правительства РФ и другими государственными служащими; осуществление контроля за своевременным и полным рассмотрением обращений граждан, направленных в федеральные органы государственной власти и органы власти субъектов Федерации; анализ и обобщение вопросов, которые ставят граждане в письмах и на личном приеме, и на основе этого оперативное и периодическое информирование Президента о характере обращений граждан; подготовка на основе анализа и обобщения обращений граждан предложений по устранению причин, порождающих обоснованные жалобы, и некоторые другие задачи.

Так, в истекшем году в адрес Президента поступили сотни тысяч обращений от отечественных и зарубежных авторов, причем каждое десятое из них - коллективное, нередко с сотнями и тысячами подписей (резолуции митингов, собраний). Таким образом, можно говорить о миллионах граждан, проявивших желание или необходимость обратиться к главе государства со своими заботами и суждениями о событиях в жизни страны. Все эти обращения были зарегистрированы, рассмотрены компетентными лицами и получили то или иное

разрешение. Значительное число граждан были приняты в Управлении на личном приеме. Существенное развитие получает работа с обращениями, поступающими по сети Интернет. Такую возможность для работы с обращениями граждан получили многие федеральные органы исполнительной власти и регионы страны.

Подобные Управлению Администрации Президента РФ структурные подразделения по работе с обращениями граждан имеются и в составе федеральных органов и органов государственной власти субъектов Федерации. Например, приказом ФСБ России утверждена Инструкция о порядке рассмотрения предложений, заявлений, жалоб и организации приема граждан в органах ФСБ, которой, в частности, определены формы учета предложений, заявлений и жалоб, контроля за ходом и сроками исполнения каждого обращения, организации приема граждан. Аналогичные правовые акты действуют и в других федеральных органах исполнительной власти.

Повышению эффективности обращений как способа защиты прав, свобод и законных интересов граждан служит Указ Президента РФ "О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы" от 6 июня 1996 г. <\*>. Указом предусмотрен специальный порядок рассмотрения сообщений, опубликованных в средствах массовой информации. Руководители федеральных органов исполнительной власти и главы исполнительной власти субъектов Федерации обязаны рассматривать сообщения о нарушениях, допущенных подчиненными им должностными лицами и другими государственными служащими, федеральных законов и указов Президента РФ, о неисполнении или ненадлежащем исполнении указанных актов и вступивших в законную силу решений судов - не позднее трех дней. Ответ редакциям должен последовать не позднее двух недель с момента опубликования сообщений в средствах массовой информации. В федеральных органах исполнительной власти копии решений по этим сообщениям должны направляться в Контрольное управление Администрации Президента РФ.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1996. N 24. Ст. 2868.

Важное значение в этом деле имеет обращение Президента РФ к руководителям федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, в котором, в частности, говорится: "Работу с обращениями граждан прошу держать в поле постоянного контроля, и ни один факт равнодушия, волокиты, недисциплинированности должностных лиц не должен оставаться без последствий" <\*>.

-----  
<\*> РГ. 2000. 6 дек.

Основным нормативным правовым актом, определяющим юридическую природу, механизм реализации и порядок осуществления обращений граждан, является Указ Президиума Верховного Совета СССР "О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан" от 12 апреля 1968 г., который действует в редакции Указа от 4 марта 1980 г. <\*> на территории Российской Федерации в части, не противоречащей законодательству РФ.

-----  
<\*> ВВС. 1980. N 11. Ст. 192.

В целях усиления борьбы с анонимными наветами 2 февраля 1988 г. данный нормативный акт был дополнен Указом Президиума Верховного Совета СССР следующего содержания: "Письменное обращение гражданина должно быть им подписано с указанием фамилии, имени, отчества и содержать помимо изложения существа предложения, заявления или жалобы также данные о месте его жительства, работы или учебы. Обращение, не содержащее этих сведений, признается анонимным и рассмотрению не подлежит" <\*>.

-----  
<\*> ВВС. 1988. N 6. Ст. 94.

Данный нормативный акт среди трех видов обращений выделяет жалобу или, как ее называют, - общую административную жалобу, которая отличается от специальной административной жалобы, регламентируемой особыми нормативными актами (например, Кодексом об административных правонарушениях, Трудовым кодексом).

Общая административная жалоба также предусмотрена Федеральным законом "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" от 27 апреля 1993 г. (в ред. от 14 декабря 1995 г.). Статья 4 названного Закона устанавливает, что гражданин вправе обратиться с жалобой на действия (решения), нарушающие его права и свободы, либо

непосредственно в суд (где она будет рассмотрена по правилам гражданского судопроизводства), либо к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, органу местного самоуправления, учреждению, предприятию и объединению, общественному объединению, должностному лицу, государственному служащему. Вышестоящие в порядке подчиненности орган, объединение, должностное лицо, государственный служащий обязаны рассмотреть жалобу в месячный срок. Если гражданину в удовлетворении жалобы отказано или он не получил ответа в течение месяца со дня ее подачи, он вправе обратиться в суд, т.е. использовать свое право на судебное обжалование.

Общая административная жалоба характеризуется рядом особенностей:

1) право на жалобу не ограничено по содержанию, т.е. могут быть обжалованы незаконные, нецелесообразные и аморальные действия и бездействие, индивидуальные и нормативные акты в различных сферах управления, производства, обслуживания;

2) по форме жалоба может быть устной или письменной, индивидуальной или коллективной;

3) объект обжалования - неправильные, по мнению лица, подающего жалобу, действия или бездействие любого работника государственных органов, организаций;

4) круг лиц, имеющих право подать жалобу, не ограничен;

5) запрещается направление жалобы на рассмотрение того органа, должностного лица, государственного служащего, на действие или бездействие которого подана жалоба;

6) подача такой жалобы не ограничена каким-либо сроком, количеством жалоб по одному поводу, и перечень органов, куда может быть направлена жалоба, также не ограничен;

7) срок рассмотрения жалоб и заявлений - один месяц, кроме случаев, когда эти обращения не требуют дополнительного изучения и проверки, и они решаются безотлагательно, но не позднее 15 дней; если для разрешения обращения необходимо проведение специальной проверки, истребование дополнительных материалов, выезд за пределы города, района, где осуществляется проверка, либо принятие других мер, срок рассмотрения обращения (жалобы) может быть продлен руководителем организации или его заместителем, но не более чем на один месяц. Жалобы военнослужащих и членов их семей разрешаются в сокращенные сроки.

Право на специальную административную жалобу дополняет право на общую административную жалобу. Ее основания и порядок разрешения регламентируются особыми административно-правовыми актами - Кодексом об административных правонарушениях, Трудовым кодексом, Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил и другими законодательными и правительственными актами.

Специальная административная жалоба характеризуется рядом признаков, а именно: наличием специальных норм, устанавливающих особый порядок ее рассмотрения; особыми основаниями для обжалования, названными в нормативном акте; определением в качестве субъектов обжалования только лично заинтересованных в деле лиц и их законных представителей; установлением лишь письменной формы жалобы; специальными сроками подачи жалобы и более краткими сроками ее рассмотрения; особенностями процедуры рассмотрения отдельных видов жалоб; юридическими последствиями подачи жалобы (например, подача жалобы на постановление по делу об административном правонарушении приостанавливает исполнение некоторых постановлений).

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

Правовое положение иностранных граждан на территории Российской Федерации регулируется российским законодательством, а также международными договорами. Основными актами, определяющими правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства, являются: Конституция РФ (ст. ст. 27, 62, 63), Федеральные законы "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" от 25 июля 2002 г. <\*>, "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" от 15 августа 1996 г. <\*>, правительственные акты.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2002. N 30. Ст. 3032.

<\*> СЗ РФ. 1996. N 34. Ст. 4029.

Согласно законодательству иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами России, кроме



случаев, установленных федеральным законом и международным договором Российской Федерации. При этом они обязаны соблюдать действующие законы независимо от того, проживают они в России постоянно или временно.

Все иностранные граждане во время их пребывания в Российской Федерации вступают в административно-правовые отношения с органами исполнительной власти в различных сферах.

Регулируя отношения с иностранными гражданами, государство не только определяет их права и обязанности, но и обеспечивает реализацию и защиту их правового статуса с помощью гарантий, которые объединяют условия и средства, необходимые для осуществления процесса формирования юридического и фактического положения иностранного гражданина.

Юридические гарантии закреплены в законах и подзаконных актах. Они содержат меры по защите принадлежащих иностранному гражданину личных, имущественных, семейных и иных прав, право обратиться в суд и иные государственные органы и найти там необходимую защиту своих субъективных прав, а также восстановить их в случае нарушения.

Вместе с тем органы исполнительной власти осуществляют меры надзора и контроля за правомерным поведением иностранных граждан с целью выявления правонарушений, предупреждения, пресечения противоправных действий, применения мер юридической ответственности, используют процессуальные формы охраны прав и обязанностей (включая применение правоохранительных мер) и др.

Особенности административно-правового статуса иностранных граждан представляют собой ряд ограничений их прав и обязанностей, предусмотренных законодательством. Они не имеют права избирать и быть избранными в федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Федерации, а также участвовать в референдуме Российской Федерации и референдумах ее субъектов. Постоянно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане в случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме.

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

Иностранный гражданин не имеет права находиться на государственной или муниципальной службе; быть принятым на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности Российской Федерации, заниматься иной деятельностью и замещать иные должности, допуск иностранных граждан к которым ограничен федеральным законом. Вместе с тем иностранные граждане могут приниматься на военную службу по контракту на должности солдат, матросов, сержантов, старшин.

За нарушение законодательства (иммиграционных правил) лишь к иностранным гражданам и лицам без гражданства применяются такие меры административного принуждения, как депортация (мера пресечения), применяемая органами внутренних дел и миграционной службы, и административное выдворение за пределы Российской Федерации (мера административного наказания), назначаемая только судом (судьей). Эти меры осуществляются в контролируемом добровольном либо принудительном порядке.

Законодательством предусмотрена ответственность иностранных граждан за нарушения предоставленных им прав и обязанностей. Являясь субъектами права, иностранные граждане обычно подлежат ответственности (например, административной) на тех же основаниях, что и российские граждане, за исключением лиц, пользующихся соответствующими привилегиями и иммунитетом. В силу принципа суверенитета каждое государство устанавливает пределы ответственности иностранных граждан самостоятельно. Кодексом об административных правонарушениях установлено, что находящиеся на территории Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства подлежат административной ответственности на общих основаниях с гражданами России. Вопрос об ответственности за административные правонарушения, совершенные на территории Российской Федерации иностранными гражданами, которые, согласно действующему закону и международным договорам, пользуются иммунитетом от административной юрисдикции Российской Федерации, разрешается дипломатическим путем.

Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" и Кодекс об административных правонарушениях к нарушениям правил пребывания и транзитного проезда через нашу территорию относит: нарушение режима Государственной границы РФ, нарушение правил привлечения и использования в Российской

Федерации иностранной рабочей силы; проживание без документов на право жительства или проживание по недействительным документам; уклонение от выезда по истечении определенного срока пребывания; несоблюдение установленного порядка регистрации либо передвижения и выбора места жительства; нарушение правил транзитного проезда через территорию страны. К ним могут быть применены в качестве меры административного наказания предупреждение или штраф. Эти наказания назначаются органами внутренних дел и миграционной службы.

Уклоняющиеся от выезда иностранные граждане и лица без гражданства подлежат административному задержанию и выдворению в принудительном порядке. Задержание при этом допускается на срок не более 48 часов (ст. 22 Конституции РФ). Если для осуществления административного выдворения или депортации необходим более длительный срок задержания, то оно допускается только по решению суда.

Иностранным гражданам и лицам без гражданства в Российской Федерации на основании Конституции РФ (ст. 63) предоставляется политическое убежище в соответствии с общепризнанными нормами международного права.

## **Глава 5. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

### **§ 1. Понятие органов исполнительной власти**

Очевидно, что, если речь идет об исполнительной власти, о государственной деятельности по ее практической реализации, неизбежен вопрос о том, какому именно звену государственно-властного механизма, построенному на началах разделения властей, поручается такого рода деятельность.

Конституция РФ 1993 г. вместо термина "государственное управление" ввела в оборот понятие "исполнительная власть". И теперь конституционные нормы содержат ряд общих положений, из содержания которых можно получить известное представление как о самой исполнительной власти, так и о реализующих ее органах. Так, ст. 77 (ч. 2) Конституции РФ говорит о том, что в пределах ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Так впервые появляется конституционное упоминание об органах исполнительной власти.

Республики, входящие в состав Федерации, самостоятельно устанавливают систему республиканских органов власти, включающую и органы исполнительной власти. Так, в ст. 116 Конституции Республики Татарстан записано, что Кабинет Министров Республики - Правительство - является исполнительным и распорядительным органом государственной власти Республики. В некоторых случаях данные позиции конкретизируются. Так, ст. 63 Конституции Республики Карелия возлагает осуществление исполнительно-распорядительных функций на главу исполнительной власти (т.е. на Председателя Правительства) и органы государственного управления (министерства, государственные комитеты и другие ведомства, должностных лиц).

В уставах краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов также закрепляются соответствующие звенья системы исполнительных органов. Так, в соответствии со ст. 107 Устава Курганской области исполнительным и распорядительным органом государственной власти является администрация (правительство) области.

---

КонсультантПлюс: примечание.

Указ Президента РФ от 17.03.1997 N 249 "О совершенствовании структуры федеральных органов исполнительной власти" утратил силу с 29 ноября 2004 года в связи с изданием Указа Президента РФ от 29.11.2004 N 1480 "О признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации по вопросам федеральных органов исполнительной власти".

---

Действующее законодательство наряду с широким использованием термина "органы исполнительной власти" часто содержит упоминания об "исполнительных органах" <\*>, о "государственных органах управления" <\*\*\*>. А Указ Президента РФ "О совершенствовании структуры федеральных органов исполнительной власти" от 17 марта 1997 г. <\*\*\*\*> характеризует субъекты исполнительной власти как "органы исполнительной власти, осуществляющие государственное управление".

-----

<\*> Например: Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" // СЗ РФ. 1995. N 47. Ст. 4472.

<\*> Кодекс внутреннего водного транспорта РФ от 7 марта 2001 г. // СЗ РФ. 2001. N 11. Ст. 1001.

<\*\*\*> СЗ РФ. 1997. N 12. Ст. 1419.

Наконец, Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 6 октября 1999 г. (с последующими дополнениями и изменениями) <\*> допустил возможность использования в одном значении терминов "исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации" и "органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации". Представляется, что в таком же значении могут характеризоваться и все органы исполнительной власти, включая федеральные.

-----

<\*> СЗ РФ. 1999. N 42. Ст. 5005.

Используя современную конституционную терминологию, мы говорим в подобном смысле о субъектах исполнительной власти или же, что по своей сути адекватно, - об органах исполнительной власти. Налицо тождественность понятий "субъект исполнительной власти" и "орган исполнительной власти".

Действующее законодательство, опирающееся на Конституцию РФ, не отказывается от выработанных административно-правовой теорией и практикой понятий, необходимых для характеристики того вида государственной деятельности, который в наши дни предназначен для осуществления в различных сферах нашей жизни исполнительной власти. В силу этого, говоря об органах исполнительной власти, мы подразумеваем (несмотря на их новое наименование) органы государства, осуществляющие от его имени государственно-управленческую деятельность. Значит, есть все необходимые основания не забывать о том, что они являются органами государственного управления. В то же время возможно использование и такого собирательного термина, как исполнительные органы, для обозначения всех субъектов государственно-управленческой деятельности.

При этом следует учитывать, что исполнительными по своей сути являются вообще все органы, осуществляющие управленческие функции и за пределами государственно-управленческой деятельности, т.е. действующие в системе местного самоуправления, в управлении внутренней жизнью государственных организаций, а также общественных объединений.

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

1. По точному конституционному смыслу под органами исполнительной власти подразумеваются лишь те звенья государственного аппарата, которые сопутствуют органам законодательной (представительной) власти в системе разделения властей. Подобное ограничительное их понимание приводит к необоснованному выводу о том, что якобы органы исполнительной власти функционируют только на уровне Российской Федерации и ее субъектов. Опровержение такого вывода содержится как в федеральном законодательстве, так и, в особенности, в законодательстве субъектов Федерации (например, нормы о территориальных и местных исполнительных органах). В то же время нельзя не учитывать отсутствие федерального закона об исполнительной власти и ее организации, что пока приводит к тому, что лишь на федеральном уровне определяются система и структура органов исполнительной власти. Что же касается дальнейших уровней государственно-управленческой деятельности, то их организационные формы (т.е. органы управления) отличаются крайним разнообразием и отсутствием должной упорядоченности. Это дает основания рассматривать в их качестве любые организационно-правовые формы проявления государственно-управленческой деятельности, т.е. характеризовать их в качестве исполнительных органов.

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

3. Органы исполнительной власти являются носителями определенного объема государственно-властных (юридически властных) полномочий. Эти полномочия выражаются

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

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

4. Исполнительные органы представляют собой разновидность государственных организаций, в числе которых действуют также государственные организации. Но последние не являются носителями государственно-властных полномочий, не выполняют функции по реализации исполнительной власти, поскольку представляют собой не органы государства, а соответствующим образом организованные трудовые коллективы, основным назначением которых является создание материальных ценностей (например, завод), оказание тех или иных материальных услуг, наконец, осуществление социальных функций (например, больница, школа).

В существующих сейчас государственных организациях также в определенном объеме функционируют те или иные управленческие звенья (администрация завода), чья компетенция реализуется в целях "самоорганизации", т.е. в интересах нормальной работы организации. Именно в этих границах такие управленческие звенья обладают внутриорганизационными юридически властными возможностями (например, ректор вуза).

Следует учитывать, что в стране действует множество общественных организаций, имеющих собственные исполнительные органы, выражающие интересы и волю членов таких организаций. Их чисто внутриорганизационные полномочия выводят их, как и государственные организации, из числа органов исполнительной власти в их государственно-правовом понимании.

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

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

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

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

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

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

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

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

Итак, орган исполнительной власти - структурное подразделение государственно-властного механизма (государственного аппарата), создаваемое 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.

## **§ 2. Виды органов исполнительной власти**

Система органов исполнительной власти многообразна. Огромная территория страны, 89 различных по многим факторам субъектов РФ (экономические, социальные, географические условия регионов и территорий и т.п.) - все это неизбежно сказывается на решении организационных проблем, связанных с построением такой системы государственного управления хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством, какова могла бы с наибольшей эффективностью способствовать реформированию жизни России.

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

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

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

Последняя группа наиболее разнообразна, так как включает в свой состав соответствующие органы республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов.

Территориальный масштаб деятельности имеет ряд иных организационно-правовых выражений как применительно к федеральным органам исполнительной власти, так и к аналогичным органам субъектов Федерации. Так, федеральные органы исполнительной власти могут создавать свои территориальные органы (управления, отделы и т.п.), действующие на территории субъектов Федерации, но не входящие в систему исполнительных органов республик, краев, областей и т.п. Кроме того, отдельные федеральные органы создают межтерриториальные исполнительные органы, действующие на территории нескольких субъектов Федерации (например, органы военного управления).

Органы исполнительной власти субъектов Федерации по своей организационной сути также можно характеризовать как территориальные, поскольку их компетенция ограничена территорией данного субъекта. Однако, учитывая, что в составе этих субъектов есть государства (республики) и административно-территориальные единицы (т.е. собственно территории), для их общей характеристики стал все чаще использоваться термин "региональное управление".

В качестве одного из проявлений территориального принципа построения системы органов исполнительной власти иногда называют образование местных исполнительных органов. Однако ни Конституция РФ, ни федеральное законодательство не содержат никаких упоминаний о такого рода органах. Даже территориальные органы, которые образуются федеральными органами исполнительной власти в субъектах Федерации, подобным образом не характеризуются.

Тем не менее в ряде конституций республик, входящих в состав Российской Федерации, прямо предусматриваются органы местной государственной власти и управления, т.е. исполнительные и распорядительные органы (конституции республик Ингушетия, Кабардино-Балкария, Коми, Татарстан, Адыгея, Башкортостан, Хакасия). Например, в ст. 94 Конституции Республики Коми записано: "Местная администрация - орган исполнительной власти, непосредственно осуществляющий государственное управление; она входит в систему исполнительной власти республики". Статья 108 Конституции Республики Башкортостан

предусматривает два вида местной власти: местное государственное управление (в районах и городах) и местное самоуправление. В других случаях это почти одновременно органы исполнительной власти и местного самоуправления (г. Москва).

Так или иначе, но в подобных случаях налицо (и вполне обоснованное) стремление прежде всего республик обеспечить входящие в их состав административно-территориальные единицы соответствующими звеньями исполнительной власти.

Однозначного решения вопроса о судьбе такого рода органов пока не предложено, в силу чего в ряде случаев в систему органов исполнительной власти включаются исполнительные органы системы местного самоуправления. Между тем органы местного самоуправления в соответствии с Конституцией РФ (ст. 12) и федеральным законодательством не входят в систему органов государственной власти. Следовательно, конструировать местные органы исполнительной власти на базе существующих исполнительных органов местного самоуправления невозможно.

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

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

На федеральном уровне все основные вопросы образования органов исполнительной власти сконцентрированы в руках Президента РФ. Указом Президента "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" от 9 марта 2004 г. установлено, что создание федеральных органов исполнительной власти, их реорганизация и ликвидация осуществляются Президентом по предложению Председателя Правительства РФ <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 11. Ст. 945.

Кроме того, на федеральном уровне решаются вопросы образования федеральными органами исполнительной власти для осуществления своих полномочий в субъектах Федерации территориальных органов и назначения соответствующих должностных лиц (ст. 78 Конституции РФ);

б) исполнительные органы, формирование которых в соответствии со ст. 73 Конституции РФ и соответствующих статей республиканских конституций, уставов краев, областей и т.п. отнесено к ведению субъектов Федерации (ст. 63 Конституции Республики Бурятия; ст. 22 Устава (Основного закона) Оренбургской области).

На республиканском уровне порядок образования органов исполнительной власти в деталях различен. Решающую роль здесь играют высшие должностные лица республик, главы государств, президенты - главы исполнительной власти (ст. 54 Конституции Республики Ингушетия; ст. 85 Конституции Республики Коми).

В краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах порядок примерно такой же. Например, губернатор Ставропольского края формирует исполнительный орган - Правительство края, являясь одновременно его председателем (ст. 63 Устава - Основного закона Ставропольского края); Глава администрации Читинской области формирует аппарат областной администрации (ст. 38 Устава - Основного закона Читинской области) и т.п. В ведении московских властей (мэрия, правительство) находится формирование органов исполнительной власти - отраслевых и функциональных органов городской администрации (ст. ст. 52, 54 Устава - Основного закона г. Москвы).

В настоящее время федеральным законодательством внедрено единообразное официальное наименование органов исполнительной власти для всех субъектов Федерации. Это - высший исполнительный орган государственной власти субъекта, возглавляемый высшим должностным лицом субъекта (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации). Тем не менее конкретное наименование такого органа и его руководителя определяется конституцией (уставом) субъекта Федерации. Теперь эти руководители (президенты, губернаторы и др.) избираются законодательными (представительными) органами субъектов Федерации по представлению Президента РФ в порядке, установленном законом <\*>.

-----  
<\*> См. Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // СЗ РФ. 2004. N 50. Ст. 4950.

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

а) органы исполнительной власти общей компетенции, которые осуществляют свои функции в отношении всех или широкого круга объектов по основным вопросам их деятельности. Это - Правительство РФ, правительства республик, входящих в состав Российской Федерации, а также правительства (администрации), созданные в краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах. Во многих случаях на региональном уровне ими руководят губернаторы;

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

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

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

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

Так, наиболее важные вопросы глава администрации Архангельской области выносит на рассмотрение возглавляемого им консультативного органа - Совета администрации области. Члены совета назначаются главой администрации (ст. 27 Устава Архангельской области). Уставом Псковской области предусмотрено образование Коллегии администрации области (ст. 40).

Вопросы здесь решаются по принципу большинства голосов. Единоначальными являются, как правило, все остальные исполнительные органы, прежде всего министерства, службы, агентства. Единоначально может действовать и соответствующая администрация. Единоначалие тесно переплетается с началами коллегиальности на уровне обсуждения ведущих вопросов. Для этих целей, например, в министерствах создаются коллегии, различного рода консультативные и иные советы.

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

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

б) в отдельных случаях используется способ избрания. Однако он не распространяется на тот или иной исполнительный орган, а относится к тем должностным лицам, которые возглавляют соответствующий исполнительный орган. Так, в соответствии с Федеральным законом от 11 декабря 2004 г., названным выше, высшее должностное лицо субъекта Федерации (президент, губернатор) избирается по представлению Президента РФ законодательным органом субъекта Федерации.

6. Разнообразны организационно-правовые формы органов исполнительной власти:

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

б) министерства (федеральные, региональные);

в) службы (только федеральные);

г) федеральные агентства (только на федеральном уровне);

д) администрации или мэрии (в субъектах Федерации, не являющихся республиками);

е) департаменты, главные управления, управления, комитеты, отделы - структурные подразделения органов исполнительной власти либо самостоятельные органы управления в субъектах Федерации (см., например, ст. 69 Устава - Основного закона Тамбовской области).

### **§ 3. Основные принципы организации и деятельности органов исполнительной власти**

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

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

1. Самостоятельность органов исполнительной власти. Основопологающее значение для исполнительной власти в ее современном виде имеет то, что в соответствии со ст. 10 Конституции РФ она представляет собой оснащенную необходимыми атрибутами ветвь единой по своей государственно-правовой сути государственной власти. При этом главное, принципиальное состоит в том, что в рамках разделения властей органы исполнительной власти (равно как законодательные и судебные) самостоятельны. Данный принцип выражается прежде всего в том, что органы исполнительной власти не находятся в организационном подчинении у органов законодательной власти, имеют собственное функционально-компетенционное выражение, позволяющее им действовать, выражая исполнительство в качестве своей особой функции, вторжение в которую для других государственных органов недопустимо. Конечно, речь не может идти об их полной самостоятельности. Последняя относительна, ибо, с одной стороны, органы исполнительной власти на всех уровнях государственной организации Российской Федерации создаются именно для того, чтобы обеспечивать организацию исполнения волеизъявлений субъектов законодательной (представительной) власти. С другой стороны, они находятся под соответствующим контрольно-надзорным воздействием со стороны органов судебной власти.

С этих позиций очевидно, что осуществление государственной власти на основе ее разделения не может и не должно быть абсолютизировано, что неизбежно привело бы к полной независимости ее ветвей, т.е. фактически к вторжению одной ветви власти в сферу другой. Поэтому самостоятельность органов исполнительной власти - первый принцип их современного бытия. Как следствие его - необходимость тесного взаимодействия исполнительной ветви власти с ее другими ветвями.

К этому следует добавить некоторые особенности проявления самостоятельности органов исполнительной власти. Имеется в виду прежде всего значительный объем президентского влияния на организацию и деятельность этих органов, а также недостаточно развитый институт парламентского контроля за ними.

2. Единство системы органов исполнительной власти. Одним из принципов современной организации и деятельности органов исполнительной власти является то, что в пределах ведения и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов они образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ст. 77 Конституции РФ). Из этого вытекает, что система органов исполнительной власти субъектов Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. На подобной же основе формируется и аппарат федеральной исполнительной власти.

Единство системы исполнительной власти органически перерастает в единство системы органов исполнительной власти в общегосударственном масштабе. Оно связывает воедино по целевому назначению и по соотношению с иными органами государственной власти федеральные органы исполнительной власти с исполнительными органами любого иного внутригосударственного уровня. Но это единство не носит на себе отпечаток административной подчиненности как цементирующего всю систему начала, хотя, разумеется, изолированность одного звена системы от других должна быть исключена.

Практика пока еще дает примеры отхода от требований данного принципа, выражающиеся в известной "самостийности" мест, что следует оценивать в первую очередь как неумение правильно использовать широкую оперативную самостоятельность, каковая предоставлена каждому звену единой по своей сути системы исполнительных органов, равно как и следствие незавершенности законодательного процесса по выстраиванию управленческой вертикали органов исполнительной власти в Российской Федерации.

Не полностью соответствует данному принципу и современное решение о создании на территории субъектов РФ федеральными органами исполнительной власти своих территориальных органов, действующих автономно по отношению к одноименным исполнительным органам субъектов Федерации.



Именно в силу этого особую актуальность в современных условиях приобрела проблема конкретизации конституционного понятия единой системы исполнительной власти в Российской Федерации. Иначе говоря, речь идет о законе, посвященном системе и механизму исполнительной власти в масштабе всей страны.

3. Федерализм в его новом качестве - несомненный принцип организации и деятельности органов исполнительной власти. Его исходные начала были заложены еще Федеративным договором, а затем нашли закрепление в Конституции РФ, конституциях и уставах субъектов Федерации. Как известно, федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, равноправии и самоопределении народов. Соответственно конституционно определен круг вопросов, отнесенных к ведению Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ), включающий установление системы федеральных органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности, формирование федеральных органов исполнительной власти. Одновременно были определены предметы ведения, отнесенные к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ), включающие, в частности, установление общих принципов организации системы органов исполнительной власти. Вне названных пределов субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции РФ).

Субъекты Федерации в своих конституциях и уставах закрепили предметы ведения, относящиеся к их собственной компетенции, в числе которых определение системы органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности (например, см. ст. 53 Конституции Республики Адыгея). В отдельных случаях эти вопросы адресно отнесены к компетенции высших представительных и законодательных органов государственной власти республик (в Республике Марий Эл порядок организации и деятельности республиканских органов управления определяется в соответствии со ст. 73 ее Конституции Государственным Собранием Республики). По Уставу Архангельской области областное Собрание утверждает схему управления областью по представлению главы администрации области и т.п.

Принцип федерализма выражается также и в том, что вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов последние осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам.

Органы исполнительной власти субъектов Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий. На территории субъектов могут создаваться территориальные органы федеральных органов исполнительной власти. Взаимоотношения с ними осуществляются на основе сотрудничества и координации действий.

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

---

КонсультантПлюс: примечание.

Федеральный закон от 24.06.1999 N 119-ФЗ "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 04.07.2003 N 95-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

---

Для современного состояния федерализма в сфере реализации исполнительной власти существенное значение имеют Федеральные законы от 6 октября 1999 г. "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и от 24 июня 1999 г. "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" <\*>. Закреплена в них и основная идея управленческого федерализма - доля ответственности за общее состояние системы государственного управления, приходящаяся на федеральные, республиканские, краевые, областные и другие органы исполнительной власти.

-----

Тем не менее законодательство РФ, специально посвященное организации исполнительной власти на всех ее уровнях, по-прежнему отсутствует. В Конституции РФ содержатся нормы, относящиеся только к определению статуса и организации Правительства РФ, что, естественно, не тождественно правовым основам организации государственного управления в целом.

В силу этого в первую очередь необходимо ориентироваться на анализ ст. ст. 71 - 73 Конституции РФ. Но и они не относятся прямо к организации государственного управления, так как трактуют соответствующие вопросы применительно ко всему механизму государственной власти, хотя и содержат сведения о том, по каким направлениям могут функционировать федеральные органы исполнительной власти и по каким требуется совместное их функционирование с аналогичными органами субъектов Федерации.

Так, в ведении Российской Федерации находится принятие федеральных законов и осуществление контроля за их соблюдением. Очевидно, что в данном случае подразумевается деятельность по исполнению этих законов, а также контрольная деятельность, т.е. то, что фактически составляет содержание процесса реализации исполнительной власти. Далее, в ведении Федерации находятся: установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование; федеральные программы в области экономического, экологического, социального, культурного и национального развития страны. Очевидно, что по всем названным направлениям обширен объем государственно-управленческой деятельности. В равной мере подобный вывод относится к федеральному бюджету, федеральным налогам и сборам, к международным и внешнеэкономическим отношениям Российской Федерации. Очевидно также, что федеральные органы исполнительной власти осуществляют управление федеральными энергетическими системами, ядерной энергетикой, путями сообщения, информацией и связью, деятельностью в космосе, обороной и безопасностью, оборонным производством, защитой Государственной границы РФ и т.п. (ст. 71 Конституции РФ).

Содержание ст. 72 Конституции РФ определяет предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Здесь можно обнаружить некоторые аспекты государственно-управленческого характера, как-то: владение, пользование и распоряжение землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; природопользование; вопросы образования, науки и культуры.

Несомненно значение практической реализации отнесенных к совместному ведению норм административного, административно-процессуального, жилищного, земельного, водного и т.п. права.

На базе изложенной информации по вопросу о соотношении компетенции Российской Федерации и ее субъектов в области государственного управления возможны следующие выводы:

а) к ведению Российской Федерации отнесено решение основных вопросов организации государственного управления на федеральном уровне;

б) к ведению субъектов Федерации отнесено решение вопросов организации государственного управления на региональном уровне.

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

5. Для организации и деятельности органов исполнительной власти существенное значение имеет также принцип экономичности. Его значимость определяется тем, что механизм реализации исполнительной власти крайне многоструктурен и оснащен, мягко говоря, значительным количеством служащих (чиновников), выполняющих повседневно его функции. При этом необходимо учитывать, что расходы на содержание такого механизма, будучи по своей природе непроизводительными, отягощают федеральный и региональные бюджеты. В силу этого постоянно осуществляются организационно-правовые меры, направленные на обеспечение экономии в расходовании государственных средств в сфере управления. Так, в 2004 г. Правительством РФ упразднено 147 координационных, совещательных, иных органов и групп, действующих при нем. За период с 1992 г. неоднократно проводились перестройки системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, также преследующие цель экономии средств федерального бюджета. Однако все эти и иные меры должного эффекта пока не приносят.

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

Тем не менее сейчас серьезно звучит требование о необходимости укрепления управленческой вертикали. Однако законодательство, а также подзаконные нормативные акты почти не содержат административно-правовых норм, реально способствующих этому закономерному процессу. Указанная вертикаль, выражающая субординационность связей между органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, продолжаясь вплоть до тех объектов, на которые призвана оказывать повседневное упорядочивающее воздействие, практически просматривается лишь в рамках отдельных, традиционно централизованных отраслей управления (например, оборона, безопасность, внутренние дела, юстиция, некоторые транспортные комплексы). Одноименные исполнительные органы Российской Федерации и ее субъектов (например, в области здравоохранения, образования) не связаны организационно-правовой соподчиненностью. Кроме того, не фигурируют сейчас в качестве неперемennого звена единой управленческой системы местные исполнительные органы.

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

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

9. В числе действующих принципов называются также: народовластие; обеспечение прав и свобод человека и гражданина; ответственность. Сущность этих принципов, равно как и социально-юридическая значимость, очевидны.

Рассмотрев понятие, виды и принципы деятельности органов исполнительной власти, можно прийти к анализу их действующей системы. Однако в качестве предварительного условия необходимо уяснить роль главы нашего государства - Президента РФ в сфере исполнительной власти.

#### **§ 4. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти**

Президент РФ по Конституции РФ 1993 г. не является главой исполнительной власти. Тем не менее его роль, функции и полномочия в этой сфере весьма существенны.

Как глава государства он является гарантом прав и свобод человека и гражданина, реализуемых преимущественно в сфере государственного управления, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, в осуществлении которой активно участвуют все субъекты исполнительной власти.

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

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

Как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами РФ и Председатель Совета Безопасности РФ Президент своими указами и распоряжениями направляет деятельность федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, непосредственно руководит деятельностью ряда таких органов <\*>. Положения о названных органах утверждаются Президентом. Их руководители назначаются на должность и освобождаются от должности в особо устанавливаемом порядке. Он вправе также отменять правовые акты федеральных органов исполнительной власти, непосредственно подведомственных ему.

-----

<\*> См.: Указ Президента РФ от 20 мая 2004 г. "Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти" // СЗ РФ. 2004. N 21. Ст. 2023.

Президент также вносит изменения в состав Правительства, упраздняет, объединяет или преобразует федеральные органы исполнительной власти.

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

Президент может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, а также между органами государственной власти субъектов Федерации. Естественно, что такого рода разногласия могут возникать и между различными органами исполнительной власти. При недостижении согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

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

Как обладающий правом законодательной инициативы Президент является инициатором ряда принципиально важных федеральных законов, непосредственно относящихся к организации и деятельности органов исполнительной власти и представляющих их должностных лиц. В этом отношении значительный интерес представляют нормы Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 6 октября 1999 г. (с изменениями и дополнениями, внесенными, в частности, Федеральным законом от 11 декабря 2004 г.).

Этими законами значительно расширены полномочия Президента, в частности, в отношении высших должностных лиц субъектов Федерации - руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации. Президент вправе отрешить такое лицо от должности в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации, с утратой доверия Президента, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом. Президент может в случае отрешения высшего должностного лица (если законодательством субъекта не предусмотрен иной порядок) назначить временно исполняющего обязанности такого лица на период до вступления в должность по его представлению вновь избранного законодательным (представительным) органом субъекта Федерации руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (президента, губернатора).

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

Президент РФ может вынести высшему должностному лицу субъекта Федерации предупреждение в случае, когда противоречие изданного им акта Конституции РФ и законодательству установлено соответствующим судом, а должностное лицо не приняло в течение установленного судом срока (как правило, два месяца) в пределах своих полномочий

мер по исполнению решения суда. Если высшее должностное лицо не обращается в суд и в течение двух месяцев со дня издания указа Президента РФ о приостановлении его акта уклоняется от отмены приостановленного акта или внесения в него изменений, Президент также выносит ему предупреждение. Если в течение месяца со дня вынесения Президентом предупреждения высшее должностное лицо не принимает мер по устранению причин, послуживших основанием для предупреждения, Президент вправе отрешить его от должности. По мотивированному представлению Генерального прокурора РФ высшее должностное лицо может быть временно отстранено от исполнения обязанностей (например, в случае предъявления обвинения в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления).

Таким образом, исполнительная власть в субъектах Федерации становится реальным объектом контроля со стороны Президента РФ. Об этом же свидетельствуют и некоторые иные президентские инициативы, в частности, нашедшие выражение в формировании федеральных округов и в усилении роли полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

Федеральные округа образованы на базе территорий нескольких субъектов Федерации, сопредельных в географическом смысле - их семь <\*>. При этом учитывалась и их экономическая общность (Северо-Западный, Центральный, Сибирский, Дальневосточный, Приволжский, Уральский, Южный). По своей сути они представляют собой новое звено в системе российского федерализма, объединяющее по названным признакам региональные (территориальные) исполнительные органы с целью усиления прежде всего влияния Президента РФ на функционирование исполнительной власти в субъектах Федерации.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2000. N 34. Ст. 3473.

Этому соответствует правовой статус назначаемого в каждом федеральном округе Президентом РФ его полномочного представителя. Президент утвердил своим Указом от 13 мая 2000 г. Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе <\*> (с последующими изменениями).

-----  
<\*> СЗ РФ. 2000. N 20. Ст. 2112.

Полномочный представитель - должностное лицо, представляющее Президента РФ в соответствующем федеральном округе. Его основные задачи: организация в округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом РФ; организация контроля за исполнением решений федеральных органов государственной власти; обеспечение проведения в округе кадровой политики Президента.

Полномочный представитель обеспечивает координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в округе; организует взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Федерации; вносит Президенту РФ предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов и т.д. В центре его внимания - деятельность территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в границах округа.

В целом, в настоящее время связи Президента с высшими должностными лицами субъектов Федерации становятся в определенной мере прямыми через их представление для выборов законодательными органами субъектов и опосредованными через его полномочных представителей, которые занимают надрегиональное положение, т.е. являются звеньями вертикали власти, стоящими над самостоятельными системами исполнительной власти в объединяемой федеральным округом группой регионов (субъектов Федерации).

При этом следует учитывать, что в соответствии с Федеральным законом "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" от 5 августа 2000 г. <\*> высшие должностные лица субъектов Федерации теперь не являются членами Совета Федерации; вместо них в такой роли выступают назначаемые ими представители.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2000. N 32. Ст. 3336.

Наконец, Указом Президента РФ "О Государственном совете Российской Федерации" от 1 сентября 2000 г. <\*> создан совещательный орган, членами которого являются по должности

высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Федерации.

-----

<\*> СЗ РФ. 2000. N 36. Ст. 3633.

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

Особую роль в организации работы Президента РФ играет сформированная им Администрация <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 15. Ст. 1395.

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

В состав Администрации входят аппараты Совета Безопасности, полномочных представителей Президента в федеральных округах.

Не ясен полностью организационно-правовой статус Администрации Президента РФ. Суть проблемы заключается в том, что в президентских нормативных правовых актах Администрация характеризуется в качестве государственного органа, обеспечивающего деятельность Президента. Однако в соответствии с Конституцией РФ государственными могут быть только органы законодательной, исполнительной и судебной власти (ст. 10). Естественно, что Администрация не может быть отнесена к какому-либо из названных звеньев государственного аппарата, в силу чего понимание ее подлинной организационно-правовой природы в значительной степени усложняется.

В настоящее время функции Администрации Президента РФ можно проследить на примере некоторых ее наиболее значимых подразделений. Так, Государственно-правовое управление осуществляет правовое обеспечение деятельности Президента по реализации его полномочий; аналитическое обеспечение его деятельности по правовым вопросам; информационно-справочное обеспечение деятельности подразделений Администрации; подготовку по поручению Президента проектов федеральных законов, проектов указов и распоряжений Президента; подготовку предложений о приостановлении или отмене актов органов исполнительной власти и т.п. <\*>

-----

<\*> Положение о данном Управлении утверждено Указом Президиума РФ от 28 мая 2004 г. // СЗ РФ. 2004. N 22. Ст. 2147.

Задачами Контрольного управления (Положение о нем утверждено Указом Президента РФ от 8 июня 2004 г.) <\*> являются осуществление контроля и проверки исполнения указов, распоряжений и поручений Президента, деятельности федеральных органов исполнительной власти, а также подразделений самой Администрации. Оно вправе вызывать должностных лиц для дачи устных и письменных объяснений по поводу нарушений законодательства, ставить перед руководителями федеральных органов исполнительной власти, а также аналогичных органов субъектов Федерации вопрос о наложении на виновных государственных служащих дисциплинарных взысканий и т.п.

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 24. Ст. 2395.

Важную роль играет Управление делами Президента РФ, предназначенное для осуществления административно-хозяйственного обслуживания высших федеральных органов государственной власти. Оно выделено в самостоятельное звено со статусом федерального органа исполнительной власти - агентства <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 21. Ст. 2024.

Все изложенное свидетельствует о том, что происходит процесс сближения функций и полномочий главы государства с функциями и полномочиями главы исполнительной власти.

Как уже отмечалось, Президент РФ формирует систему федеральных органов исполнительной власти. Сейчас она представлена Правительством РФ, федеральными министерствами, федеральными службами и федеральными агентствами. Рассмотрим их административно-правовой статус.

## **§ 5. Правительство Российской Федерации**

1. Основы административно-правового статуса Правительства РФ. Правительство является высшим исполнительным органом государственной власти Российской Федерации, осуществляющим исполнительную власть в стране и возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Правовую основу его деятельности составляют Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы и нормативные указы Президента РФ. Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации" принят 17 декабря 1997 г. (с изменениями и дополнениями) <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1997. N 51. Ст. 5712.

Деятельность Правительства направлена на осуществление в пределах своих полномочий: организации исполнения Конституции, законов, указов Президента, международных договоров России; систематического контроля за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации; принятие мер по устранению нарушений законодательства.

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

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

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

2. Полномочия Правительства широки и многообразны. Одно из основных полномочий связано с руководством работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, с контролем за их деятельностью. В соответствии с Указом Президента РФ от 20 мая 2004 г. "Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти" <\*> Правительство осуществляет руководство рядом министерств, служб и агентств. Они подчиняются Правительству и ответственны перед ним за выполнение порученных задач. Правительство утверждает положения об этих органах, штаты и размер ассигнований на их содержание в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете; устанавливает порядок назначения и деятельности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, не являющихся федеральными министрами, и их заместителей, руководителей органов и организаций при Правительстве; утверждает членов коллегий федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти; вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать их действие.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 21. Ст. 2023.

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

В числе общих полномочий Правительства: организация реализации внутренней и внешней политики страны; регулирование в социально-экономической сфере; формирование федеральных целевых программ и обеспечение их реализации; реализация предоставленного ему права законодательной инициативы.

Наиболее наглядно полномочия Правительства проявляются в различных сферах социально-экономической жизни страны.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

При этом акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений. Обе формы правовых актов подписываются Председателем Правительства и обязательны к исполнению в Российской Федерации. Датой официального опубликования этих актов считается дата первой публикации их текста в одном из официальных изданий Российской Федерации.

Постановления Правительства, за исключением содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат официальному



опубликованию не позднее 15 дней со дня их принятия, а при необходимости немедленного широкого обнародования доводятся до всеобщего сведения через средства массовой информации безотлагательно. Постановления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня их официального опубликования. Иные постановления вступают в силу со дня их подписания, если самим Правительством не предусмотрен иной порядок. Распоряжения вступают в силу со дня их подписания.

Правовые акты Правительства могут быть обжалованы в суд.

Правительство вправе принимать акты, не имеющие правового характера (например, обращения, заявления).

4. Организация работы Правительства. Законодательство о Правительстве значительное внимание уделяет организации его деятельности. Так, специально закреплены полномочия Председателя Правительства по организации его работы. Он возглавляет Правительство, определяет основные направления его деятельности, организует его работу; представляет Правительство в Российской Федерации и за ее пределами; ведет заседания Правительства; подписывает его акты; распределяет обязанности со своим заместителем, в соответствии с которыми определены сферы непосредственной координации и контроля деятельности федеральных органов исполнительной власти, закрепленные за каждым из них.

Председатель Правительства систематически информирует Президента РФ о работе Правительства, представляет ему предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, о назначении на должность и об освобождении от должности членов Правительства, а также о наложении на них дисциплинарных взысканий и об их поощрении. В соответствии с Указом Президента РФ "Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти" от 20 мая 2004 г. Председатель Правительства и его заместитель осуществляют координацию деятельности федеральных министров, руководителей иных федеральных органов исполнительной власти.

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

Основной организационной формой деятельности Правительства являются его заседания, которые проводятся не реже одного раза в месяц. Заместитель Председателя Правительства и федеральные министры участвуют в заседаниях лично. При невозможности личного участия информируется Председатель Правительства.

В заседаниях Правительства вправе участвовать руководители Генеральной прокуратуры, Центрального банка, Президент Академии наук РФ и иные лица в соответствии с законодательством либо в порядке, устанавливаемом Правительством.

Отдельные вопросы Правительство рассматривает на своих закрытых заседаниях.

Подготовка и проведение заседаний осуществляются в соответствии с Регламентом Правительства, утвержденным Постановлением Правительства от 1 июня 2004 г. <\*>. В Регламенте рассматриваются с необходимой детализацией вопросы формирования плана заседаний Правительства, порядок внесения документов для их рассмотрения на заседаниях, порядок оформления принимаемых решений.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 23. Ст. 2313.

Правительство информирует граждан через средства массовой информации о вопросах, рассмотренных на заседаниях, а также о принятых по этим вопросам решениях.

Определен круг вопросов, решения по которым могут приниматься исключительно на заседаниях Правительства. В их числе вопросы о: представлении Государственной Думе федерального бюджета и отчета о его исполнении; проектах программ социально-экономического развития страны; установлении номенклатуры товаров, в отношении которых применяется государственное регулирование цен; установлении объема выпуска государственных ценных бумаг; внесении в Государственную Думу законопроектов; проектах программ приватизации федеральной государственной собственности; утверждении положений о федеральных органах исполнительной власти; установлении порядка создания и обеспечения деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти; утверждении Положения об Аппарате Правительства <\*> и т.п.

-----  
<\*> Положение об Аппарате Правительства РФ утверждено Постановлением Правительства от 1 июня 2004 г. // СЗ РФ. 2004. N 23. Ст. 2313.

Для обеспечения деятельности Правительства и организации контроля за выполнением органами исполнительной власти принятых Правительством решений образуется Аппарат Правительства. Его возглавляет Руководитель Аппарата - в ранге федерального министра.

Аппарат Правительства состоит из ряда структурных подразделений - департаментов (например, экономики и финансов, социального развития и охраны окружающей среды, делопроизводства и контроля и др.), секретариатов Председателя Правительства и заместителя Председателя Правительства и руководителя Аппарата Правительства.

Для административно-правового статуса Правительства имеет значение еще ряд принципиальных позиций, закрепленных в законодательстве о нем. В частности, постановления и распоряжения Правительства, противоречащие Конституции, законам и указам Президента РФ, могут быть им отменены. В предусмотренных Конституцией РФ случаях (ч. 3 ст. 92) Председатель Правительства временно исполняет обязанности Президента РФ.

Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом. Решение об этом оформляется распоряжением Председателя Правительства в день вступления в должность Президента.

Правительство может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом. Но и Президент вправе принять решение об отставке Правительства, в том числе в случаях выражения Государственной Думой недоверия Правительству либо отказа Государственной Думы в доверии Правительству. В случае отставки или сложения полномочий по поручению Президента Правительство продолжает действовать до формирования нового Правительства.

Председатель Правительства вправе поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству. Государственная Дума либо выражает доверие Правительству, либо отказывает ему в доверии.

5. Правительство РФ и законодательный процесс. Правительство участвует в законодательной деятельности путем внесения законопроектов и поправок к находящимся на рассмотрении в Думе законопроектам. Разрабатываемые Правительством законопроекты по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в обязательном порядке направляются в органы государственной власти субъектов Федерации.

Помимо законов и поправок к рассматриваемым законопроектам Правительство дает письменные заключения на законопроекты о введении или отмене налогов, об освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов и т.п. В срок до одного месяца со дня поступления в Правительство заключение направляется автору законопроекта и в Государственную Думу. По согласованию с автором законопроекта этот срок может быть продлен.

Правительство может также направлять в палаты Федерального Собрания официальные отзывы о рассматриваемых палатами федеральных законах и законопроектах, которые подлежат обязательному оглашению или распространению на заседаниях палат.

Заключения, поправки и официальные отзывы подписываются Председателем Правительства или его заместителем.

Члены Правительства вправе присутствовать и выступать на заседаниях палат Федерального Собрания, их комитетов и комиссий в соответствии с регламентами палат.

Для представления в палатах Федерального Собрания внесенного Правительством законопроекта назначается официальный представитель Правительства. Для защиты позиций Правительства по заключениям, поправкам и официальным отзывам по поручению Председателя Правительства или его заместителя может быть направлен специальный представитель, полномочия которого определяются в поручении. Представители Правительства присутствуют на заседаниях палат при рассмотрении федеральных законов и законопроектов, где им предоставляется слово в соответствии с регламентами палат.

Следует отметить, что отчет об исполнении федерального бюджета за прошедший финансовый год представляется Государственной Думе одновременно с проектом федерального бюджета на следующий финансовый год.

Члены Правительства обязаны по приглашению палат Федерального Собрания присутствовать на заседаниях и отвечать на вопросы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Приглашение с указанием интересующих Совет Федерации или депутатов Государственной Думы вопросов направляется члену Правительства не менее чем

за пять дней до проведения заседания палаты. В случае невозможности присутствия на заседании палаты соответствующий член Правительства заблаговременно уведомляет об этом палату с указанием причины отсутствия и рекомендацией конкретного ответственного должностного лица, которое может прибыть на заседание и ответить на поставленные вопросы.

Комитеты и комиссии палат Федерального Собрания вправе направлять письменные обращения по вопросам своего ведения членам Правительства и руководителям федеральных органов исполнительной власти. Ответы о результатах рассмотрения письменных обращений и о принятых мерах сообщаются в согласованные с комитетами, комиссиями сроки.

6. Основы взаимоотношений Правительства РФ и органов государственной власти субъектов Федерации исходят из того, что в пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов действует единая система исполнительной власти Российской Федерации. В пределах своих полномочий по предметам совместного ведения в сфере осуществления исполнительной власти Правительство координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов Федерации. Оно рассматривает в месячный срок внесенные в Правительство предложения законодательных или исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения и сообщает этим органам о результатах рассмотрения внесенных предложений. В свою очередь Правительство направляет этим органам проекты своих решений по предметам совместного ведения и в обязательном порядке рассматривает поступающие от них предложения.

В пределах своей компетенции Правительство осуществляет контроль за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, а по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации и полномочиям совместного ведения, также за деятельностью органов исполнительной власти субъектов Федерации. Оно также обеспечивает соблюдение федеральными органами исполнительной власти прав исполнительных органов субъектов Федерации, способствует их взаимодействию; в пределах своих полномочий разрешает споры и устраняет разногласия между ними. Для этого создаются согласительные комиссии из представителей заинтересованных сторон.

В случае противоречия актов органов исполнительной власти субъектов Федерации Конституции и законам или нарушения ими прав и свобод человека и гражданина Правительство вносит предложение Президенту РФ о приостановлении действия таких актов.

## **§ 6. Федеральные органы исполнительной власти**

В ведении Российской Федерации находятся установление системы федеральных органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов исполнительной власти (п. "г" ст. 71 Конституции РФ).

За последнее десятилетие система органов, выражающих федеральную исполнительную власть, подвергалась неоднократным изменениям в целях определения их рациональной структуры, повышения их роли в процессе реформирования государственной и общественной жизни. Значительную роль при этом сыграли указы Президента РФ. Назовем важнейшие из них: "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" от 9 марта 2004 г. <\*>; "Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти" от 20 мая 2004 г. <\*\*\*>. На основе названных указов строится, по сути, новая система и структура этих органов.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 11. Ст. 945.

<\*\*\*> СЗ РФ. 2004. N 21. Ст. 2023.

Конституция РФ не затрагивает вопрос о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти, фактически предоставляя его на решение Президента РФ на основе соответствующих представлений Председателя Правительства. Отсутствует и федеральный закон, специально посвященный федеральным органам исполнительной власти. В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. систему федеральных органов исполнительной власти сейчас составляют министерства, федеральные службы, федеральные агентства. Они различаются по сферам деятельности (например, экономика, культура, оборона), организационно-правовым формам и содержанию выполняемых функций (например, правовое регулирование, надзор (контроль), управление государственным имуществом).

Общие правила организации деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации их полномочий и взаимодействия этих органов, в том числе правила организации и взаимодействия федеральных министерств с находящимися в их ведении

федеральными службами и федеральными агентствами, установлены Постановлением Правительства РФ "О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти" от 19 января 2005 г. <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 2005. N 4. Ст. 305.

Рассмотрим особенности, характеризующие каждый вид названных федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации.

1. Федеральные министерства (министерства РФ) - основное звено системы федеральных органов исполнительной власти (естественно, после Правительства РФ).

Федеральные министерства призваны осуществлять следующие функции: вырабатывать и проводить (реализовывать) государственную политику и осуществлять нормативное правовое регулирование в установленной сфере деятельности, координировать и контролировать деятельность в этой сфере находящихся в их ведении федеральных служб и агентств, а также координировать деятельность государственных внебюджетных фондов.

В то же время федеральное министерство в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по надзору и контролю (кроме внутриведомственного контроля и контроля за находящимися в его ведении службами и агентствами), правоприменительные функции, а также функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг, если иное не установлено указами Президента и постановлениями Правительства.

Налицо два основных момента, с помощью которых можно понять административно-правовой статус современного министерства.

Прежде всего, оно действует в качестве отраслевого органа. Об этом свидетельствует указание на то, что министерство "управляет установленной сферой деятельности". Эта новая формула, пришедшая на смену традиционной для характеристики министерств формулы, "осуществляет отраслевое управление". Вытеснение из официального юридического оборота "отрасли управления" можно объяснить реакцией на то, что, по существу, современным министерствам в максимальной степени присуще сочетание отраслевых и межотраслевых (координационных) функций и полномочий. Точнее говоря, министерство нельзя назвать чисто отраслевым органом, хотя отраслевые начала в его деятельности, несомненно, преобладают. Но оно одновременно выступает и в роли координатора по своему предмету (т.е. сфере деятельности), фактически функционируя и в межотраслевом варианте.

Соответственно во вновь утверждаемых Президентом и Правительством положениях о федеральных министерствах прежде всего обозначается сфера (в прежнем варианте - отрасль), в которой данное министерство осуществляет управление и координацию. Возлагаемые на них координационные функции своим исходным началом имеют то, что организации данного министерского профиля могут находиться в непосредственном ведении других федеральных органов исполнительной власти.

Например, Министерство здравоохранения и социального развития РФ осуществляет управление в области охраны здоровья. Однако в сфере его деятельности действует множество учреждений здравоохранения (например, военные, транспортные и т.п.). Поскольку на Министерство здравоохранения и социального развития РФ возложена ответственность за состояние порученной ему сферы, постольку оно наделяется полномочиями по нормативному правовому регулированию, координации и методическому руководству государственной, в том числе находящейся в ведении иных федеральных органов исполнительной власти, а также муниципальной и частной систем здравоохранения. В частности, оно утверждает государственный стандарт качества лекарственных средств, санитарно-гигиеническое нормирование и т.п. Приказы, указания и инструкции Минздравсоцразвития России по вопросам диагностики, лечения, профилактики заболеваний, фармацевтической деятельности и т.п. обязательны для всех организаций независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности <\*>. Подобного рода полномочия носят межотраслевой характер. В силу этого Министерство здравоохранения и социального развития, равно как и иные федеральные министерства, выступают фактически в двойной роли: как субъект отраслевого управления и как субъект межотраслевой координации.

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 28. Ст. 2898.

Следует подчеркнуть, что часть федеральных министерств подведомственна непосредственно Президенту РФ (обороны, внутренних дел, иностранных дел и т.д.) по вопросам, закрепленным за ним Конституцией РФ.

Установлено, что федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства министр РФ (федеральный министр). Федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом по предложению Председателя Правительства.

Компетенция федеральных министерств определяется положениями о них, которые утверждаются либо Президентом в отношении подведомственных ему органов, либо Правительством. Компетенция министерств включает определение их основных задач, взаимоотношений с иными федеральными органами исполнительной власти, а также с органами исполнительной власти субъектов Федерации, объем принадлежащих им административно-властных полномочий и т.д.

Аппарат федеральных министерств строится применительно к возлагаемым на них задачам. Общее руководство деятельностью министерства на основе единоначалия осуществляет министр; он же несет персональную ответственность за выполнение возложенных на министерство задач и осуществление им своих функций; распределяет обязанности между своими заместителями; устанавливает обязанности и определяет ответственность руководителей структурных подразделений министерства, а также его территориальных органов; издает в пределах своей компетенции приказы, инструкции, распоряжения, дает указания и организует контроль за их исполнением.

В федеральном министерстве образуется коллегия в составе министра (председатель коллегии), его заместителей (по должности), а также других руководителей центрального аппарата министерства; в состав коллегии могут включаться представители других федеральных органов исполнительной власти, ученые и специалисты. Численность и персональный состав коллегии утверждается по представлению министра Президентом либо Правительством. На своих заседаниях коллегия федерального министерства рассматривает основные вопросы его деятельности. Ее решения оформляются протоколами и постановлениями коллегии и реализуются приказами министра.

Для рассмотрения научно-технических проблем и принятия обоснованных решений федеральные министерства могут создавать научно-технические советы, экспертные и другие советы и комиссии. Положения о них утверждаются министрами.

В настоящее время главным звеном центрального аппарата федеральных министерств являются, как правило, отраслевые, функциональные или проблемные департаменты, управления, отделы.

2. Федеральные службы. Федеральной службой считается федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральную службу возглавляет руководитель (директор).

Федеральная служба не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативное правовое регулирование, кроме случаев, установленных указами Президента или постановлениями Правительства, а федеральная служба по надзору также не вправе осуществлять управление государственным имуществом и оказание платных услуг.

В пределах своей компетенции федеральная служба, например, осуществляя лицензионные или юрисдикционные полномочия, издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента и Правительства, нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности службы. Федеральная служба может быть подведомственна Президенту или находиться в ведении Правительства.

В настоящее время к их числу относятся федеральные службы: государственная фельдъегерская; внешней разведки; по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; безопасности; охраны; по военно-техническому сотрудничеству, оборонному заказу, миграционная, исполнения наказаний, регистрационная, судебных приставов, по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия населения, по надзору в сфере образования и науки, по надзору в сфере транспорта, страхового надзора, таможенная, статистики и др.

Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа.

3. Федеральные агентства являются федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими 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). Главное здесь - финансовые и имущественные ресурсы теперь находятся в руках федеральных агентств.

Федеральное агентство не вправе осуществлять нормативное правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента и постановлениями Правительства. Оно в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты, как федеральная служба.

В организационном отношении ряд федеральных служб и федеральных агентств социально-экономического профиля (Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба по тарифам, Федеральная служба по финансовым рынкам, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральное агентство по атомной энергии, Федеральное космическое агентство и др.) подчинены непосредственно Правительству, а не федеральным министерствам. Этим достигается их независимость от влияния федеральных министерств при выполнении надзорных функций в соответствующих сферах деятельности и особое государственное значение.

Таким образом, сложилась многовидовая громоздкая и дорогостоящая структура организационных форм государственного управления на федеральном уровне, чрезмерная по многим показателям даже для такого гигантского государства, каковым является Российская Федерация. Мало того, увлечение почти постоянными перестройками, касающимися только федерального уровня исполнительной власти, не согласуется с провозглашенным курсом на последовательное расширение предметов ведения субъектов Федерации.

Изложенное свидетельствует о том, что поиск наиболее рациональной и отвечающей всем современным требованиям системы и структуры федеральных органов исполнительной власти не закончен.

#### **§ 7. Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти**

Федеральные органы исполнительной власти осуществляют свои полномочия на территории субъектов Федерации непосредственно или через создаваемые ими территориальные органы. Законодательные основы существования подобных исполнительных органов вытекают прежде всего из конституционного определения предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ). В соответствии с этим ст. 78 Конституции РФ закрепляет право федеральных органов исполнительной власти для осуществления своих полномочий на создание своих территориальных органов и назначение соответствующих должностных лиц.

В этой связи Правительство утвердило основные положения, касающиеся порядка создания и деятельности территориальных органов министерств и ведомств Российской Федерации <\*>.

-----  
<\*> САПП РФ. 1993. N 22. Ст. 2032.

Постановлением Правительства от 12 августа 2004 г. был определен порядок взаимодействия органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти и уполномоченного в области налогов и сборов <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 33. Ст. 3497.

Было подчеркнуто, что названные территориальные органы входят в систему органов исполнительной власти Российской Федерации и осуществляют свою деятельность под руководством соответствующих федеральных органов исполнительной власти. По вопросам, входящим в компетенцию субъектов РФ, они должны взаимодействовать с соответствующими органами исполнительной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. Территориальные органы в своей деятельности руководствуются прежде всего актами федеральных органов исполнительной власти, а по

вопросам, входящим в компетенцию исполнительных органов субъектов РФ, также и их правовыми актами.

Создание, реорганизация и ликвидация территориальных органов производится федеральными органами исполнительной власти по согласованию с администрацией субъектов Федерации. На территории автономных округов данный вопрос должен решаться по взаимному согласию сторон. По результатам консультаций с администрацией субъектов Федерации соответствующие федеральные органы исполнительной власти осуществляют назначение на должность и освобождение от должности руководителей своих территориальных органов. Такое согласование в отношении руководителей силовых и правоохранительных органов не требуется.

Финансирование территориальных органов осуществляется, как правило, за счет федерального бюджета. Администрация субъектов Федерации выделяет для них помещения и создает необходимые условия для работы.

Территориальные органы участвуют в соответствии с профилем своей деятельности в выработке мер и способствованию государственному регулированию социально-экономического и административно-политического развития субъектов Федерации, в анализе межрегиональных программ; участвуют в совместной работе с органами исполнительной власти субъектов по разработке и реализации программ углубления экономических реформ по вопросам, касающимся сфер их деятельности; информируют федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации о своей работе.

Территориальные органы вправе представлять федеральные органы исполнительной власти в их отношениях с органами исполнительной власти субъектов Федерации; запрашивать необходимую для своей деятельности информацию у федеральных и региональных органов исполнительной власти, а от организаций независимо от формы собственности - сведения, необходимые для выполнения своих работ; вносить предложения по вопросам сфер своей деятельности как федеральным, так и региональным органам исполнительной власти.

Структура и штаты территориальных органов определяются федеральными органами исполнительной власти.

Таким образом, порядок создания и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти относится к полномочиям Президента и Правительства.

Одновременно Президент обязал Правительство обеспечить упорядочение состава территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Особое внимание при этом должно быть уделено исключению дублирования и параллелизма в деятельности территориальных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации, более четкому разграничению их функций и полномочий.

В настоящее время в целях повышения эффективности деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Федерации образованы региональные коллегии территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Положение о них утверждено 25 мая 1998 г. <\*>. Коллегия действует в качестве совещательного органа при полномочном представителе Президента РФ в административном округе. В ее составе - руководители территориальных органов, действующих на территории региона и представляющих министерства внутренних дел, обороны, иностранных дел, МЧС и службу безопасности. Руководители иных территориальных органов могут быть включены в состав коллегии по согласованию с Полномочным представителем Президента. Основные задачи коллегии: обеспечение согласованного выполнения территориальными органами стоящих перед ними задач; разработка согласованных планов деятельности и т.д.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1998. N 22. Ст. 2404.

Самым существенным в административно-правовой характеристике территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти является то, что они, действуя на территории субъектов Федерации, не входят в систему органов исполнительной власти этих субъектов. В этом смысле они являются организационным звеном системы соответствующих федеральных органов исполнительной власти, вертикально подчиненным последним. Поэтому их невозможно квалифицировать в качестве местных органов исполнительной власти.

Сейчас свои территориальные органы, действующие в пределах соответствующих субъектов (субъекта) Федерации, имеет ряд федеральных органов исполнительной власти. Как правило, они не имеют единообразного наименования: территориальные главные управления

(управления), органы на местах, управления и подразделения на местах, региональные и местные подразделения, региональные инспекции, центры и т.п. Кроме того, часто говорится не столько о территориальных органах, представляющих федеральные органы исполнительной власти в субъектах Федерации, сколько о конкретных должностных лицах, действующих в тех же пределах, но не от имени соответствующего федерального органа, а в качестве представителя тех или иных контрольно-надзорных служб, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти. Так решается этот вопрос, например, в системе Федеральной антимонопольной службы - территориальные управления; в системе Федеральной службы по надзору в сфере транспорта - отделения Российской транспортной инспекции; в системе Министерства обороны - военные комиссариаты и т.д.

## **§ 8. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации**

Каждый из 89 субъектов Федерации имеет собственную систему органов исполнительной власти, которую они формируют самостоятельно (ч. 2 ст. 11 Конституции РФ) в соответствии с основами конституционного строя государства. Это, в частности, означает, что образование, формирование и деятельность органов исполнительной власти субъектов Федерации регулируется Конституцией РФ, федеральными законами, а также конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами республик, краев, областей и других субъектов Федерации. Вместе с тем в пределах ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ) и ее полномочий по предметам совместного ведения (ст. 72 Конституции РФ) федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ст. 77 Конституции РФ).

Особенностью этой единой системы является то, что вне названных пределов и полномочий органы исполнительной власти субъектов Федерации обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции РФ), т.е. на своей территории эти органы практически реализуют основные функции государственного управления. Создаются они самими субъектами, самостоятельно определяющими и их административно-правовой статус.

При этом функции и полномочия в области государственного управления на уровне субъектов Федерации осуществляются не федеральными органами исполнительной власти (кроме случаев сохранения строгой управленческой вертикали, например, в системах управления обороной, внутренними делами). Органы исполнительной власти субъектов РФ не находятся в организационном подчинении соответствующим федеральным органам. Последние взаимодействуют с соответствующими их профилю министерствами и иными органами исполнительной власти субъектов Федерации. Отнесенные к их ведению полномочия федеральные органы исполнительной власти осуществляют на территории субъектов непосредственно или через создаваемые ими территориальные органы.

На федеральном уровне важное значение придается обеспечению координации действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации. Эту задачу реализуют соответствующие подразделения Администрации Президента, Правительства РФ.

Следует иметь в виду, что для характеристики системы государственного управления в субъектах Федерации часто употребляется термин "региональное управление". По своей сути под ним понимается административно-правовая организация системы государственного управления в субъектах Федерации, отличная от такой же организации управления на федеральном уровне.

При характеристике регионального управления необходимо учитывать, что практически на территории субъектов функционируют все хозяйственные, социально-культурные и иные объекты (организации различного отраслевого профиля), дающие работу миллионам людей или обслуживающие их разнообразные и повседневные интересы и потребности. Фактически все население страны базируется на их территории. В силу этого правовому, включая административное, регулированию принадлежит решающая роль в обеспечении эффективной государственно-управленческой деятельности на региональном уровне как одному из решающих условий жизнестойкости современного российского федерализма.

Государственно-правовая природа субъектов Федерации различна. С одной стороны, национальные республики, вошедшие в состав Российской Федерации со своими конституциями и вытекающими отсюда особенностями организации исполнительной власти; с другой стороны - края и области, т.е. типично административно-территориальные единицы,



живущие по собственным уставам, с третьей стороны - автономные образования (область и округ как форма государственного определения малых народов); в-четвертых, города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург).

В настоящее время начата унификация системы органов исполнительной власти во всех субъектах Федерации. Ее юридическую основу составляет Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", один из разделов которого специально посвящен органам исполнительной власти субъекта Федерации.

Соответственно в настоящее время действуют единые правовые нормы, которыми определяется административно-правовой статус органов исполнительной власти всех субъектов Федерации. В отношении этих норм прежде всего необходимо обратить внимание на следующее:

- а) принадлежащие этим органам полномочия осуществляются ими самостоятельно;
- б) исполнительная власть в системе органов государственной власти субъекта Федерации представлена высшим исполнительным органом государственной власти субъекта;
- в) конституцией (уставом) субъекта Федерации может устанавливаться должность высшего должностного лица субъекта, возглавляющего его высший исполнительный орган государственной власти;
- г) высшее должностное лицо субъекта Федерации (руководитель высшего исполнительного органа) избирается по представлению Президента РФ законодательным органом государственной власти субъекта на срок не более пяти лет;
- д) порядок выборов высшего должностного лица определяется законом субъекта Федерации, а их дата назначается постановлением законодательного органа субъекта;
- е) законодательный орган субъекта Федерации устанавливает порядок управления и распоряжения собственностью субъекта; утверждает представляемые высшим должностным лицом программы социально-экономического развития субъекта, а также бюджет субъекта и отчет о его исполнении; утверждает схему управления субъектом; определяет структуру высшего исполнительного органа государственной власти; назначает на должность и освобождает от должности отдельных должностных лиц (по представлению высшего должностного лица); оформляет решение о недоверии (доверии) высшему должностному лицу;
- ж) наименование высшего должностного лица устанавливается конституцией (уставом) субъекта Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта (отсюда - президент, губернатор, мэр и т.п.);
- з) высшее должностное лицо субъекта Федерации вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта законопроекты о введении и об отмене налогов, освобождении от их уплаты; другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств бюджета субъекта;
- и) высшее должностное лицо субъекта Федерации обязано обнародовать закон либо отклонить его в срок, не превышающий 14 дней с момента поступления закона. Большинство не менее двух третей депутатов отклоненный закон может быть одобрен в ранее принятой редакции, причем высшее должностное лицо не вправе повторно отклонить его;
- к) высшее должностное лицо вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий законодательного органа государственной власти субъекта Федерации в случае принятия нормативных актов, противоречащих действующему законодательству Российской Федерации и субъекта, если противоречия установлены соответствующим судом и не устранены в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения;
- л) предусмотрены случаи досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица (отставка, отрешение от должности и т.п.).

Высшее должностное лицо формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации. Основные полномочия последнего состоят в разработке и осуществлении мер по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта. Он участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, образования, науки, здравоохранения, социального обеспечения и экологии. В пределах своих полномочий он формирует органы исполнительной власти субъекта Федерации; осуществляет меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью; разрабатывает проект бюджета субъекта, а также проекты программ социально-экономического развития соответствующей территории; обеспечивает исполнение бюджета субъекта, готовит отчеты о его исполнении, а также об исполнении социально-экономических программ; управляет и распоряжается собственностью субъекта, а также федеральной собственностью, переданной в

управление субъекту; заключает договоры с федеральными органами исполнительной власти о разграничении предметов ведения, а также соглашения с ними; осуществляет иные полномочия, предусмотренные федеральным законодательством, конституциями (уставами) и законами субъекта Федерации.

Органы исполнительной власти субъекта Федерации действуют на основе положений о них, утверждаемых высшим органом исполнительной власти субъекта.

Высшее должностное лицо субъекта Федерации издает правовые акты - указы (постановления) и распоряжения. Правовые акты издает также высший исполнительный орган государственной власти субъекта. Все они представляются в законодательный орган государственной власти субъекта. Последний вправе предложить изменения и дополнения в эти акты, их отмену либо обжаловать их в судебном порядке. Возможно его обращение в Конституционный Суд Федерации с запросом о соответствии нормативных актов органов исполнительной власти субъекта РФ Конституции РФ.

Конституция (устав), законы и иные нормативные акты субъекта Федерации (в том числе акты органов исполнительной власти) обязательны для исполнения всеми находящимися на территории субъекта органами государственной власти, другими государственными органами и государственными учреждениями, органами местного самоуправления, организациями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами. Невыполнение или нарушение этих актов влечет предусмотренную федеральными законами и законами субъекта Федерации ответственность. Если административная ответственность за указанные действия не установлена федеральным законом, она может быть установлена законом субъекта.

Правовые акты высшего должностного лица и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации, а также правовые акты должностных лиц, противоречащие действующему законодательству, подлежат опротестованию соответствующим прокурором.

Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" закрепляет ряд принципиально важных положений, главный смысл которых состоит в укреплении принципа законности в деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации, в обеспечении неуклонного соблюдения на всей территории Российской Федерации требований Конституции РФ, федеральных законов, расширении полномочий Президента РФ.

Президент вправе приостановить действие акта высшего должностного лица субъекта Федерации, а также акта органа исполнительной власти субъекта в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом. В этот период не может быть издан другой акт, имеющий тот же предмет регулирования, за исключением акта, отменяющего приостановленный акт либо вносящего в него необходимые изменения. Исполнительный орган субъекта Федерации может обратиться в соответствующий суд для решения вопроса о соответствии его акта действующему законодательству.

Президент РФ вправе досрочно прекратить полномочия высшего должностного лица субъекта Федерации путем отрешения его от должности. Оно влечет за собой отставку возглавляемого им исполнительного органа. Президент в подобных случаях может назначить временно исполняющего обязанности высшего должностного лица, если иной порядок не предусмотрен конституцией (уставом) субъекта Федерации.

Данное решение Президента принимается в форме указа, его можно обжаловать в Верховный Суд РФ в течение десяти дней со дня официального опубликования.

Конкретные функции и соответствующие им полномочия иных исполнительных органов субъектов Федерации закрепляются в конституциях (уставах) этих субъектов. Как правило, эти органы осуществляют на соответствующей территории отраслевое и межотраслевое управление, координируя свою деятельность с федеральными органами исполнительной власти, их территориальными органами, действующими в пределах республик, краев, областей и т.п.

---

КонсультантПлюс: примечание.

Федеральный закон от 24.06.1999 N 119-ФЗ "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 04.07.2003 N 95-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

В соответствии с Конституцией РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации могут по взаимному соглашению передавать друг другу осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ. В настоящее время они руководствуются Федеральным законом "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" от 24 июня 1999 г. <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1999. N 26. Ст. 3176.

Организация государственного управления в различных субъектах Федерации не строится по шаблону. В конституциях (уставах) субъектов можно обнаружить различную степень детализации управленческих функций и полномочий.

В республиках (например, Татарстане) ведущая роль принадлежит, как правило, правительствам, нередко возглавляемым главами республик. Возглавляет систему органов государственного управления Президент республики. В состав Кабинета Министров входят премьер-министр, его заместители, министры и руководители других органов государственного управления республики. Кабинет Министров объединяет и направляет работу республиканских органов государственного управления, в числе которых министерства и другие органы, руководящие соответствующими отраслями управления или осуществляющие межотраслевое управление, подчиняясь Президенту и Кабинету Министров республики.

Приведенные позиции в целом отражаются в конституциях всех входящих в состав Российской Федерации республик.

В краях, областях, иных субъектах Федерации соответствующие нормы об организации регионального управления закреплены в их уставах. Однако, как и в республиках, но в значительно большей степени здесь обнаруживается широкое разнообразие подходов к решению указанных проблем. Нельзя не отметить и встречающееся в ряде случаев более развернутое определение функций органов исполнительной власти. В этом отношении показательны уставы Тамбовской, Свердловской, Ленинградской областей.

Главное - это особое внимание организации исполнительной власти, т.е. прежде всего администрации края, области и т.п. Так, в Тамбовской области в составе администрации в соответствии со схемой управления областью, утвержденной областной Думой, создаются комитеты, управления, департаменты, отделы и другие структурные подразделения. Определены отрасли и сферы, в которых администрация осуществляет свои полномочия. Это - планирование, бюджет, финансы и учет; управление собственностью области и взаимодействие с организациями различных форм собственности; сельское хозяйство, регулирование земельных отношений, использование земли и других природных ресурсов; жилищное хозяйство; благоустройство территории и охрана природы; энергетика, инженерное обеспечение; строительство и реконструкция; транспорт, дорожное хозяйство; связь и коммуникации; торговля, общественное питание, коммунальное и бытовое обслуживание населения; труд и занятость населения; социальная защита населения; здравоохранение; образование, наука, культура и спорт; законность, охрана прав и свобод граждан, собственности и общественного порядка и т.д.

Таким образом, налицо принципиальная сходность основных задач, стоящих перед федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации. В принципе близки и организационно-правовые формы управления, т.е. конкретные субъекты исполнительной власти.

В качестве обобщающего вывода можно отметить следующее: основные функции государственного управления практически реализуются на территории субъектов Федерации органами исполнительной власти, создаваемыми самими субъектами, определяющими самостоятельно и их административно-правовой статус. Они правомочны решать все вопросы государственного управления, отнесенные к ведению субъектов Федерации.

При этом содержание регионального управления определяется в границах предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ), а также предметов, относящихся к ведению субъектов Федерации (ст. 73 Конституции РФ). Однако в большинстве случаев то, что относится к ведению именно субъектов, в их конституциях (уставах) не обозначается.

В настоящее время на территории субъектов Федерации их органы исполнительной власти "ближе" всех к организациям различных отраслей и сфер государственного управления. Но все они так или иначе имеют различную ведомственную принадлежность и подчиненность. В результате на одной территории функционируют объекты республиканского, краевого, областного и т.п., а также федерального подчинения. При этом многие из них действуют в рамках предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Соответствующие федеральные органы исполнительной власти, что логично, в подобной ситуации должны действовать через одноименные исполнительные органы субъектов Федерации, чего пока не происходит. Эта позиция усиливается в связи с тем, что многие федеральные органы не имеют прямых управленческих связей с объектами их профиля.

Следовательно, на одной территории действуют две системы управления, что не соответствует требованиям управленческой вертикали. А реально должна быть одна, например отраслевая система с соответствующими исполнительными органами на федеральном и региональном уровнях. Сейчас лишь в отдельных случаях положениями о федеральных министерствах, службах предусматривается именно такая управленческая схема.

Следовательно, актуальной является проблема создания и внедрения отраслевых схем управления. Фактически сейчас система регионального управления не является в полной мере составной частью единой государственной системы исполнительной власти, вопреки ст. 77 Конституции РФ.

Еще один интересный вопрос. Очевидно, что совершенствованию регионального управления послужит и приведение в соответствие с федеральным законодательством об общих принципах организации местного самоуправления существующей во многих субъектах Федерации практики самостоятельного "огосударствления" системы местного самоуправления (республики Башкортостан, Ингушетия, Коми, Курганской области, Ленинградской области и т.п.). Исполнительные органы создаются также в системе местного самоуправления. Но, как уже отмечалось, они не являются государственными формированиями, а потому и не рассматриваются в качестве звена системы органов исполнительной власти.

## **§ 9. Соотношение органов отраслевого и межотраслевого управления**

Заканчивая анализ административно-правового статуса органов исполнительной власти, целесообразно рассмотреть в качестве специального вопрос о соотношении органов отраслевого и межотраслевого управления, поскольку он неизбежно возникал при характеристике системы федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации.

Прежде всего необходимо подчеркнуть, что фактически и в наши дни существуют системы как отраслевого, так и межотраслевого управления. Однако конституционно они не закреплены. В действующем федеральном законодательстве также отсутствуют административно-правовые нормы, специально посвященные организации государственного управления на базе сочетания отраслевых и межотраслевых начал.

Между тем особое организационно-правовое значение имеет традиционное распределение соответствующих объектов управления и даже целых комплексов по отраслям управления и межотраслевым сферам. В настоящее время эти управленческие категории настолько сблизились, а довольно часто и переплелись, что целесообразно рассмотреть вопрос об их сущности и организационных формах.

Отраслевой принцип организации государственного управления всегда занимал центральное место в его структуре. Под отраслью государственного управления понималась система (совокупность) органов управления, предприятий и учреждений, связанная общностью конкретного объекта управления (например, сельское хозяйство, внутренние дела и т.п.), возглавляемая министерством.

В подобном понимании она может в известной степени восприниматься и в наши дни.

Параллельно существовала и получала все большее развитие система государственных комитетов, призванных осуществлять руководство по специальным вопросам, имеющим межотраслевой характер (например, планирование, стандартизация, статистика и т.п.). На них возлагались межотраслевое управление и ответственность за состояние и развитие порученных им сфер управления. Так, в управленческий обиход была внедрена новая конструкция - "сфера управления", под которой понималась система отношений, связанных с осуществлением функций межотраслевого управления. Именно в этом состоял предмет деятельности государственных комитетов.

Для межотраслевого управления главное заключалось в том, что его субъекты специализировались на выполнении в общегосударственном масштабе профильных функций (одной или нескольких), общих для всех или для группы отраслей государственного управления. Полномочия государственных комитетов распространялись на организационно не подчиненные им министерства и другие органы государственного управления. Их функции в отношении других органов управления сводились в основном к координации, регулированию и контролю. Правовые акты государственных комитетов по вопросам их компетенции являлись обязательными для адресатов. К этой группе относились, например, Госплан, Госкомцен, Госкомстат.

Однако одновременно предусматривалась возможность осуществления государственными комитетами отдельных функций по руководству отраслями управления. Естественно, что в этой части они сближались по своему статусу с отраслевыми министерствами. Государственные комитеты, сочетающие функции межотраслевого и отраслевого управления, наряду с межотраслевой координацией руководили сетью организаций, непосредственно выполняющих работы по профилю данного комитета (например, государственные комитеты по материально-техническому снабжению, по строительству и т.п.).

Неоднородность государственных комитетов усиливалась в связи с образованием ряда из них, действующих как органы отраслевого управления, т.е. фактически являющихся министерствами (например, государственные комитеты по рыболовству, профессионально-техническому образованию, кинематографии).

Небольшой обзор недавнего прошлого из практики формирования отраслевых и межотраслевых начал в системе государственного управления понадобился для того, чтобы правильнее осмыслить современное состояние данной проблемы.

Центральное значение в этом смысле принадлежит Указу Президента РФ "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" от 9 марта 2004 г. <\*>, определившему статус органов отраслевой и межотраслевой компетенции, среди которых теперь отсутствуют государственные комитеты.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 11. Ст. 945.

Как и прежде, отраслевое управление - функция министерств. Однако фиксация подобной позиции осуществлена не столь прямолинейно, как прежде. Министерство характеризуется как орган, проводящий государственную политику и осуществляющий управление в установленной сфере деятельности, а также координирующий деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти.

Конечно, можно было бы предположить, что "сфера деятельности" в данном контексте означает "отрасль управления". Однако это представляется затруднительным, ибо при характеристике всех иных федеральных органов исполнительной власти также используется данный термин. Следовательно, внешних признаков того, что министерство является органом отраслевой компетенции, по тексту Указа обнаружить невозможно.

В оборот внедряется универсальная формула, используемая для характеристики всех органов исполнительной власти на федеральном уровне, исключая только Правительство РФ. Это - установленная или определенная сфера деятельности.

Означает ли это, что отрасль управления как универсальная категория более не существует и, следовательно, нет оснований вообще рассматривать проблемы, связанные с организацией отраслевого управления? Конечно, нет. Часто встречающиеся дефекты юридической техники налицо и в данном случае.

Тем не менее термин "отрасль" в государственно-управленческой лексике сейчас практически не употребляется. Даже в положениях о конкретных министерствах он практически отсутствует. И только на уровне субъектов Федерации имеется возможность получить информацию о том, что министерства руководят соответствующими отраслями управления (ст. 122 Конституции Республики Татарстан; ст. 116 Конституции Кабардино-Балкарской Республики).

При попытках характеризовать отрасль управления и отраслевое управление следует исходить из принципиальных изменений, происшедших и продолжающихся в административно-правовой организации государственного управления в современный период. Суть дела заключается в том, что отрасль как совокупность объектов (предприятий, учреждений и организаций) однородного характера деятельности существенно деформировалась. Предприятие (учреждение), рассматриваемое ранее как основной объект соответствующей

системы отраслевого управления, вертикально подчиненный вышестоящим звеньям системы данного федерального органа, в значительной мере утратило эти качества.

Организационно-правовая централизация, свойственная ранее министерским отраслевым системам, уступила свое место децентрализации, т.е. широкой оперативной самостоятельности организаций. В силу этого, а также с учетом различных форм собственности и значительного удельного веса организаций негосударственного сектора, приобретения последними статуса хозяйствующих субъектов, система отраслевого министерства потеряла свое прежнее "лицо".

Это означает, что при сохранении отраслевых министерств происходит коренное изменение их функций и полномочий в соответствии с изменениями, происходящими внутри данной отраслевой системы. Министерство уже не может осуществлять прямое управление объектами отраслевого профиля (эту функцию теперь выполняют федеральные агентства); последние, как правило, уже не находятся в их непосредственном организационном подчинении. Конечно, все это вовсе не означает, что объекты данного отраслевого профиля полностью вышли из-под влияния отраслевых центров. В противном случае стало бы сомнительным само существование федеральных и иных органов исполнительной власти отраслевой компетенции, т.е. и министерств, и федеральных служб, и федеральных агентств. Но они существуют, что свидетельствует о сохранении отраслевого управления.

Действительно, как можно характеризовать с учетом ранее изложенных позиций, например, Министерство природных ресурсов, Министерство обороны? В самом наименовании этих органов уже ясно выражены отраслевые масштабы их управленческой деятельности. Следовательно, отраслевые системы и, соответственно, отраслевое управление - реальные категории, не отторгнутые реформацией экономической и прочих сфер государственной и общественной жизни.

Единственно приемлемый в подобной ситуации вывод: для министерств установленной сферой деятельности является осуществление отраслевого управления.

Однако процесс деформации министерской отраслевой системы на этом не заканчивается. Помимо непосредственного управления ведомственными службами и агентствами, на управленческую "долю" министерства сейчас приходится выполнение в отраслевом же масштабе регулирующих и координирующих функций в отношении профильных объектов, независимо от организационной подчиненности и формы их собственности.

Все сказанное об отраслевом управлении в его нынешнем понимании в известной степени сближает его с иной управленческой категорией, имеющей самостоятельное и существенное значение, а именно - с межотраслевым управлением.

Появившись в качестве одного из средств преодоления несогласованности действий различных министерств и ведомств, государственные комитеты постепенно превратились в специализированные органы межотраслевого государственного управления. В таком качестве сейчас выступают министерства и федеральные службы.

Основные задачи межотраслевого управления состоят в:

- определении основных направлений развития отраслевых систем управления;
- объединении и согласовании их работы;
- обеспечении организационного единства функционирования отраслевых систем;
- решении вопросов, выходящих за рамки отдельной отрасли управления, а также возникающих на "стыке" отраслевых систем (например, таможенное дело, стандартизация, экология).

Таким образом, все сводится к гарантированию согласованного функционирования различных управленческих систем в сферах экономической, социально-культурной и административно-политической деятельности. Сущность межотраслевого управления соответственно заключается в координации отраслевых систем. Ее особенность состоит в том, что она осуществляется:

а) в отношении к организационно неподчиненным объектам управления и не затрагивает их самостоятельности;

б) органами, занимающими надведомственное положение, т.е. как бы стоящими над соответствующими отраслями управления и отраслевыми объектами. Надведомственные полномочия различны по юридическому содержанию: издание правовых актов, обязательных к исполнению координируемыми отраслевыми системами, осуществление контрольно-надзорных функций;

в) его субъектами, имеет соответствующим образом выраженный функциональный характер. Это значит, что координация носит не общий характер, т.е. не распространяется на весь комплекс действий отраслевых органов управления, что свойственно органам общей компетенции, а ограничена теми функциями, которые отнесены к сфере деятельности

субъектов межотраслевого управления, например, антимонопольная, таможенная, налоговая, статистики.

Это означает, что для субъектов межотраслевого управления определенной сферой деятельности (в отличие от отраслевых органов) является осуществление специализированных межотраслевых функций координационного и регулирующего характера.

При этом функциональность их деятельности определяется поставленными перед ними задачами, которые носят внеотраслевой характер.

Таким образом, межотраслевое государственное управление есть особый вид управленческой деятельности, осуществляемый органами, наделенными полномочиями надведомственного характера по отношению к организационно неподчиненным объектам управления, содержанием которых являются специализированная межотраслевая координация и функциональное регулирование по вопросам, отнесенным к их компетенции.

Итак, отраслевое и межотраслевое управление представляют собой две конкретные организационно-правовые формы государственного управления.

## **Глава 6. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ**

### **§ 1. Понятие, система и принципы государственной службы**

Государственным служащим как субъектам административного права принадлежит важнейшая роль в управлении в социально-экономической и административно-политической сферах, укреплении российской государственности и реформировании общества на основах демократии и права.

В течение 1992 - 2002 гг. в России сложились конституционные основы государственной службы как механизма государственного управления, принципиально отличающегося от действовавшей ранее административной системы управления.

В Федеральной программе о реформировании государственной службы Российской Федерации, утвержденной Указом Президента от 19 ноября 2002 г. <\*>, предусмотрен комплекс мероприятий, направленных на совершенствование правовых, организационных, финансовых и методических основ государственной службы. Реформа государственной службы является составной частью общей административной реформы, которая проводится в настоящее время.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2002. N 47. Ст. 4664.

К числу современных проблем государственной службы относятся: снижение ее престижа по сравнению с работой в бизнес-структурах; снижение профессионализма госслужащих из-за оттока наиболее квалифицированных кадров из государственного аппарата в негосударственный сектор экономики, где уровень материального вознаграждения за труд существенно выше; непоследовательность кадровой политики, закрытость системы государственной службы и слабые механизмы для профилактики коррупции в рядах чиновничества, а также борьбы с ней.

В связи с этим целью реализации мероприятий, предусмотренных названной Программой, являются кардинальное повышение эффективности государственной службы в целом, ее видов и уровней, устранение имеющихся недостатков в регулировании государственно-служебных отношений, оптимизация затрат на государственных служащих и развитие ресурсного обеспечения государственной службы. Планируется иметь ответственного высококвалифицированного и высокооплачиваемого государственного служащего на всех уровнях власти, максимально открытого в своих действиях в интересах развития гражданского общества и укрепления государства. Должны быть обеспечены стабильность правового положения государственного служащего и прогнозируемость его карьерного и профессионального продвижения. Каждый государственный служащий должен знать, в каком случае ему полагается следующая должность государственной службы с повышением размера денежного содержания, будет присвоен очередной классный чин, дипломатический ранг, воинское или специальное звание, а также какую льготу или какое преимущество получит он за свой добросовестный труд. Все это важно для привлечения в государственный аппарат молодых и квалифицированных специалистов, современных управленцев, в которых сейчас остро нуждается государственный аппарат.

Программой реформирования государственной службы предусмотрено принятие ряда новых федеральных законов и иных нормативных правовых актов, состыкованных с финансовыми возможностями государства. Выполнение этой работы планируется на ряд лет.

Первым из реформаторских актов стал Федеральный закон "О системе государственной службы Российской Федерации", принятый 27 мая 2003 г. <\*>. В нем определены единые правовые и организационные основы системы государственной службы, в том числе управления ею, также закреплены общие правила государственной службы России, которые должны применяться при правовом регулировании всех видов и уровней службы. Этот Закон содержит много новых административно-правовых категорий и понятий, правильное понимание и толкование которых имеет как теоретическое, так и практическое значение.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2003. N 22. Ст. 2063; N 46 (ч. I). Ст. 4437.

Прежде всего это касается понятия "государственная служба", которое относится к основным административно-правовым понятиям. Впервые оно было нормативно закреплено в п. 1 ст. 2 Федерального закона от 31 июля 1995 г. "Об основах государственной службы Российской Федерации" <\*> (ныне утратившем силу), где под государственной службой понималась профессиональная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий государственных органов, а также лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Федерации.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1995. N 31. Ст. 2990.

В ст. 1 Федерального закона "О системе государственной службы Российской Федерации" уточнен круг субъектов, для обеспечения исполнения полномочий которых предназначена государственная служба. Теперь государственная служба Российской Федерации определяется как профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий:

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

Указом Президента РФ от 11 января 1995 г. <\*> был утвержден Сводный перечень наименований государственных должностей Российской Федерации, предусмотренных Конституцией РФ и федеральными законами. Сюда относятся такие должности, как: Президент и Председатель Правительства РФ, председатели палат Федерального Собрания РФ, руководители законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации, депутаты, министры, судьи и некоторые др. Лица, замещающие эти должности и не являющиеся государственными служащими, осуществляют общегосударственные функции и на них в соответствии с их компетенцией возлагается ответственность за положение дел в стране, нормальное функционирование государственного аппарата. Обеспечение выполнения ими своих конституционных полномочий осуществляется подчиненными им аппаратами, основную часть которых составляют государственные служащие.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1995. N 3. Ст. 173.

Конечно, формулировка "обеспечение исполнения полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации" может вызвать понимание государственной службы как службы "при" высших государственных должностных лицах, а не у общества и государства. В действительности же, государственная служба представляет собой вид общественно полезной профессиональной служебной деятельности, которая хотя и носит обслуживающий (обеспечивающий) характер, в конечном итоге заключается в содействии по



реализации задач и функций того государственного органа или учреждения, в котором государственный служащий проходит службу. Иначе говоря, профессиональная служебная деятельность государственного служащего направлена на осуществление государственных задач и функций, являясь выражением публичной власти, а не власти лиц, замещающих "конституционные" должности. При этом, разумеется, объем полномочий государственного служащего меньше, чем у лиц, замещающих "конституционные" должности.

Для правовой характеристики государственной службы важнейшее значение имеют нормы Конституции РФ. В ч. 4 ст. 32 закрепляется право граждан России на равный доступ к государственной службе. Это конституционное право реализуется ими при поступлении на государственную службу и ее прохождении в соответствии с действующим законодательством. Складывающиеся при этом отношения (связи) государственных служащих с государством (субъектом РФ) в лице соответствующих органов или должностных лиц, а также между самими государственными служащими при исполнении ими должностных обязанностей именуются государственно-служебными отношениями.

Для современной организации государственной службы характерна ее принципиально новая система с видовой классификацией, установленная Федеральным законом "О системе государственной службы Российской Федерации". Если ранее государственная служба подразделялась только по уровням - на федеральную и субъектов Федерации, то теперь она подразделяется также и на три вида - гражданскую, военную и правоохранительную. При этом только государственная гражданская служба подразделяется на два уровня - на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Федерации. Военная и правоохранительная службы наряду с государственной гражданской службой считаются видами федеральной государственной службы. В Законе даны понятия каждого вида службы, которые будут раскрыты далее.

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

Федеральный закон "О системе государственной службы Российской Федерации" является базовым, поскольку устанавливает общие (единые) правовые и организационные основы для всех ее видов, различающиеся между собой по функционально-целевой направленности профессиональной служебной деятельности государственных служащих этих видов службы - гражданских служащих, военнослужащих, сотрудников правоохранительной службы. Федеральными законами о видах государственной службы и многими иными нормативными правовыми актами Российской Федерации регулируются особенности каждого из этих видов службы, определяется специальный административно-правовой статус государственных гражданских служащих, военнослужащих, сотрудников правоохранительной службы.

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

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 31. Ст. 3215.

Военная служба регулируется Федеральными законами "О воинской обязанности и военной службе" от 28 марта 1998 г. <\*>, "О статусе военнослужащих" от 27 мая 1998 г. <\*>, другими федеральными законами и актами Президента, Правительства и федеральных органов исполнительной власти, где предусмотрена военная служба. Соответствующими нормативными правовыми актами регулируются и особенности правоохранительной службы. Для военной и правоохранительной службы характерно и то, что многие вопросы службы регулируются уставами, положениями о конкретных органах и их структурных подразделениях, предназначенных для выполнения специфических задач и функций.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1998. N 13. Ст. 1475.

<\*> СЗ РФ. 1998. N 22. Ст. 2331.

В целом современная система государственной службы с ее видовой классификацией учитывает не только федеративное устройство страны, но и специфику условий гражданской, военной и правоохранительной службы.

Значение государственной службы определяется тем, что среди всех вопросов, решаемых государством, стержневым является вопрос о кадрах, в первую очередь руководителей. Именно государственный аппарат призван претворять в жизнь реформы, новые идеи и законоположения. Основная масса недостатков связана с неумением, а порой и неприятием реформаторских программ со стороны некоторой части "аппаратчиков", хуже того - с их коррумпированностью. Эффективное использование кадрового потенциала государства - приоритетная общенациональная задача. Машина государственного управления должна при всех обстоятельствах работать безупречно. Проводимое реформирование государственной службы должно обеспечить четкую, эффективную и экономную деятельность государственного аппарата, предотвратить возможность использования его в партийных или групповых интересах.

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

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

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

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

3. Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность признания, соблюдения и защиты представляет собой новое явление в российском законодательстве. В правовом государстве права личности должны являться высшей ценностью, а все государственные служащие должны нести предусмотренную законодательством РФ ответственность за деяния, нарушающие права и законные интересы граждан. Гражданин должен быть надежно защищен от произвола органов государства и его работников. Отсюда вытекает необходимость совершенствования национального законодательства, приведения его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами России и стандартами, в том числе по вопросам государственной службы. Важнейшие положения на этот счет содержатся в Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека <\*>, в Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколах к ней для членов Совета Европы <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1999. N 13. Ст. 1489.

<\*> СЗ РФ. 2001. N 2. Ст. 163.

4. Принцип равного доступа граждан к государственной службе закреплен в ст. 32 Конституции. Это соответствует ст. 25 (п. "с") Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. Сущность принципа заключается в том, что при приеме на государственную службу не допускается каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений в зависимости от расы, пола, национальности, языка, социального происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, наличия или отсутствия

гражданства субъекта Федерации, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям. Возможность доступа к государственной службе обусловлена владением государственным языком Российской Федерации, возрастом и другими требованиями, установленными федеральным законом о виде государственной службы.

5. Принцип единства правовых и организационных основ государственной службы предполагает законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы на уровне как федеральном, так и субъектов Федерации. Конечно, субъекты Федерации, действуя в рамках своей компетенции, вправе сами определять структуру своих органов власти, органов по вопросам государственной гражданской службы и самостоятельно осуществлять кадровую политику. Однако при этом должны использоваться общероссийская система государственных должностей, классных чинов, единый порядок прохождения государственной гражданской службы.

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

7. Открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих - важная предпосылка эффективного функционирования государственного аппарата.

Статьей 15 Конституции установлено, что законы подлежат обязательному опубликованию, не опубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

В целях обеспечения реализации прав граждан и организаций на доступ к информации о деятельности Правительства и федеральных органов исполнительной власти Постановлением Правительства от 12 февраля 2003 г. <\*> утвержден Перечень сведений о деятельности указанных органов, обязательных для размещения в информационных системах общего пользования. В частности, к таким сведениям отнесены и сведения о государственной службе в Аппарате Правительства и федеральном органе исполнительной власти: порядок поступления граждан на государственную службу; перечень вакантных должностей государственной службы; квалификационные требования к кандидатам на замещение этих должностей; условия и результаты конкурсов на их замещение.

-----

<\*> СЗ РФ. 2003. N 7. Ст. 658.

Открытость - это не только право человека на достоверную, своевременную и полную информацию, но и его право на участие в решении вопросов, касающихся его законных интересов.

Подлинной подконтрольности государственных служащих не может быть без расширения гласности, учета общественного мнения, открытости и доступности для контроля, систематического освещения деятельности органов государственной власти средствами массовой информации. Ни один работник государственных органов не может оставаться вне контроля, вне критики.

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

Значение профессионализма и компетентности государственных служащих особо возрастает в период проведения глубоких социально-экономических и политических реформ.

9. Защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц крайне необходима для обеспечения нормальной деятельности государственных органов, исключения фактов коррупции и принятия незаконных решений.

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

Например, правоохранительной службе Российской Федерации присущи и такие принципы, как: единоначалие и субординация (подчиненность) на правоохранительной службе; соотносительность обязанностей, запретов и ограничений на правоохранительной службе социальным гарантиям служащего.

Муниципальная служба, т.е. профессиональная служебная деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления, не относится к государственной службе. Федеральный закон "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" от 8 января 1998 г. <\*> устанавливает общие принципы организации муниципальной службы и основы правового положения муниципальных служащих. Законодательное регулирование муниципальной службы осуществляется субъектами Федерации в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 6 октября 2003 г. <\*\*\*> и другими федеральными законами.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1998. N 2. Ст. 224.

<\*\*\*> СЗ РФ. 2003. N 40. Ст. 3822.

## **§ 2. Понятие и классификация должностей государственной службы**

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

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

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

- а) должности федеральной государственной гражданской службы;
- б) воинские должности;
- в) должности правоохранительной службы.

3. В федеральном государственном органе могут быть предусмотрены также должности, не относящиеся к должностям государственной службы. На лиц, замещающих такие должности, т.е. "негосударственных служащих", действие Федерального закона "О системе государственной службы Российской Федерации" и других нормативных правовых актов о государственной службе не распространяется. Их трудовая деятельность регулируется законодательством Российской Федерации о труде. К их числу относятся, например, дежурный по этажу, сторож.

Другой пример. Федеральным законом от 8 мая 1994 г. <\*> предусмотрено, что кроме двух помощников, являющихся федеральными государственными служащими, каждый член Совета Федерации, депутат Государственной Думы вправе иметь по три помощника, работающих по трудовому договору (контракту) на постоянной основе, которые не являются государственными служащими. Их правовое положение определяется названным Законом и Трудовым кодексом РФ.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1999. N 28. Ст. 3466.

Под должностью государственной службы понимается учрежденная в установленном порядке первичная структурная (организационная) единица государственного органа

(учреждения), определяющая функциональное предназначение, полномочия и ответственность замещающего ее лица, а также расходы его нанимателя (государства, субъекта РФ) на его содержание и создание условий для выполнения им должностных обязанностей. В штатном расписании государственного органа (учреждения) указываются наименование, место и роль должности, перечень должностей, кому они подчинены, кто им подчинен. Внутренняя структура любого государственного органа (учреждения) рассматривается как определенная система различных по своему назначению и уровню должностей.

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

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

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

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

Важность данного признака определяется тем, что в зависимости от функционального предназначения должностей, выраженного в их наименованиях, различаются виды государственной службы. Необходимость такого разделения связана с тем, что в одном федеральном государственном органе могут быть учреждены должности различных видов государственной службы. Например, в МЧС России имеются должности федеральной государственной гражданской службы, воинские должности и должности правоохранительной службы; в ФСО России - воинские должности и должности федеральной государственной гражданской службы <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 32. Ст. 3314.

Законом установлено, что федеральная государственная гражданская служба - это профессиональная служебная деятельность граждан на должностях федеральной государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации (ст. 5).

Военная служба - профессиональная служебная деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства (ст. 6).

Правоохранительная служба определяется как профессиональная служебная 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 (ст. 7). Перечень таких федеральных государственных органов определяет Президент. Правоохранительные функции осуществляют: МВД России и его Федеральная миграционная служба, ФСБ России, Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков, Минюст России и подведомственные ему Федеральная служба исполнения наказаний и Федеральная служба судебных приставов и некоторые др.

Второй отличительный признак должности государственной службы состоит в том, что объем полномочий по конкретной должности, включенной в перечень должностей соответствующего вида государственной службы, ограничен тем кругом обязанностей, которые вытекают из полномочий того или иного федерального государственного органа (службы, учреждения). Для определения объема полномочий используется деление должностей государственной службы на категории и (или) группы: высшая, главная, ведущая, старшая, младшая. В соответствии с категорией и группой должностей устанавливаются различные квалификационные требования к гражданам для замещения этих должностей, порядок

назначения на должности, присвоения классных чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий, а также порядок решения многих других вопросов прохождения службы.

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

Так, Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации" от 27 июля 2004 г. <\*> вместо ранее существовавшего деления на две категории ("Б" и "В") установлено деление должностей государственной гражданской службы на четыре категории: руководители; помощники (советники); специалисты; обеспечивающие специалисты.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 31. Ст. 3215.

К категории "руководители" относятся должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей представительств государственных органов и их структурных подразделений, замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий.

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

К категории "специалисты" относятся должности, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций и замещаемые без ограничения срока полномочий.

К категории "обеспечивающие специалисты" относятся должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов и замещаемые без ограничения срока полномочий.

Ранее применявшийся принцип деления должностей государственной службы на пять групп (высшие, главные, ведущие, старшие, младшие) использован и при делении должностей федеральной государственной гражданской службы.

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

Воинские должности в зависимости от их ранга (по своей значимости) делятся на составы применительно к делению системы воинских званий, установленной Федеральным законом "О воинской обязанности и военной службе" от 28 марта 1998 г.: 1) солдаты, матросы, сержанты, старшины; 2) прапорщики и мичманы; 3) офицеры (младшие, старшие, высшие). Законом определено, что единый перечень воинских должностей, подлежащих замещению высшими офицерами в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, а также общее количество воинских должностей, подлежащих замещению полковниками, капитанами I ранга, утверждаются Президентом. Перечни иных должностей утверждаются в порядке, определяемом министром обороны РФ или руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба. В перечнях воинских должностей определяются воинские должности, которые могут замещаться военнослужащими женского пола, гражданского персонала или замещаться на конкурсной основе. Каждой должности должно соответствовать одно воинское звание, которое указывается в штате соответствующей военной структуры. Это означает, что не допускается утверждение перечней воинских должностей и штатов с так называемыми вилочными званиями (например, подполковник - полковник).

В зависимости от установленного деления воинских должностей на составы различается порядок назначения на них, присвоения воинских званий и решения других вопросов военной службы.

Полномочия по должностям правоохранительной службы и характер квалификационных требований к лицам, замещающим такие должности, вытекают из полномочий государственных органов, служб и учреждений, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод граждан. Из положений об этих органах и иных нормативных правовых актов видно, что выполнение правоохранительных функций представляет собой либо основное содержание деятельности органа, либо часть его работы, возложенной на следственные и иные подразделения правоохранительной службы.

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

Третий отличительный признак должности государственной службы состоит в том, что соотношение должностей государственной службы различных ее видов и относительная важность каждой должности государственной службы внутри одного вида службы определяются, во-первых, штатной категорией, которой соответствует тот или иной классный чин, дипломатический ранг, воинское или специальное звание, и, во-вторых, окладом по должности.

Необходимость сравнивать должности по этим критериям возникает, когда решается вопрос о перемещении государственного служащего в том же государственном органе для замещения иной должности государственной службы, а также при переводе для замещения иной должности государственной службы в другом государственном органе либо в другую местность.

Следует иметь в виду, что каждое такое перемещение государственного служащего связано с изменением его правового статуса и должно осуществляться только по установленным правилам, не ущемляя его прав и законных интересов. Важной гарантией в этом отношении служат положения, содержащиеся в ст. 8 Закона "О системе государственной службы Российской Федерации", согласно которой соотношение должностей федеральной государственной гражданской службы, воинских должностей и должностей правоохранительной службы определяется указом Президента, а соотношение должностей федеральной государственной гражданской службы и типовых должностей государственной гражданской службы субъектов Федерации - федеральным законом или указом Президента. Указом Президента "Вопросы денежного довольствия военнослужащих" от 30 сентября 2004 г. <\*> утвержден табель соответствия основных типовых воинских должностей военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, государственным должностям федеральной государственной службы.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 41. Ст. 4017.

Четвертый отличительный признак должности государственной службы состоит в том, что оплата труда по должности государственной службы осуществляется за счет средств, предусмотренных соответственно федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации. Для государственного служащего субъекта Федерации при необходимости могут быть предусмотрены случаи получения денежного содержания за счет средств федерального бюджета. Эти средства расходуются на создание условий государственному служащему для выполнения должностных обязанностей (обеспечение рабочего места средствами связи,

оргтехникой, транспортом, оплата коммунальных услуг и т.д.), а также для выплаты ему денежного содержания, медицинского и иных видов обслуживания при прохождении им государственной службы.

Четкая регламентация статуса должности государственной службы, характеризующей служебное место и социально-трудовую роль каждого государственного служащего, необходима не только для определения его дееспособности как участника государственно-служебных отношений, но и для правильного установления общей численности управленческого аппарата и его структурных подразделений, соотношения разных категорий, групп и при необходимости сокращения и упрощения государственного аппарата. Практика показывает, что только при четком распределении между государственными служащими, особенно руководителями, всего объема функций государственного органа или его структурного подразделения, определении конкретных обязанностей и прав для каждой должности, форм и методов работы исполняющего ее лица, взаимоотношений с другими служащими, в том числе других государственных органов, профессиональная служебная деятельность протекает в нужном ритме, устраняются параллелизм и неразбериха и, что очень важно, повышаются уверенность, инициатива и персональная ответственность государственного служащего.

Юридическое закрепление в положениях, уставах и должностных (служебных) регламентах конкретных должностных обязанностей и прав призвано обеспечить более качественное осуществление подбора и расстановки кадрового состава государственных органов, поскольку это осуществляется целенаправленно - с учетом квалификационных требований, предъявляемых к государственному служащему по той или иной должности государственной службы. При аттестации государственного служащего его профессионализм и компетентность оцениваются применительно к конкретной должности, а не вообще. Каждый государственный служащий свою профессиональную служебную деятельность, успехи и недостатки в работе, а также возможности продвижения по службе связывает с определенными должностями, а не только с их принадлежностью к какому-либо государственному органу, службе, учреждению.

С понятием должности государственной службы связывается также порядок присвоения классных чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий, размеры денежного содержания, пенсий, специальные права и обязанности, порядок решения других вопросов прохождения государственной службы.

Следовательно, понятие должности государственной службы является стержневым, основополагающим для определения правового статуса государственного служащего и порядка прохождения им любого вида государственной службы на должностях, указанных в соответствующих перечнях. Должность государственной службы - комплексное правовое образование (государственное установление), элементы которого регулируются нормами административного, конституционного, трудового, финансового и других отраслей права. Это государственное установление обеспечивает также регулирование отношений в сфере организации и функционирования государственной службы Российской Федерации.

Общим признаком должностей государственной службы всех ее видов является то, что они учреждаются для обеспечения исполнения полномочий Российской Федерации и ее субъектов, их государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и ее субъектов.

### **§ 3. Понятие и классификация государственных служащих**

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

Федеральным законом "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты" от 11 ноября 2003 г. <\*> предусмотрено, что иностранные граждане



могут поступить на военную службу по контракту на должности солдат, матросов, сержантов, старшин и могут быть приняты на работу в Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы в качестве гражданского персонала. На этих иностранных граждан распространяются положения федерального законодательства, определяющие правовые основы государственной службы, в том числе правила поступления на военную службу по контракту и прохождения ими военной службы. В период военной службы военнослужащие, являющиеся иностранными гражданами, участвуют в выполнении задач в условиях военного положения, а также в условиях вооруженных конфликтов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами России и законодательством РФ.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2003. N 48 (ч. I). Ст. 4437.

Федеральным законом "О системе государственной службы Российской Федерации" впервые определено, что нанимателем федерального государственного служащего является Российская Федерация (государство), а нанимателем государственного гражданского служащего субъекта Федерации - соответствующий субъект Федерации. Четкое определение второй (управляющей) стороны государственно-служебных отношений повышает прочность гарантий, предусмотренных для государственного служащего. Одновременно установлено, что правовое положение (статус) федерального государственного служащего и государственного гражданского служащего субъекта Федерации, в том числе ограничения, обязательства, правила поведения, ответственность, а также порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров определяются соответствующим федеральным законом о виде государственной службы. Эти узаконения имеют большое значение для повышения престижа государственной службы и улучшения ее кадрового состава.

Через государственных служащих реализуются полномочия государственных органов во всех сферах жизни общества.

Однако состав государственных служащих неодинаков, их функциональное назначение по реализации полномочий государственных органов разнообразно и трудятся они в неодинаковых условиях. Поэтому их можно подразделить на определенные группы по различным критериям. Это деление имеет значение при решении таких вопросов, как разработка и реализация программ подготовки кадров для государственной службы исходя из реальной потребности в них; установление квалификационных требований для замещения должностей государственной службы; определение обязанностей, полномочий и мер ответственности с учетом особенностей вида государственной службы; подбор кандидатов на конкретные должности и др.

1. В соответствии с конституционным принципом разделения властей различаются государственные служащие органов законодательной (представительной), исполнительной и судебной власти.

Органы законодательной власти выполняют законодательную и контрольную функции в отношении органов государственной власти в пределах, установленных Конституцией РФ. Для успешного выполнения этих ответственных функций, например, палаты Федерального Собрания должны располагать высококвалифицированными аппаратами сотрудников. Поэтому сюда на должности государственной службы (руководители аппарата и секретариата, их помощники и советники, начальники управлений и отделов и др.) подбираются специалисты-практики и ученые в области государственного управления, информатики, экономики, финансов, права. Только такой аппарат способен обеспечивать нормальную работу парламента.

Органы исполнительной власти осуществляют организационно-управленческую и исполнительно-распорядительную деятельность, обеспечивающую бесперебойное функционирование государства и его аппарата. В их системе занято около 90% государственных служащих. Управление требует прежде всего способности к комплексному, системному и прогностическому видению общественных явлений, процессов, отношений. Эти качества необходимы всем руководителям, самостоятельно принимающим управленческие решения, и другим государственным служащим, участвующим в подготовке таких решений.

Судебная власть, согласно ст. 118 Конституции, осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Есть у судебной власти и другая функция - возможность контроля за законностью актов государственных и иных органов (ст. 120 Конституции). Обеспечение исполнения полномочий судей возложено как на аппараты соответствующих судов, так и на специальные органы:

Судебный департамент при Верховном Суде РФ и Федеральную службу судебных приставов. Указанный Судебный департамент, согласно Федеральному закону о нем от 8 января 1998 г. <\*>, является федеральным государственным органом, осуществляющим организационное обеспечение деятельности верховных судов республик, краевых и областных судов, судов городов федерального значения, судов автономной области и автономных округов, районных судов, военных и специализированных судов, органов судейского сообщества, а также финансирование мировых судей. Судебный департамент выполняет разнообразные управленческие функции, в частности, определяет потребность судов в кадрах; обеспечивает работу по отбору и подготовке кандидатов на должности судей; разрабатывает научно обоснованные нормативы нагрузки судей и т.д. На Федеральную службу судебных приставов, согласно Федеральному закону о них от 21 июля 1997 г. <\*>, возложены задачи по обеспечению установленного порядка деятельности Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, судов общей юрисдикции и арбитражных судов, а также по исполнению судебных актов и актов других органов. Работники Судебного департамента и Федеральной службы судебных приставов являются государственными служащими. Им присваиваются классные чины, воинские и специальные звания в соответствии с федеральным законодательством.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1998. N 23. Ст. 223.

<\*> СЗ РФ. 1997. N 30. Ст. 3590.

2. По масштабу деятельности органов государственной власти, где они служат, государственные служащие разделяются на федеральных государственных служащих и государственных гражданских служащих субъектов Федерации. Общая численность государственных служащих федеральных органов государственной власти (гражданских лиц), органов государственной власти субъектов Федерации, иных государственных органов, а также муниципальных служащих и иных работников органов местного самоуправления составляет 1053,1 тыс. человек, в том числе установленная численность государственных гражданских служащих и иных работников федеральных органов исполнительной власти - 315,1 тыс. человек <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2002. N 47. Ст. 4664.

В процессе происходящего реформирования системы и структуры федеральных органов исполнительной власти численность государственных служащих в центральном аппарате уже сокращена на 20% и будет в дальнейшем оптимизироваться путем внедрения на государственной службе новых методов управления.

3. Если взять за основу такой критерий, как функциональное предназначение и особенности службы по ее видам, то различаются государственные гражданские служащие, военнослужащие, сотрудники правоохранительной службы.

Например, особенностью военной службы является исполнение военнослужащими специфических обязанностей, связанных с риском для жизни, поскольку предполагает при необходимости участие в боевых действиях, несение боевого дежурства (боевой службы), защиту жизни, здоровья, чести и достоинства граждан, оказание помощи правоохранительным органам в обеспечении законности и правопорядка.

Профессиональная служебная деятельность сотрудников правоохранительной службы связана с выполнением задач, когда есть угроза жизни и здоровью, например в борьбе с терроризмом и организованной преступностью.

Штатная численность Вооруженных Сил РФ - 1 млн. человек <\*>. Кроме того, военнослужащие проходят службу во внутренних войсках МВД России, войсках ФСБ России и других войсках, воинских формированиях и органах, где их численность составляет более 1 млн. человек.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2001. N 14. Ст. 1326.

4. По объему должностных полномочий и, следовательно, их ответственности государственные служащие подразделяются на должностных лиц и служащих, не являющихся должностными лицами. Понятие должностного лица дано в ст. 2.4 КоАП. Объем государственно-властных полномочий государственных служащих определяется положениями о соответствующих государственных органах и их структурных подразделениях и

должностными регламентами по каждой должности в отдельности или по типовым должностям государственной службы.

5. Правовое положение государственных служащих, кроме замещаемых должностей государственной службы, характеризуется также званиями: классными чинами, дипломатическими рангами, воинскими и специальными званиями. Гражданским служащим присваиваются классные чины гражданской службы и дипломатические ранги, военным служащим - воинские звания, а сотрудникам правоохранительной службы - классные чины и специальные звания. Эти административно-правовые категории присваиваются персонально каждому государственному служащему, замещающему должность государственной службы, с учетом его личных достоинств, по результатам работы, квалификационного экзамена или аттестации. Классные чины, дипломатические ранги, воинские и специальные звания не только внешне отличают государственных служащих при ношении форменной одежды, знаков различия (в частности, погон), но и характеризуют их должностное положение, так как соответствующими нормативными правовыми актами устанавливаются перечни должностей по видам государственной службы с указанием, какие классные чины, дипломатические ранги, воинские и специальные звания соответствуют этим должностям.

6. В зависимости от срока службы следует различать государственных служащих, назначаемых на должности государственной службы на неопределенный срок, на определенный срок, а также на срок обучения в образовательном учреждении профессионального образования и на определенный срок государственной службы после его окончания.

7. Классификация государственных служащих может производиться и по иным критериям в зависимости от ее цели. Для примера можно привести следующие данные проведенного анализа состава государственных гражданских служащих по различным демографическим признакам: доля государственных служащих, имеющих высшее профессиональное образование, составляет 73%; средний возраст государственных служащих - 40 лет, а в аппаратах федеральных судов и органов прокуратуры - 37 лет; большинство лиц, замещающих должности государственной службы, имели стаж работы в государственных органах от 5 до 10 лет, около 25% - свыше 15 лет; сравнительно высокий процент (более 70) женщин на должностях, отнесенных к старшим и младшим группам должностей государственной службы; большая разница в размерах оплаты труда между государственными, муниципальными служащими и работниками негосударственного сектора экономики. Эти и другие показатели служат ориентирами для устранения негативных явлений и тенденций и выработки предложений по совершенствованию нормативной правовой базы государственной службы, отвечающей современным задачам и функциям государства.

#### **§ 4. Основы административно-правового статуса государственных служащих**

Государственный служащий России, как и всякий субъект права - гражданин Российской Федерации, имеет права, свободы и обязанности человека и гражданина, установленные Конституцией и рядом других нормативных правовых актов. Вместе с тем после издания полномочным органом или должностным лицом правового акта о назначении этого лица на конкретную должность, указанную в соответствующем перечне должностей государственной гражданской, военной, правоохранительной службы, он становится субъектом государственно-служебных отношений: наделяется особыми правами и обязанностями, на него возлагается ответственность за исполнение обязанностей, появляется возможность быть поощренным за их исполнение. При этом следует различать, во-первых, должностные права и обязанности, которые определяют полномочия по конкретной должности, и, во-вторых, общие права и обязанности, установленные для государственных гражданских служащих, военнослужащих, сотрудников правоохранительной службы независимо от замещаемых ими должностей.

Должностные права и обязанности государственного служащего производны от функций и полномочий государственного органа, где он проходит службу. Это может быть должность руководителя, другого должностного лица или рядового государственного служащего.

Например, для должности руководителя федеральной службы <\*> характерны следующие полномочия:

-----

<\*> См., например: СЗ РФ. 2004. N 29. Ст. 3049.

распределяет обязанности между своими заместителями;  
вносит в Правительство проект положения о Службе; предложения о предельной численности и фонде оплаты труда работников Службы; проект ежегодного плана и прогнозные показатели деятельности Службы, а также отчеты об их исполнении;  
утверждает положения о структурных подразделениях Службы;  
назначает на должность и освобождает от должности работников Службы;  
решает в соответствии с законодательством РФ о государственной службе вопросы, связанные с прохождением федеральной государственной службы, а также другие вопросы, указанные в Положении о федеральной службе.

Общие права и обязанности государственных служащих определяются федеральными законами о видах государственной службы. Особенностью этих прав и обязанностей является то, что они выражают не полномочия по замещаемой должности, а общие правила поведения и действий государственных служащих, условия и меры организационного характера, которыми обеспечивается исполнение ими полномочий по замещаемой должности. Такие права и обязанности разнообразны.

Согласно Закону "О государственной гражданской службе Российской Федерации" каждый гражданский служащий независимо от конкретных полномочий по замещаемой должности государственной гражданской службы имеет право на: обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности гражданской службы, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями последовательного должностного роста. Гражданский служащий имеет право на: отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительного отпусков, оплату труда и другие выплаты в соответствии с Законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации", иными нормативными правовыми актами РФ и со служебным контрактом.

Ему предоставляется право на: получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности государственного органа; доступ в установленном порядке к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей связано с использованием таких сведений; доступ в установленном порядке в связи с исполнением должностных обязанностей в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации.

Гражданский служащий имеет право на: ознакомление с отзывами о своей профессиональной служебной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, материалами личного дела, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений и других документов и материалов; защиту сведений о гражданском служащем; должностной рост на конкурсной основе; профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку в порядке, установленном федеральными законами; членство в профессиональном союзе; рассмотрение индивидуальных служебных споров в соответствии с федеральными законами; проведение по его заявлению служебной проверки; защиту своих прав и законных интересов на гражданской службе, включая обжалование в суд их нарушения; медицинское страхование; государственную защиту жизни и здоровья своего и членов семьи, а также принадлежащего ему имущества; государственное пенсионное обеспечение.

Гражданский служащий вправе с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов.

Каждый гражданский служащий независимо от полномочий по замещаемой должности государственной гражданской службы обязан соблюдать Конституцию, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты РФ, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации и обеспечивать их исполнение; исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом; исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством РФ.

Долг гражданского служащего состоит в том, чтобы соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций; соблюдать служебный распорядок государственного органа.

Он должен поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей; не допускать разглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни, здоровья граждан или затрагивающих их честь и достоинство.

Гражданский служащий обязан беречь государственное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей; представлять в установленном порядке предусмотренные федеральным законом сведения о себе и о членах своей семьи, а также сведения о полученных им доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера.

Он обязан сообщать о выходе из гражданства РФ или о приобретении гражданства другого государства в день выхода из гражданства РФ или в день приобретения гражданства другого государства; соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, которые установлены федеральными законами, а также сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении служебных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта.

Гражданский служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение. При получении от соответствующего руководителя поручения, являющегося, по мнению гражданского служащего, неправомерным, он должен представить в письменной форме обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений законодательства РФ, которые могут быть нарушены при исполнении указанного поручения, и получить от руководителя подтверждение этого поручения в письменной форме. В случае подтверждения руководителем данного поручения в письменной форме гражданский служащий обязан отказаться от его исполнения.

В случае исполнения гражданским служащим неправомерного поручения гражданский служащий и отдавший это поручение руководитель несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность в соответствии с действующим законодательством.

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 дактилоскопической регистрации в случаях и порядке, установленных федеральным законом.

Федеральным законом "О государственной гражданской службе в Российской Федерации" предусмотрены некоторые 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 к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности гражданской 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 указанных заболеваний и форма заключения медицинского учреждения устанавливаются Правительством РФ;

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 названным Федеральным законом сведений или заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Федеральными законами могут устанавливаться и иные ограничения, связанные с поступлением на гражданскую службу и ее прохождением.

Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации" определены также запреты, связанные с гражданской службой. Они имеют своей целью обеспечить высокий моральный облик государственного гражданского служащего и свободу его действий в пределах должностных полномочий, максимально препятствовать проявлениям коррупции.

В связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещено участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации, кроме случаев, установленных федеральным законом. В частности, Федеральным законом "О приватизации государственного и муниципального имущества" от 21 декабря 2001 г. <\*> предусмотрен такой случай. Разумеется, гражданскому служащему разрешено заниматься педагогической, научной и иной творческой деятельностью, поскольку она не ограничивает свободу его действий по замещаемой должности гражданской службы.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2002. N 4. Ст. 251.

Исходя из отличий государственной власти от местного самоуправления и профсоюзной деятельности, а также принципа разделения властей, гражданскому служащему не разрешено замещать должность гражданской службы в случае назначения на государственную должность, избрания на выборную должность в органе местного самоуправления, в органе профессионального союза.

Гражданскому служащему запрещено осуществлять предпринимательскую деятельность; приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход; быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы, если иное не предусмотрено федеральными законами. 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 эти бумаги (акции) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством.

Государственный служащий неразрывно связан с государством, представляет его интересы. Отсюда вытекают специфические требования и запреты: он не вправе получать в связи с исполнением должностных обязанностей от физических и юридических лиц подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха и поездок, в том числе зарубежных, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации или на взаимной основе по договоренности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации с государственными органами других государств, международными и иностранными организациями.

Подарки, полученные гражданским служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью и собственностью субъекта Федерации и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом РФ.

Гражданский служащий не вправе 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 объединениями и организациями.

Гражданскому служащему запрещается использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам.

В Российской Федерации признаются идеологическое разнообразие, многопартийность. Государством обеспечивается соблюдение прав и законных интересов политических партий в соответствии с Федеральным законом "О политических партиях" от 11 июля 2001 г. <\*>. Учитывая существующую в стране многопартийность, гражданскому служащему запрещается использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума; использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций, а также публично выражать отношение к ним в качестве гражданского служащего, если это не входит в его должностные обязанности. Ему запрещается создавать в государственных органах структуры политических партий, другие общественные объединения (за исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) и религиозные объединения или способствовать созданию указанных структур.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2001. N 29. Ст. 2950.

Гражданскому служащему запрещается 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. Ему запрещено 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.

Ему запрещено также прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора.

Как видим, ограничения и запреты, установленные для гражданского служащего на период прохождения гражданской службы, достаточно значимы.

Кроме того, после увольнения с гражданской службы гражданин не вправе: замещать в течение двух лет должности, а также выполнять работу на условиях гражданско-правового договора в организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в должностные обязанности; разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

Таким образом, права, обязанности, ограничения и запреты, установленные Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации", представляют собой как бы служебный кодекс, характеризующий правовое положение, стиль и методы осуществления гражданским служащим своих должностных полномочий независимо от замещаемых должностей гражданской службы, а также социально-нравственную модель его поведения при прохождении гражданской службы и после увольнения с нее.

Федеральный закон содержит важнейшие положения по реализации права гражданского служащего на оплату труда и другие выплаты, привязывая уровень денежного содержания к квалификации и профессиональной эффективности гражданского служащего. Решение этих вопросов в законодательном порядке, а не подзаконными актами, как было ранее, способствует упрочению правового положения гражданского служащего.

Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации" установлено, что оплата труда гражданского служащего производится в виде денежного содержания, являющегося основным средством его материального обеспечения и стимулирования профессиональной служебной деятельности по замещаемой должности гражданской службы.

В состав денежного содержания включаются:

1) месячный оклад гражданского служащего в соответствии с замещаемой им должностью гражданской службы (должностной оклад);

2) месячный оклад гражданского служащего в соответствии с присвоенным классным чином гражданской службы (оклад за классный чин);

3) ежемесячные и иные дополнительные выплаты (дополнительные выплаты).

Размеры должностных окладов и окладов за классный чин федеральных государственных гражданских служащих устанавливаются указом Президента по представлению Правительства. По отдельным должностям гражданской службы указом Президента может устанавливаться денежное содержание в виде единого денежного вознаграждения, в котором учтены должностной оклад, оклад за классный чин и ежемесячные надбавки к должностному окладу за выслугу лет на гражданской службе, за особые условия гражданской службы, за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, но не учтены премии и ежемесячное денежное поощрение.

Для гражданского служащего установлены следующие виды дополнительных выплат:

1) ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет на гражданской службе в размерах: при стаже гражданской службы от 1 года до 5 лет - 10%, от 5 до 10 лет - 15%, от 10 до 15 лет - 20% и свыше 15 лет - 30%;

2) ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия гражданской службы в размере до 200% этого оклада;

3) ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, в размерах и порядке, определяемых законодательством;

4) премии за выполнение особо важных и сложных заданий, порядок выплаты которых определяется представителем нанимателя с учетом обеспечения задач и функций государственного органа, исполнения должностного регламента (максимальный размер не ограничивается);

5) ежемесячное денежное поощрение;

6) единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальная помощь, выплачиваемые за счет средств фонда оплаты труда гражданских служащих.

В случаях, установленных законодательством РФ, к денежному содержанию гражданского служащего устанавливается районный коэффициент (например, "северный").

Гражданским служащим производятся другие выплаты, предусмотренные соответствующими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

Размеры окладов денежного содержания по должностям федеральной гражданской службы ежегодно увеличиваются (индексируются) в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год с учетом уровня инфляции (потребительских цен). Решение по этому вопросу принимается Президентом по представлению Правительства.

Федеральным гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы в государственном органе, находящемся за пределами территории Российской Федерации, денежное содержание выплачивается за пределами территории в иностранной валюте и в рублях в порядке и размерах, установленных Президентом и Правительством.

В последнее время принят ряд нормативных правовых актов с целью улучшения материального обеспечения гражданских служащих и стимулирования их профессиональной служебной деятельности.

10 апреля 2004 г. принят Указ Президента "О совершенствовании оплаты труда лиц, замещающих отдельные государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих отдельные государственные должности федеральной государственной службы" <\*>. Указ издан в целях реализации Указов Президента "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" от 9 марта 2004 г., "Об Администрации Президента Российской Федерации" от 25 марта 2004 г., в соответствии с которыми изменены задачи и функции указанных органов и повышена ответственность руководящих должностных лиц за выполнение соответствующих задач и функций. Указом намечены меры по совершенствованию оплаты труда федеральных государственных служащих, замещающих другие должности государственной службы, в том числе территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 15. Ст. 1396.

Указом Президента от 26 апреля 2004 г. <\*> повышены размеры должностных окладов и предусмотрена выплата денежного поощрения федеральным государственным служащим Аппарата Правительства РФ.



Существенную роль в создании нормальных условий для жизни и деятельности государственных гражданских служащих играют разнообразные государственные гарантии, которые предусмотрены Федеральным законом "О государственной гражданской службе РФ" и другими федеральными законами. Эти гарантии установлены для обеспечения правовой и социальной защищенности гражданских служащих, повышения мотивации в эффективном исполнении ими своих должностных обязанностей, стабильности профессионального состава кадров гражданской службы и в порядке компенсации ограничений, связанных с гражданской службой, а в конечном итоге - для того, чтобы сделать государственную гражданскую службу привлекательной и престижной в глазах граждан. К числу основных государственных гарантий гражданских служащих относятся:

равные условия оплаты труда, а также сопоставимые показатели оценки эффективности профессиональной служебной деятельности при замещении соответствующих должностей гражданской службы;

право на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания;

условия прохождения гражданской службы, обеспечивающие исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом. Имеются в виду размещение персонала государственного органа, обеспеченность мебелью, освещением, отоплением, разнообразной оргтехникой и т.д.;

отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней, нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основных и дополнительных отпусков;

медицинское страхование гражданского служащего и членов его семьи, в том числе после выхода гражданского служащего на пенсию за выслугу лет в соответствии с федеральным законом о медицинском страховании государственных служащих РФ;

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;

выплаты по обязательному государственному страхованию в случаях, порядке и размерах, установленных федеральными законами;

возмещение расходов, связанных со служебными командировками. Порядок и условия командирования гражданского служащего устанавливаются указом Президента;

возмещение расходов, связанных с переездом гражданского служащего и членов его семьи в другую местность при переводе служащего в другой государственный орган. Порядок и условия возмещения расходов устанавливаются постановлением Правительства РФ;

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;

государственное пенсионное обеспечение в порядке и на условиях, установленных федеральным законом о государственном пенсионном обеспечении граждан РФ, проходивших государственную службу, и их семей.

При определенных условиях гражданским служащим могут устанавливаться дополнительные государственные гарантии.

Правовое положение военнослужащих определяется Федеральным законом "О статусе военнослужащих" от 27 мая 1998 г. и иными нормативными правовыми актами РФ. Оно имеет некоторые особенности, обусловленные функционально-целевым предназначением и условиями военной службы.

Военнослужащий обязан: быть верным Военной присяге (обязательству), беззаветно служить своему народу, мужественно и умело защищать Российскую Федерацию; строго соблюдать Конституцию и законы Российской Федерации, требования общевоинских уставов, беспрекословно выполнять приказы командиров; дорожить воинской честью, боевой славой и войсковым товариществом; совершенствовать воинское мастерство, содержать в постоянной готовности к применению вооружение и военную технику, беречь военное имущество; быть дисциплинированным, бдительным, хранить государственную и военную тайну; соблюдать общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации.

Особенности статуса военнослужащих, проходящих военную службу в военное время, в период мобилизации, во время исполнения обязанностей военной службы в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах, регулируются федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ.

Долг сотрудников правоохранительной службы - осуществлять профессиональную служебную деятельность по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, защите прав и свобод человека и гражданина. Поэтому на сотрудников правоохранительной службы возлагаются обязанности:

независимо от замещаемой должности, места нахождения и времени принимать все возможные и законные меры для предупреждения и пресечения правонарушений, оказания помощи лицам, находящимся в беспомощном или ином состоянии, опасном для их жизни или здоровья;

обеспечивать соблюдение и защиту прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, прав и законных интересов организаций;

знать и уметь применять законодательство РФ в объеме, необходимом для исполнения своих служебных обязанностей;

соответствовать по состоянию здоровья и уровню физической подготовленности квалификационным требованиям, установленным для замещаемой должности правоохранительной службы;

в пределах обязанностей, установленных по замещаемой должности, своевременно рассматривать обращения граждан и организаций.

Особыми правами сотрудника правоохранительной службы являются:

право на постоянное хранение и ношение закрепленного за ним огнестрельного оружия и специальных средств в порядке, определяемом руководителем государственного органа, в котором предусмотрена правоохранительная служба;

право на применение физической силы и специальных средств, применение и использование огнестрельного оружия в порядке и случаях, предусмотренных федеральным законом;

право на государственную защиту жизни, здоровья и имущества, жизни, здоровья и имущества членов его семьи в соответствии с законодательством РФ.

Оплата труда военнослужащих и сотрудников правоохранительной службы, предоставление им государственных гарантий, обеспечение вещевым имуществом, жильем, медицинское обеспечение и санаторно-курортное лечение, проезд на транспорте и иное обеспечение регулируются соответствующими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами. Многие из этих актов являются едиными, поскольку соответствующие структурные подразделения правоохранительной службы считаются военизированными, а их сотрудники приравниваются к военнослужащим по условиям службы, связанной с риском для жизни и здоровья.

С учетом особенностей и условий службы военнослужащих и сотрудников правоохранительной службы принимаются и решения о том, какими денежными суммами компенсировать им натуральные льготы при реализации Федерального закона от 22 августа 2004 г. N 122, а какие натуральные льготы оставить <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 35. Ст. 3607.

## **§ 5. Административно-правовое регулирование поступления на государственную службу и ее прохождения**

Поступление на гражданскую и правоохранительную службу и ее прохождение гражданами России осуществляются в добровольном порядке (по контракту). Прохождение военной службы осуществляется: гражданами России - по призыву и в добровольном порядке (по контракту); иностранными гражданами - по контракту на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах. Призыв граждан РФ производится для реализации их обязанности, предусмотренной ст. 59 Конституции.

Законом "О системе государственной службы Российской Федерации" от 27 мая 2003 г. определены общие условия поступления граждан на государственную службу по контракту. По контракту вправе поступать граждане, владеющие государственным языком Российской

Федерации и достигшие возраста, установленного федеральным законом о виде государственной службы для прохождения государственной службы данного вида.

Федеральным законом о виде государственной службы или законом субъекта Федерации могут быть установлены дополнительные требования к гражданам при поступлении на государственную службу по контракту, учитывая специфику вида государственной службы.

Служебный контракт - это соглашение между конкретным представителем нанимателя (Российской Федерации, ее субъекта) и конкретным гражданином (иностранным гражданином), поступающим на государственную службу. Контракт заключается и государственным служащим, являющимся стороной ранее действовавшего контракта, о замещении должности того или иного вида государственной службы и прохождении дальнейшей службы на определенных условиях. Контракт определяет права, обязанности и ответственность сторон. Представитель нанимателя обязуется предоставить гражданину или государственному служащему возможность замещения определенной должности соответствующего вида государственной службы, обеспечить прохождение государственной службы в соответствии с законодательством, своевременно и в полном размере выплачивать денежное содержание (вознаграждение), а также предоставить ему определенные государственные гарантии. Гражданин, поступающий на государственную службу, при заключении контракта о прохождении государственной службы и замещении должности государственной службы и государственный служащий при заключении контракта о дальнейшем замещении должности государственной службы обязуется лично исполнять должностные обязанности в установленном порядке.

Правовое значение служебного контракта состоит также и в том, что он независимо от способа замещения должности государственной службы является обязательным приложением к управленческому акту о назначении гражданина (государственного служащего) на конкретную должность.

Условия контрактов, порядок их заключения, основания и порядок прекращения их действия устанавливаются в соответствии с федеральным законом о виде государственной службы. Контракт может заключаться гражданином: на неопределенный срок; на определенный срок; на срок обучения в образовательном учреждении профессионального образования и на определенный срок после его окончания. Определяется также предельный возраст пребывания на государственной службе данного лица.

Федеральными законами о видах государственной службы и иными нормативными правовыми актами, учитывая созданные возможности отбора кандидатов и другие условия, установлены два способа замещения должностей государственной службы: 1) на конкурсной основе и 2) без проведения конкурса, т.е. путем назначения на должность по решению соответствующего должностного лица или государственного органа в пределах установленной для них номенклатуры должностей государственной службы.

Конкурс - важный атрибут эффективной государственной службы, поскольку позволяет конкурсной комиссии отобрать из числа лиц, изъявивших желание участвовать в конкурсе, наиболее достойных кандидатов после тщательной оценки каждого кандидата на основании документов и результатов экзаменов, испытаний. Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов, их соответствия установленным квалификационным требованиям по вакантной должности государственной службы. Поэтому причинами отказа в допуске к конкурсу являются несоответствие претендента предъявляемым требованиям по этой должности и ограничения, установленным для поступления на тот или иной вид государственной службы и прохождения службы.

Закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации" реализует одно из важнейших конституционных прав равного доступа граждан к государственной службе нашей страны. В его развитие Президентом 1 февраля 2005 г. изданы Указы "О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации" <\*> и "О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации" <\*\*\*>. Этими документами определяются соответственно порядок и условия проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы, а также порядок аттестации тех, кто уже замещает такие должности на уровне как федеральном, так и субъектов Федерации.

---

<\*> СЗ РФ. 2005. N 6. Ст. 439.

<\*\*\*> СЗ РФ. 2005. N 6. Ст. 437.

Положением о конкурсе установлено, что претендовать на участие в конкурсе может гражданин в возрасте от 18 до 65 лет, изъявивший такое желание. Он должен представить в государственный орган ряд документов по установленному перечню (личное заявление, собственноручно заполненную анкету и др.). Кроме того, он должен владеть государственным языком и соответствовать установленным квалификационным требованиям к вакантной должности. Проведение конкурса предусмотрено как для впервые поступающего на гражданскую службу, так и для государственного служащего, изъявившего желание участвовать в конкурсе, реализующего свое право на должностной рост на конкурсной основе в соответствии со своей квалификацией независимо от того, какую должность он замещает на период проведения конкурса.

Для проведения конкурса правовым актом государственного органа образуется постоянно действующая конкурсная комиссия. Ее состав образуется из представителя руководителя государственного органа и уполномоченных им гражданских служащих (в том числе из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, правового подразделения и того, по вакансии которого проводится конкурс), представителя органа по управлению государственной службой, а также независимых экспертов, специалистов в области государственной службы. Число независимых экспертов при этом должно составлять не менее четверти от общего числа членов конкурсной комиссии.

Конкурс проводится в два этапа. На первом этапе извещается о проведении конкурса и его условиях, а также осуществляется сбор требуемых документов от граждан, желающих участвовать в нем, и проверка сведений, представленных ими.

Решение о дате, месте и времени проведения второго этапа конкурса принимается представителем нанимателя, о его решении своевременно сообщается кандидатам.

Конкурсная комиссия оценивает кандидатов на основании представленных ими документов об образовании, прохождении гражданской или иной государственной службы, осуществлении другой трудовой деятельности, а также на основе конкурсных процедур с использованием не противоречащих федеральным законам и другим нормативным правовым актам РФ методов оценки профессиональных и личностных качеств кандидатов, включая индивидуальное собеседование, анкетирование, проведение групповых дискуссий, написание реферата или тестирование по вопросам, связанным с выполнением должностных обязанностей по вакантной должности гражданской службы, на замещение которой претендуют кандидаты.

Решение конкурсной комиссии принимается в отсутствие кандидата и является основанием для назначения его на вакантную должность гражданской службы либо отказа в таком назначении. По результатам конкурса издается акт представителя нанимателя о назначении победителя конкурса на вакантную должность гражданской службы и заключается служебный контракт с победителем конкурса.

Расходы, связанные с участием в конкурсе (проезд к месту проведения конкурса и обратно, наем жилого помещения, проживание, пользование услугами средств связи и др.), осуществляются кандидатами за счет собственных средств.

Согласно Закону "О государственной гражданской службе Российской Федерации" случаи бесконкурсного замещения должностей государственной гражданской службы, по существу, рассматриваются как изъятия из общего правила конкурсного отбора претендентов на должности гражданской службы. Эти изъятия обусловлены определенными причинами. Конкурс не проводится:

1) при назначении на замещаемые на определенный срок полномочий должности гражданской службы категорий "руководители" и "помощники (советники)";

2) при назначении на должности гражданской службы категории "руководители", назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом или Правительством;

3) при заключении срочного служебного контракта;

4) при назначении гражданского служащего на иную должность гражданской службы по состоянию здоровья, при реорганизации или ликвидации государственного органа либо сокращении должности гражданской службы;

5) при назначении на должность государственного служащего (гражданина), состоящего в кадровом резерве, сформированном на конкурсной основе.

Конкурс может не проводиться: а) при назначении на отдельные должности гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, по перечню должностей, утверждаемому

указом Президента; б) по решению представителя нанимателя при назначении на должности гражданской службы, относящиеся к группе младших должностей гражданской службы.

Хотя бесконкурсное назначение на должности гражданской службы теперь должно применяться лишь в перечисленных случаях, оно имеет и некоторые положительные стороны, а именно: позволяет руководителям различного уровня (представителям нанимателя) более оперативно, чем при проведении конкурса, и шире маневрировать кадрами не только в отраслевом (ведомственном), но и в межотраслевом и общегосударственном масштабах, подбирать кандидатов из числа известных им лиц по прошлой совместной службе.

Прохождение государственной службы включает в себя назначение на должность, присвоение классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания, аттестацию или квалификационный экзамен, а также другие обстоятельства (события) в соответствии с Федеральным законом "О системе государственной службы РФ", законами о видах государственной службы и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Федерации (например, присуждение ученой степени, присвоение ученого звания, почетного звания, с чем действующее законодательство связывает определенные права, льготы и преимущества). Основания прекращения государственной службы, в том числе увольнения в запас или отставку государственного служащего, устанавливаются федеральными законами о видах государственной службы. Прохождение службы каждым государственным служащим документируется в его личном деле и отражает индивидуальный жизненный путь с момента назначения впервые на должность государственной службы и заканчивая увольнением со службы.

При поступлении на государственную службу гражданин представляет требуемые документы о себе (об образовании, состоянии здоровья и др.). Сведения о подавшем заявление подлежат проверке в установленном порядке.

Замещение конкретной должности государственной службы как на конкурсной, так и на бесконкурсной основе подлежит юридическому оформлению. Оно заключается, во-первых, в оформлении и заключении служебного контракта и, во-вторых, в издании акта о назначении гражданина (государственного служащего) на указанную должность. Актами о назначении на должность могут быть приказ по государственному органу, распоряжение или иной акт руководителя органа или аппарата соответствующего органа. В приказе (ином акте) обычно указываются: фамилия, имя и отчество назначаемого, наименование должности и государственного органа (структурного подразделения), куда он назначен, основание для назначения, день вступления в исполнение должностных обязанностей, оклад и о заключении служебного контракта; в некоторых случаях возможно указание и иных сведений.

Акт о назначении на должность является юридическим фактом, порождающим государственно-служебные отношения между сторонами, подписавшими контракт. С момента подписания акта о назначении на должность и вступления гражданина на должность на него распространяются общие права и обязанности государственного служащего, а также конкретные должностные права и обязанности, предусмотренные соответствующим положением о государственном органе и/или должностным (служебным) регламентом.

При издании акта государственного органа о назначении на должность государственной службы и заключении служебного контракта соглашением сторон может быть обусловлено испытание государственного служащего в целях проверки его соответствия замещаемой должности. Условие об испытании указывается в акте государственного органа о назначении на должность государственной службы и служебном контракте. Отсутствие такого условия в этих документах означает, что гражданин принят на государственную службу без испытания. В период испытания на него распространяются положения действующих нормативных правовых актов о государственной службе.

При замещении должности государственной службы допускается испытание обычно на срок от трех до шести месяцев для гражданина, впервые принятого на государственную службу. Федеральным законом о виде государственной службы могут устанавливаться и иные сроки испытания, а также случаи, когда испытание вообще не проводится. Если назначение на должность государственной службы осуществляется Правительством, то, согласно его Постановлению от 5 июля 2000 г. <\*>, трехмесячный испытательный срок является обязательным.

-----

При неудовлетворительном результате испытания представитель нанимателя имеет право предоставить государственному служащему ранее замещаемую должность государственной службы или расторгнуть с ним служебный контракт.

Гражданам, проходящим федеральную государственную службу, присваиваются классные чины, дипломатические ранги, воинские и специальные звания. Гражданам, проходящим государственную гражданскую службу субъектов Федерации, устанавливаются классные чины государственной гражданской службы.

Общими условиями присвоения, сохранения классных чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий являются:

последовательное присвоение классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания по прошествии установленного времени пребывания в определенном классном чине, дипломатическом ранге, воинском и специальном звании после их присвоения впервые;

присвоение классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания государственному служащему в соответствии с замещаемой должностью федеральной государственной службы;

досрочное присвоение в качестве меры, поощрения классного чина дипломатического ранга, воинского и специального звания либо присвоение классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания на одну ступень выше классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания, предусмотренных для замещаемой должности федеральной государственной службы в соответствии с федеральным законом о виде государственной службы;

сохранение присвоенного классного чина дипломатического ранга, воинского и специального звания при освобождении от замещаемой должности федеральной государственной службы или увольнении с федеральной государственной службы.

Лишение присвоенного классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания возможно по решению суда.

При переводе государственного служащего на государственную службу другого вида ранее присвоенный классный чин, дипломатический ранг, воинское и специальное звание, а также период пребывания в них учитываются при присвоении классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания по новому виду государственной службы.

Соотношение классных чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий устанавливается указами Президента.

Классные чины государственной гражданской службы субъекта Федерации присваиваются с учетом названных выше положений в порядке, установленном нормативными правовыми актами соответствующего субъекта.

Тот факт, что специальными нормативными правовыми актами объявляются перечни должностей государственной службы и соответствующие этим должностям классные чины, дипломатические ранги, воинские и специальные звания, означает использование последних в качестве штатных категорий, по которым можно судить о значимости должностей и устанавливать их соотношение.

Порядок присвоения и сохранения классных чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий регулируется различными нормативными правовыми актами РФ.

Например, 1 февраля 2005 г. Президентом изданы Указы "О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)" <\*> и "О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим" <\*\*\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2005. N 6. Ст. 438.

<\*\*\*> СЗ РФ. 2005. N 6. Ст. 440.

Квалификационный экзамен проводится при решении вопроса о присвоении гражданскому служащему:

а) не имеющему классного чина государственной гражданской службы Российской Федерации, первого классного чина по замещаемой должности гражданской службы;

б) очередного классного чина по замещаемой должности гражданской службы, который присваивается гражданскому служащему по истечении срока, установленного для прохождения гражданской службы в предыдущем классном чине, и при условии, что он замещает должность

гражданской службы, для которой предусмотрен классный чин, равный или более высокий, чем классный чин, присваиваемый гражданскому служащему;

в) классного чина после назначения его на более высокую должность гражданской службы, если для этой должности предусмотрен более высокий классный чин, чем тот, который имеет гражданский служащий.

Квалификационный экзамен проводится конкурсной или аттестационной комиссией по решению представителя нанимателя, которое он принимает по собственной инициативе или по инициативе гражданского служащего. По результатам этого экзамена выносится решение признать, что гражданский служащий сдал экзамен и рекомендуется для присвоения ему классного чина, либо признать, что не сдал экзамен. На основании результатов экзамена представитель нанимателя либо принимает решение о присвоении в установленном порядке классного чина служащему, сдавшему квалификационный экзамен, либо направляет представление о присвоении ему классного чина в порядке, установленном законодательством РФ о государственной гражданской службе.

Положениями о порядке сдачи квалификационного экзамена определены и все другие вопросы, связанные с оценкой знаний, навыков и умений (профессионального уровня), при наличии которых гражданскому служащему присваивается первый или очередной классный чин по замещаемой должности гражданской службы.

Что касается другого документа - Положения о порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы, то им установлены классные чины, соответствующие группам должностей федеральной государственной гражданской службы, сроки для прохождения службы в этих классных чинах, условия их присвоения и сохранения, полномочия руководителей по их присвоению. В Положении также приведена таблица соответствия ранее существовавших (и, следовательно, присвоенных) квалификационных разрядов федеральных государственных гражданских служащих классным чинам государственной гражданской службы Российской Федерации, предусмотренным Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации".

В частности, классные чины действительного государственного советника Российской Федерации 1, 2 и 3 класса присваиваются теперь федеральным государственным служащим Президентом, при этом в федеральных органах исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Президент, - по представлению руководителей этих органов, в иных федеральных органах исполнительной власти - по представлению Правительства, в иных федеральных государственных органах или их аппаратах - по представлению руководителей этих органов. Классные чины государственного советника Российской Федерации 1, 2 и 3 класса присваиваются федеральным государственным служащим: в федеральных органах исполнительной власти Правительством, в иных федеральных государственных органах руководителями этих органов. Классные чины советника государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 и 3 класса, референта государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 и 3 класса, секретаря государственной гражданской службы 1, 2 и 3 класса присваиваются федеральным гражданским служащим представителем нанимателя в лице руководителя федерального государственного органа либо представителя этого руководителя, осуществляющих полномочия представителя нанимателя от имени Российской Федерации.

Классные чины присваиваются федеральным гражданским служащим соответственно актом Президента, Правительства, руководителя федерального государственного органа или представителя указанного руководителя.

Аттестация государственных гражданских служащих, военнослужащих, сотрудников правоохранительной службы осуществляется в соответствии с Положением о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации, утвержденным Указом Президента от 1 февраля 2005 г. <\*>, порядком организации и проведения аттестации офицеров и прапорщиков (мичманов) Вооруженных Сил РФ, установленным Приказом Министра обороны РФ от 6 апреля 2002 г. <\*>, Положением о порядке проведения аттестации сотрудников таможенных органов Российской Федерации, утвержденным Приказом Государственного таможенного комитета РФ от 29 октября 2003 г. <\*\*\*>, и другими нормативными правовыми актами, учитывающими особенности того или иного вида государственной службы.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2005. N 6. Ст. 437.

<\*> РГ. 2002. 22 мая.

<\*\*\*> РГ. 2003. 31 дек.

Например, первым из названных документов определяется порядок проведения аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации, замещающих должности государственной гражданской службы в федеральном государственном органе, государственном органе субъекта Федерации или их аппаратах.

Аттестация проводится в целях определения соответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы на основе оценки его профессиональной служебной деятельности. Аттестация призвана способствовать формированию кадрового состава государственной гражданской службы, повышению профессионального уровня гражданских служащих, решению вопросов, связанных с определением преимущественного права на замещение должности гражданской службы при сокращении должности гражданской службы в государственном органе, а также вопросов, связанных с изменением условий оплаты труда гражданских служащих. Аттестация проводится один раз в три года, но может проводиться и внеочередная аттестация в случаях, указанных в Положении.

Для проведения аттестации гражданских служащих по решению представителя нанимателя издается акт государственного органа, содержащий положения: о формировании аттестационной комиссии, об утверждении графика проведения аттестации, о составлении списков гражданских служащих, подлежащих аттестации, о подготовке документов, необходимых для работы аттестационной комиссии.

В состав аттестационной комиссии включаются представитель нанимателя и (или) уполномоченные им гражданские служащие (в том числе из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения и подразделения, в котором гражданский служащий, подлежащий аттестации, замещает должность гражданской службы), представитель федерального государственного органа по управлению государственной службой или государственного органа субъекта Федерации по управлению государственной службой, а также представители научных и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемые соответствующим органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов - специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой, без указания персональных данных экспертов. Число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов аттестационной комиссии. Состав аттестационной комиссии формируется таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликтов интересов, которые могли бы повлиять на принимаемые аттестационной комиссией решения.

Оценить работу государственного служащего очень трудно, так как профессиональная служебная деятельность состоит в осуществлении публичных функций, не имеющих стоимостных оценок. Однако Положением определены некоторые процедуры, призванные обеспечивать объективную оценку его деятельности.

Не позднее чем за две недели до начала аттестации в аттестационную комиссию представляется отзыв об исполнении подлежащим аттестации гражданским служащим должностных обязанностей за аттестационный период, подписанный его непосредственным руководителем и утвержденный вышестоящим руководителем. К отзыву прилагаются сведения о выполненных гражданским служащим поручениях и подготовленных им проектах документов. Кадровая служба государственного органа должна ознакомить аттестуемого с представленным отзывом. При этом аттестуемый вправе представить в аттестационную комиссию дополнительные сведения о своей профессиональной служебной деятельности за указанный период, а также заявление о своем несогласии с представленным отзывом или пояснительную записку на отзыв.

Аттестация проводится с приглашением аттестуемого гражданского служащего на заседание аттестационной комиссии. В случае неявки его без уважительных причин или отказа от аттестации гражданский служащий привлекается к дисциплинарной ответственности.

Аттестационная комиссия рассматривает представленные документы, заслушивает сообщения аттестуемого, а в случае необходимости - его непосредственного руководителя о профессиональной служебной деятельности служащего. Если требуется, аттестационная комиссия вправе перенести аттестацию на следующее заседание комиссии.

Профессиональная служебная деятельность гражданского служащего оценивается на основе определения его соответствия квалификационным требованиям по замещаемой должности гражданской службы, его участия в решении поставленных перед соответствующим подразделением (государственным органом) задач, сложности выполняемой им работы, ее эффективности и результативности. По результатам аттестации гражданского служащего



аттестационной комиссией принимается решение, которое сообщается ему непосредственно после подведения итогов голосования.

Результаты аттестации заносятся в аттестационный лист гражданского служащего, который знакомится с ним под расписку. Аттестационный лист хранится в личном деле служащего.

В течение одного месяца после проведения аттестации по ее результатам издается правовой акт государственного органа или принимается решение представителя нанимателя о том, что гражданский служащий:

а) подлежит включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;

б) направляется на профессиональную переподготовку или повышение квалификации;

в) понижается в должности.

Гражданский служащий вправе обжаловать результаты аттестации в соответствии с законодательством.

Право представителя нанимателя освободить служащего от замещаемой должности и уволить с гражданской службы предусмотрено не только по результатам аттестации, но и в других случаях, когда он не согласен на продолжение замещения должности гражданской службы и прохождение службы в новых условиях служебной деятельности. Предусматриваются и случаи, когда представитель нанимателя обязан отстранить служащего от замещаемой должности гражданской службы.

Особо следует отметить, что в Законе "О государственной гражданской службе Российской Федерации" детально изложены основания и последствия прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения со службы.

Общими основаниями расторжения служебного контракта могут быть: соглашение сторон контракта; истечение срока его действия; расторжение контракта по инициативе служащего либо представителя нанимателя.

По обстоятельствам, независящим от воли сторон, служебный контракт приостанавливается с освобождением служащего от замещаемой должности гражданской службы с оставлением его в соответствующем реестре гражданских служащих и включением в кадровый резерв. Это происходит в связи с призывом гражданского служащего на военную службу или направлением на альтернативную гражданскую службу, избранием или назначением на выборную должность и в некоторых других случаях.

Служебный контракт может быть расторгнут по инициативе представителя нанимателя в случаях: несоответствия служащего занимаемой должности гражданской службы; по состоянию здоровья; недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации; неоднократного неисполнения служащим без уважительных причин должностных обязанностей при наличии дисциплинарного взыскания; однократного грубого нарушения должностных обязанностей, прогула, появления на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения; разглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, и служебной информации; совершения хищения; выхода из гражданства РФ и в ряде других случаев.

В целях защиты прав и законных интересов гражданского служащего Законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации" определен порядок рассмотрения заявлений гражданского служащего и действий представителя нанимателя по рассмотрению этих заявлений, касающихся расторжения служебного контракта и увольнения с гражданской службы.

## **§ 6. Поощрение, награждение и ответственность государственных служащих**

Правовое регулирование порядка поощрения и награждения государственных служащих, а также привлечения их к дисциплинарной, материальной и административной ответственности имеет целью обеспечение режима законности и укрепление служебной дисциплины на государственной службе.

Служебная дисциплина на государственной службе - обязательное для государственных служащих соблюдение служебного распорядка государственного органа, должностного регламента, уставов о дисциплине и иных нормативных правовых актов.

Чтобы государственные служащие могли соблюдать требования служебной (воинской) дисциплины при прохождении государственной гражданской, военной или правоохранительной

службы, им должны быть созданы необходимые для этого условия. Представители нанимателя и другие должностные лица должны строго соблюдать установленный порядок поощрения, награждения и ответственности государственных служащих.

Поощрение - важное средство воспитания государственных служащих и укрепления служебной (воинской) дисциплины. Оно применяется к государственным служащим за безупречную и эффективную службу, добросовестное исполнение должностных обязанностей, успешное выполнение заданий особой важности и сложности. Поощрения и награждения различаются по видам государственной службы.

Согласно Федеральному закону "О государственной гражданской службе Российской Федерации" за безупречную и эффективную гражданскую службу применяются следующие виды поощрения и награждения:

- 1) объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения;
- 2) награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка;
- 3) иные виды поощрения и награждения государственного органа;
- 4) выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет;
- 5) поощрение Правительства РФ;
- 6) поощрение Президента РФ;
- 7) присвоение почетных званий Российской Федерации;
- 8) награждение знаками отличия Российской Федерации;
- 9) награждение орденами и медалями Российской Федерации.

Решение о применении первых четырех названных мер поощрения и награждения принимается представителем нанимателя, а других мер - по его представлению в порядке, установленном законодательством РФ. Решение оформляется соответствующим актом государственного органа (указом, постановлением, распоряжением, другим актом). Запись о поощрении или награждении вносится в трудовую книжку и личное дело гражданского служащего.

Законодательством субъекта Федерации устанавливаются порядок и условия выплаты единовременного поощрения гражданским служащим субъекта Федерации.

За военную и правоохранительную службу, кроме перечисленных видов поощрения и награждения, применяемых за гражданскую службу, предусмотрены и другие виды поощрения и награждения, а также определен порядок их применения. К военнослужащим и приравненным к ним служащим правоохранительной службы предусмотрено применение таких видов поощрений, как: занесение в Книгу почета или на Доску почета; награждение ведомственными знаками отличия (медали и нагрудные знаки); досрочное присвоение очередного воинского звания (специального звания или классного чина) на ступень выше соответствующего замещаемой должности; награждение именным оружием; присвоение почетного ведомственного звания. В качестве поощрения может применяться досрочное снятие ранее наложенного на военнослужащего, служащего правоохранительной службы дисциплинарного взыскания.

В образовательных учреждениях профессионального образования также применяются поощрения в виде предоставления внеочередного увольнения из расположения образовательного учреждения и установления именной стипендии. Порядок применения указанных поощрений определяется руководителем уполномоченного государственного органа.

Согласно Дисциплинарному уставу Вооруженных Сил РФ командиры (начальники) в пределах предоставленных им прав могут применять поощрения в отношении не только отдельного военнослужащего, но и всего личного состава подразделения. Поощрения объявляются перед строем, на собрании (совещании) военнослужащих, в приказе или лично. Объявление приказов о поощрениях, а также вручение отличившимся наград обычно производятся в торжественной обстановке.

За заслуги перед государством государственный служащий может быть представлен к награждению государственными наградами Российской Федерации. Указом Президента от 2 марта 1994 г. утверждено Положение о государственных наградах Российской Федерации <\*>. В нем содержатся правила, касающиеся всех граждан: основания награждения, его виды, порядок возбуждения ходатайства о награждении, вручения наград, их ношения, статуты орденов, положения о медалях, знаке отличия и др.

-----

Государственные награды России - высшая форма поощрения граждан за выдающиеся заслуги в защите Отечества, государственном строительстве, экономике, науке, культуре, искусстве, воспитании, просвещении, охране здоровья, жизни и прав граждан, благотворительной деятельности и иные выдающиеся заслуги перед государством.

Государственными наградами являются: звание Героя Российской Федерации, ордена, медали, знаки отличия Российской Федерации; почетные звания Российской Федерации.

Президент издает указы об учреждении наград, о награждении государственными наградами, вручает государственные награды; образует Комиссию по государственным наградам для проведения общественной оценки материалов о награждении и обеспечения объективного подхода к поощрению граждан. Комиссия работает на общественных началах. Положение о ней утверждено Указом Президента от 7 февраля 1995 г. <\*>. Положением определен круг лиц, которые могут вручать награды по поручению и от имени Президента.

-----

<\*> СЗ РФ. 1995. N 7. Ст. 514.

Лица, удостоенные государственных наград, пользуются установленными законодательством РФ льготами и преимуществами (например, герои Российской Федерации). На граждан России, удостоенных государственных наград СССР, распространяются правила, предусмотренные Положением о государственных наградах, законодательством Российской Федерации.

Наряду с поощрением государственных служащих законодательство РФ предусматривает, когда это необходимо, юридическую ответственность: дисциплинарную, материальную, административную, уголовную и гражданско-правовую.

Дисциплинарная ответственность - это применение мер дисциплинарного воздействия в порядке служебного подчинения за совершение дисциплинарного проступка или за другие неправомерные действия, не преследуемые в уголовном порядке.

Основания ответственности, виды дисциплинарных взысканий, права органов исполнительной власти и руководителей по их наложению, а также порядок применения и обжалования с учетом конкретных условий и вида государственной службы устанавливаются федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине. Правом регулировать вопросы дисциплинарной ответственности субъекты Федерации не обладают.

Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации" предусмотрено, что за совершение дисциплинарного проступка, т.е. за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей, представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; предупреждение о неполном должностном соответствии; освобождение от замещаемой должности гражданской службы; увольнение с гражданской службы по основаниям, установленным названным федеральным законом. Например, ответственность наступает за нарушение требований ст. 15 этого Закона, предусматривающей обязанность государственного служащего соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций (п. 4); сохранять государственную и иную охраняемую законом тайну, а также не разглашать ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей конфиденциальные сведения, в том числе сведения, затрагивающие частную жизнь, честь, достоинство и здоровье граждан (п. 7). Наиболее серьезными являются должностные проступки, которые приводят к нарушению или неисполнению федеральных законов, указов Президента и решений судов.

Законом определен порядок применения и снятия дисциплинарного взыскания. Так, за каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание. До применения взыскания представитель нанимателя должен потребовать от гражданского служащего объяснение в письменной форме. В случае отказа служащего дать объяснение составляется соответствующий акт. Отказ служащего не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания.

Перед применением дисциплинарного взыскания обязательно проводится служебная проверка для установления всех обстоятельств проступка, что является важным условием принятия объективного решения представителем нанимателя и в то же время гарантией защиты прав служащего. Объективно и всесторонне должны быть установлены: 1) факт совершения дисциплинарного проступка; 2) вина служащего; 3) причины и условия, способствовавшие совершению проступка, мотивы совершения; 4) характер и размер вреда, причиненного в результате дисциплинарного проступка; 5) обстоятельства, послужившие

основанием для письменного заявления гражданским служащим о проведении служебной проверки в случае, когда она проводилась в связи с таким заявлением.

Служебная проверка поручается подразделению государственного органа по вопросам государственной службы и кадров с участием юридического (правового) подразделения государственного органа и выборного профсоюзного органа данного государственного органа.

По результатам служебной проверки составляется письменное заключение, на основании которого представителем нанимателя принимается решение о наложении взыскания.

Дисциплинарное взыскание применяется непосредственно после обнаружения дисциплинарного проступка, но не позднее месяца со дня его обнаружения и вовсе не может применяться позднее шести месяцев, а по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки - позднее двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка.

Гражданский служащий вправе обжаловать взыскание в письменной форме в комиссию по служебным спорам государственного органа или в суд.

Дисциплинарная ответственность военнослужащих регулируется Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил РФ. Устав определяет сущность воинской дисциплины, обязанности военнослужащих по ее соблюдению, виды дисциплинарных взысканий, права командиров (начальников) по их применению, а также порядок подачи и рассмотрения предложений, заявлений и жалоб. Устав распространяется не только на военнослужащих, но и на пребывающих в запасе или находящихся в отставке с правом ношения военной формы одежды прапорщиков, мичманов и офицеров при ношении этой формы.

Воинская дисциплина определяется Дисциплинарным уставом как строгое и точное соблюдение всеми военнослужащими порядка и правил, установленных законами, воинскими уставами и приказами командиров (начальников). Она основывается на сознании каждым военнослужащим воинского долга и личной ответственности за защиту Родины, на его беззаветной преданности народу и Отечеству.

Командир (начальник), не обеспечивший необходимых условий для соблюдения уставного порядка и требований воинской дисциплины, не принявший мер для их восстановления, несет за это ответственность. Право командира (начальника) отдавать приказ и обязанность подчиненного беспрекословно повиноваться - основные принципы единоначалия, без которого невозможны воинская дисциплина, боеготовность и боеспособность войск.

Существенное отличие между воинской и гражданской служебной дисциплиной, ответственностью военнослужащих и гражданских служащих, кроме названных положений, состоит и в порядке применения мер дисциплинарных взысканий.

Налагать дисциплинарные взыскания на военнослужащих могут только прямые начальники. Дисциплинарный устав определяет власть командиров (начальников) по их типовым должностям, например: права командира роты по наложению дисциплинарных взысканий на подчиненных ему солдат, матросов, сержантов и старшин; права командира полка (корабля - I ранга) по применению дисциплинарных взысканий в отношении подчиненных ему офицеров. И так включительно до министра обороны РФ и других руководителей (министров, директоров служб). Дисциплинарная власть, предоставленная младшим начальникам, всегда принадлежит и старшим начальникам. Командиры (начальники), должности которых в Уставе не упомянуты, в отношении подчиненных им военнослужащих пользуются дисциплинарной властью в соответствии с воинским званием, предусмотренным по занимаемой должности. Например, младший лейтенант, лейтенант, старший лейтенант - властью командира взвода (группы); генерал-майор и контр-адмирал - властью командира дивизии.

Взыскание должно соответствовать тяжести проступка и степени вины, устанавливаемых командиром (начальником) в результате проведенного разбирательства.

В Дисциплинарном уставе перечислены дисциплинарные взыскания, налагаемые на солдат, матросов, сержантов и старшин; на прапорщиков и мичманов; на офицеров, а также права командиров (начальников) по наложению взысканий на подчиненных им военнослужащих. Так, на сержантов и старшин срочной службы могут быть наложены следующие взыскания: выговор; строгий выговор, лишение очередного увольнения из расположения воинской части или с корабля на берег; лишение нагрудного знака отличника; снижение в должности; снижение в воинском звании на одну ступень; снижение в воинском звании на одну ступень с переводом на низшую должность; лишение сержантского (старшинского) звания; лишение сержантского (старшинского) звания с переводом на низшую должность.

Арест как вид наказания перестал применяться в Вооруженных Силах РФ после того, как со вступлением в силу нового Уголовно-процессуального кодекса содержание под стражей стало возможно лишь по решению суда.

Указом Президента "О внесении изменений в общевойсковые уставы Вооруженных Сил РФ" от 30 июня 2002 г. <\*> установлено, что военнослужащие, задержанные по подозрению в совершении преступления или заключенные под стражу по судебному решению, могут содержаться на гауптвахте не более 48 ч с момента задержания или заключения под стражу; в случае отложения судом принятия решения об избрании в отношении подозреваемого или обвиняемого меры пресечения в виде заключения под стражу военнослужащие могут содержаться на гауптвахте не более 72 ч с момента принятия судом такого решения. В исключительных случаях, когда доставка военнослужащих, заключенных под стражу, в следственный изолятор невозможна из-за отдаленности или отсутствия надлежащих путей сообщения, они могут содержаться на гауптвахте до 30 суток.

-----

<\*> СЗ РФ. 2002. N 27. Ст. 2676.

Дисциплинарный устав определяет порядок наложения и приведения в исполнение дисциплинарных взысканий.

Военнослужащий, считающий себя невиновным, имеет право в течение 10 дней с момента наложения дисциплинарного взыскания подать жалобу. Жалоба заявляется непосредственному начальнику того лица, действия которого обжалуются, а если заявляющий жалобу не знает, по чьей вине нарушены его права, то жалоба подается по команде. Важно, что военнослужащий вправе обратиться с жалобой в суд на неправомерные, как он полагает, действия органов государственного управления, общественных объединений и должностных лиц.

Материальная ответственность государственного служащего наступает за неправомерные действия (бездействие), в результате которых причинен материальный ущерб государству. Ответственность выражается в возмещении государственным служащим причиненного им имущественного ущерба. Возмещение ущерба производится независимо от привлечения к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности за действия или бездействие, которыми причинен ущерб нанимателю.

Материальная ответственность наступает при наличии прямого действительного ущерба; непосредственной причинной связи между противоправными действиями и наступившими вредными последствиями (ущербом); вины правонарушителя в причинении ущерба; если противоправные действия (бездействие) допущены им при исполнении должностных (служебных) обязанностей.

Этот вид юридической ответственности наступает либо в административном порядке, либо по суду.

Порядок и условия привлечения государственных служащих к материальной ответственности различаются по видам государственной службы.

Специального нормативного правового акта о материальной ответственности государственных гражданских служащих нет. В настоящее время они несут эту ответственность в таком же порядке, как и лица, не относящиеся к государственным гражданским служащим (кроме военнослужащих), в соответствии с Трудовым кодексом РФ.

Трудовой кодекс под прямым действительным ущербом понимает реальное уменьшение наличного имущества нанимателя или ухудшение состояния указанного имущества, а также необходимость для работодателя (нанимателя) произвести затраты либо излишние выплаты на приобретение или восстановление имущества. Недополученные доходы (упущенная выгода) взысканию с правонарушителя не подлежат.

Материальная ответственность исключается в случаях возникновения ущерба вследствие непреодолимой силы, нормального хозяйственного риска, крайней необходимости или необходимой обороны либо неисполнения нанимателем обязанности по обеспечению надлежащих условий для хранения имущества, вверенного государственному служащему.

Трудовым кодексом установлено, что правонарушители несут материальную ответственность в пределах своего среднего месячного заработка, в полном размере причиненного ущерба в случаях и порядке, предусмотренных Кодексом, либо в пределах, предусмотренных письменным договором о коллективной (бригадной) материальной ответственности.

Трудовым кодексом урегулирован порядок определения размера причиненного ущерба, а также его взыскания с виновных лиц. Взыскание суммы ущерба, не превышающей среднего

месячного заработка, производится по распоряжению представителя нанимателя, но не позднее одного месяца со дня окончательного установления представителем нанимателя причиненного ущерба. Если месячный срок истек или служащий не согласен добровольно возместить ущерб, а сумма ущерба, подлежащего взысканию с виновного лица, превышает его средний месячный заработок, то взыскание осуществляется в судебном порядке.

Законодательство о труде на военнослужащих не распространяется. Они несут материальную ответственность в соответствии с Федеральным законом "О материальной ответственности военнослужащих" от 12 июля 1999 г. <\*>. Закон устанавливает условия и размеры материальной ответственности военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы, за ущерб, причиненный ими при исполнении служебных обязанностей военной службы имуществу, находящемуся в федеральной собственности и закрепленному за воинскими частями, а также определяет порядок возмещения причиненного ущерба. Действие Закона распространяется на военнослужащих, проходящих военную службу по призыву и по контракту в Вооруженных Силах РФ, а также в других войсках, воинских формированиях и органах, в которых предусмотрена военная служба.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1999. N 29. Ст. 3682.

Материальная ответственность военнослужащего наступает при условии, если ущерб, причиненный им имуществу воинской части, реален и является результатом его виновных действий (бездействия), совершенных при исполнении обязанностей военной службы. Военнослужащие, причинившие ущерб не при исполнении обязанностей военной службы, несут материальную ответственность в соответствии с гражданским законодательством.

Не допускается привлечение военнослужащих к материальной ответственности за ущерб, причиненный вследствие исполнения приказа командира (начальника), а также в результате правомерных действий, оправданного служебного риска, действия непреодолимой силы.

Рассматриваемый Закон регулирует два вида материальной ответственности военнослужащих - ограниченную и полную. Различие в размерах материальной ответственности установлено в зависимости от служебно-правового положения военнослужащих, формы вины, размеров ущерба и других факторов. Законом установлен порядок определения размера причиненного ущерба.

Для установления причин ущерба, его размера и виновных лиц командир (начальник) воинской части обязан назначить административное расследование. Оно должно быть закончено в месячный срок со дня обнаружения ущерба. Расследование может не проводиться, если причины ущерба, его размер и виновные лица установлены судом либо в результате ревизии, проверки, дознания или следствия.

Законом определен также порядок возмещения ущерба военнослужащим. Возмещение ущерба в случае увольнения военнослужащего с военной службы или причинения ущерба третьим лицам, если он не был им возмещен, производится судом по иску командира (начальника) воинской части в установленном порядке.

Сотрудники правоохранительной службы дисциплинарную и материальную ответственность несут в таком же порядке, как и гражданские служащие.

Административная ответственность - это применение судьями, органами и должностными лицами установленных государством мер административного наказания к физическим и юридическим лицам за совершение административных правонарушений.

Законодательство об административных правонарушениях состоит из Кодекса РФ об административных правонарушениях и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Федерации об административных правонарушениях.

Государственные служащие за совершение административных правонарушений несут административную ответственность на общих основаниях, наравне с остальными гражданами. Однако имеются некоторые особенности, касающиеся государственных служащих, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов или специальных положений о дисциплине.

Статьей 2.5 КоАП установлено, что военнослужащие и призванные на военные сборы граждане несут ответственность за административные правонарушения в соответствии с дисциплинарными уставами. Сотрудники органов внутренних дел, органов уголовно-исполнительной системы, органов наркоконтроля, Государственной противопожарной службы и таможенных органов несут ответственность за административные правонарушения в соответствии с нормативными правовыми актами, регламентирующими порядок прохождения службы в указанных органах. За нарушение законодательства о выборах и референдумах, в

области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, правил дорожного движения, требований пожарной безопасности вне места службы, законодательства об охране окружающей природной среды, таможенных правил и правил режима Государственной границы РФ, пограничного режима в пунктах пропуска через Государственную границу РФ, а также за административные правонарушения в области налогов, сборов и финансов, невыполнение законных требований прокурора, следователя, лица, производящего дознание, или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении, лица, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов или специальных положений о дисциплине, несут ответственность на общих основаниях. К указанным лицам не могут быть применены административные наказания в виде административного ареста, а к военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, также в виде административного штрафа.

Государственные служащие несут уголовную и гражданско-правовую ответственность в соответствии с Уголовным и Гражданским кодексами.

## **Глава 7. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРЕДПРИЯТИЙ, УЧРЕЖДЕНИЙ И ОРГАНИЗАЦИЙ**

### **§ 1. Государственные и негосударственные предприятия и учреждения**

Участниками (сторонами) административно-правовых отношений являются различные по своему правовому положению организации, создающие материальные и духовные ценности. Под организацией понимается коллектив работников разной численности (от нескольких человек до десятков тысяч), возглавляемый своим органом управления и имеющий в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество.

Органом управления организации является администрация. Это может быть единоличный руководитель (директор, генеральный директор) и его заместители, либо одновременно единоличный и коллективный (совет директоров, правление, дирекция) или другой назначенный орган, либо орган, которому коллектив работников делегировал право по управлению организацией. Администрация осуществляет управленческие функции внутри организации в пределах предоставленных ей полномочий. Это полномочия по организации работы трудового коллектива, обеспечению трудовой и государственной дисциплины. В отношении коллектива работников администрация обладает дисциплинарной властью. Что касается внешнего управления, то в отличие от органов исполнительной власти она его не осуществляет, так как не обладает соответствующими государственно-властными полномочиями. Во внешние административно-правовые отношения с органами исполнительной власти администрация организации вступает в качестве объекта управления в связи с осуществлением функций организации. Она вправе обращаться к ним с соответствующими ходатайствами, обжаловать их действия как в административном, так и в судебном порядке.

Вопросы деятельности, полномочий организации являются в разных аспектах предметом изучения ряда отраслей российского права: административного, гражданского, финансового, трудового и др.

Нормы права, устанавливающие административно-правовой статус организации, содержатся в Гражданском кодексе, Федеральных законах "Об акционерных обществах", "О производственных кооперативах", "О некоммерческих организациях", "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан", "Об обществах с ограниченной ответственностью", "Об общественных объединениях", "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности", "О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений", "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях", "О свободе совести и о религиозных объединениях" и в иных нормативных правовых актах (положениях, уставах и т.п.).

Для правильной и всесторонней характеристики административно-правового статуса каждой из организаций в отдельности важное значение имеет их классификация. Она проводится по целям их деятельности, организационно-правовым формам, объему и характеру полномочий по распоряжению принадлежащим им имуществом, а также по подчиненности или подведомственности.

По цели деятельности организации подразделяются на коммерческие и некоммерческие. Согласно ч. 1 ст. 50 ГК коммерческими считаются организации, преследующие извлечение

прибыли в качестве основной цели своей деятельности, а некоммерческие - не имеющие такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками.

Коммерческие организации могут создаваться в форме хозяйственных товариществ и обществ, производственных кооперативов, государственных и муниципальных унитарных предприятий; некоммерческие - в форме потребительских кооперативов, общественных или религиозных организаций (объединений), благотворительных и иных фондов, а также в других формах, предусмотренных законом. В целях координации своей предпринимательской деятельности, а также представления и защиты имущественных интересов коммерческие организации могут по договору между собой создавать объединения в форме ассоциаций или союзов, являющихся некоммерческими организациями. Члены ассоциации (союза) сохраняют самостоятельность и обладают правами юридического лица. Некоммерческие организации могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствует этим целям.

Одной из форм некоммерческих организаций являются ассоциации, указанные в наименовании Федерального закона "Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации" от 17 декабря 1999 г. <\*>. Они создаются в целях межрегиональной интеграции и социально-экономического развития субъектов Федерации, совершенствования методов управления хозяйствующими субъектами в условиях рыночных отношений и повышения уровня жизни населения.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1999. N 51. Ст. 6286.

По роду деятельности (предназначению) различаются такие разновидности организаций, как предприятия, учреждения, общественные объединения граждан и иные организации (международные, иностранные и т.д.).

По видам собственности организации подразделяются на государственные и негосударственные (муниципальные, частные, общественные и религиозные).

Разновидностями организаций являются предприятия и учреждения. Государственные предприятия и учреждения по масштабу и значению своей деятельности могут быть федеральными, субъектов Федерации и местными - районного, городского, поселкового и сельского значения.

Предприятия могут создаваться в таких организационно-правовых формах, как: полное товарищество, общество с ограниченной ответственностью, акционерное общество, производственный кооператив, государственные и муниципальные унитарные предприятия и др.

Многообразны виды предприятий по отраслям: промышленные - заводы, фабрики, шахты, рудники и др.; сельскохозяйственные - кооперативы, артели, товарищества и др.; транспортные - железные дороги, паромства, аэропорты и др.; связи - почтамты, телефонные станции и др.; жилищно-коммунальные, строительные, торговые и другие предприятия.

Предприятия могут создаваться государственными органами, органами местного самоуправления, учредителями (участниками), собственниками имущества либо органами, уполномоченными на то собственниками имущества.

Учредительным документом государственного и муниципального предприятия является устав, который утверждается учредителем предприятия. Негосударственные предприятия действуют на основании устава либо учредительного договора и устава, либо только учредительного договора. В учредительных документах должны содержаться сведения, предусмотренные законом для юридических лиц соответствующего вида.

Предприятие считается созданным с момента его государственной регистрации <\*> и действует на основе учредительных документов.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2001. N 33 (ч. 1). Ст. 3431.

Предприятие - это хозяйствующий субъект, созданный для производства продукции, выполнения работ и оказания услуг в целях удовлетворения общественных потребностей и получения прибыли. Основу этой деятельности составляет его имущество. Предприятие самостоятельно осуществляет свою деятельность, распоряжается выпускаемой продукцией, полученной прибылью, оставшейся в его распоряжении после уплаты налогов и других обязательных платежей.

Однако административная правосубъектность различается по видам предприятий.



Правовое положение государственных и муниципальных унитарных предприятий, права и обязанности собственников их имущества, порядок создания, реорганизации и ликвидации определяет Федеральный закон "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" от 14 ноября 2002 г. <\*> в соответствии с Гражданским кодексом.

-----

<\*> СЗ РФ. 2002. N 48. Ст. 4746.

Унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником. В форме унитарных предприятий могут быть созданы только государственные и муниципальные предприятия. Имущество унитарного предприятия принадлежит на праве собственности Российской Федерации, ее субъекту или муниципальному образованию. От имени Российской Федерации или ее субъекта права собственника имущества унитарного предприятия осуществляют органы государственной власти Российской Федерации или органы государственной власти субъекта Федерации в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. От имени муниципального образования права собственника имущества унитарного предприятия осуществляют органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Имущество унитарного предприятия принадлежит ему на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками предприятия. Унитарное предприятие может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Унитарное предприятие должно иметь самостоятельный баланс.

В Российской Федерации действуют: 1) унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, федеральное государственное предприятие и государственное предприятие субъекта Федерации, муниципальное предприятие; 2) унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления, федеральное казенное предприятие, казенное предприятие субъекта Федерации, муниципальное казенное предприятие.

Унитарное предприятие как юридическое лицо со дня внесения соответствующей записи в единый Государственный реестр юридических лиц вправе в установленном порядке открывать банковские счета на территории Российской Федерации и за ее пределами. Место нахождения предприятия определяется местом государственной регистрации. Предприятие по согласованию с собственником его имущества может создавать филиалы и открывать представительства. Решение об участии унитарного предприятия в коммерческой или некоммерческой организации может быть принято только с согласия собственника имущества этого предприятия.

Унитарное предприятие несет ответственность по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом. Оно не отвечает по обязательствам собственника имущества (Российская Федерация, субъект Федерации, муниципальное образование). В свою очередь собственники имущества не несут ответственность по обязательствам государственного или муниципального имущества, за исключением случаев, если несостоятельность (банкротство) такого предприятия вызвана собственником его имущества. В указанных случаях на собственника при недостаточности имущества государственного или муниципального предприятия может быть возложена субсидиарная ответственность по его обязательствам.

К ведению собственника унитарного предприятия относится: создание предприятия; определение цели, предмета, вида его деятельности; утверждение показателей планов (программы) финансово-хозяйственной деятельности; утверждение устава; назначение на должность и освобождение от должности руководителя и главного бухгалтера предприятия; контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего предприятию имущества; другие права и обязанности, определенные законодательством РФ.

Порядок и условия осуществления мер по предупреждению несостоятельности (банкротства), порядок и условия проведения процедур банкротства и иные отношения, возникающие при неспособности должника удовлетворить в полном объеме требования кредиторов, регулирует Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)" от 26 октября 2002 г. <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 2002. N 43. Ст. 4190.

Унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, обладают существенным объемом оперативно-производственной деятельности. Они самостоятельно планируют свою работу и перспективы развития. Основу планов составляют заключаемые ими хозяйственные договоры. Преимущественной формой снабжения предприятия являются прямые хозяйственные связи; развиваются различные формы посреднических отношений через биржи, брокерские конторы и др. Свою продукцию, работы и услуги предприятие реализует по ценам и тарифам, устанавливаемым в большинстве случаев самостоятельно или на договорной основе, а в предусмотренных законодательством случаях - по государственным ценам. Оно несет ответственность за соблюдение кредитных договоров и расчетной дисциплины.

Степень хозяйственной самостоятельности, распоряжения имуществом у казенных предприятий, основанных на праве оперативного управления, меньше, чем у предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, исходя прежде всего из целевого предназначения казенных предприятий и сущности управления имуществом.

Федеральным законом "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" определено, что казенное предприятие может быть создано в случае:

если преобладающая или значительная часть производимой продукции, выполняемых работ, оказываемых услуг предназначена для федеральных государственных нужд, нужд субъекта Федерации или муниципального образования;

необходимости использования имущества, приватизация которого запрещена, в том числе имущества, необходимого для обеспечения безопасности государства, функционирования воздушного, железнодорожного и водного транспорта, реализации иных стратегических интересов Российской Федерации;

необходимости осуществления деятельности по производству товаров, выполнению работ, оказанию услуг, реализуемых по установленным государственным ценам в целях решения социальных задач;

необходимости разработки и производства отдельных видов продукции, обеспечивающей безопасность Российской Федерации;

необходимости производства отдельных видов продукции, изъятой из оборота или ограниченно оборотоспособной;

необходимости осуществления отдельных дотируемых видов деятельности и ведения убыточных производств;

необходимости осуществления деятельности, предусмотренной федеральными законами исключительно для казенных предприятий.

Казенное предприятие вправе отчуждать или иным способом распоряжаться принадлежащим ему имуществом только с согласия соответственно Правительства РФ или уполномоченного им федерального органа исполнительной власти, субъекта Федерации или органа местного самоуправления.

Собственник казенного предприятия вправе изымать у предприятия излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество; доводить до казенного предприятия обязательные для исполнения заказы на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд; утверждать схему доходов и расходов предприятия.

Что касается негосударственных (муниципальных, частных, общественных и религиозных) предприятий, то влияние на них со стороны государства ограничено. Управление ими осуществляют собственники (учредители) или уполномоченные ими органы, не обладающие государственно-властными полномочиями. Роль государства по отношению к этим предприятиям заключается в установлении административно-правового режима, общего для всех предприятий независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности и в контроле (надзоре) за соблюдением ими установленного режима.

Порядок управления негосударственным предприятием определяется законодательством и уставом предприятия. Законодательство содержит лишь самые общие указания на этот счет.

Собственник осуществляет свои права по управлению предприятием непосредственно либо через назначенные им органы. Собственник или уполномоченный им орган может полностью или частично делегировать свои права высшему органу управления предприятием (совету, правлению), предусмотренному его уставом.

Руководитель предприятия нанимается собственником. При найме с ним заключается договор (контракт), в котором предусматриваются права, обязанности и ответственность руководителя предприятия перед собственником и трудовым коллективом, условия оплаты труда, срок контракта, условия освобождения от занимаемой должности.

Руководитель предприятия действует от имени собственника без доверенности, представляет интересы предприятия, распоряжается его имуществом, заключает договоры, выдает доверенности, открывает в банке расчетные и другие счета, утверждает штат, издает приказы и дает указания, обязательные для всех работников предприятия.

В соответствии с законодательством ликвидация предприятия производится по решению его учредителей либо органа, уполномоченного на то учредительными документами. Основанием для такого решения могут быть: истечение срока, на который создано предприятие; достижение цели, ради которой оно создано; признание в судебном порядке его регистрации недействительной; осуществление деятельности без лицензии; грубое нарушение закона; признание предприятия несостоятельным (банкротом).

Учреждением признается организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или административно-политических функций. К учреждениям, осуществляющим управленческие функции, относятся, например, аппараты законодательных, судебных органов, прокуратуры. Социально-культурные функции выполняют учреждения образования, науки, культуры, здравоохранения и др. Различия между предприятиями и учреждениями состоят в содержании их основной деятельности. Правовое положение учреждений определено рядом правовых актов, регулирующих отношения в отдельных отраслях и сферах управления, например, в Федеральных законах "Об образовании" <1>, "О науке и государственной научно-технической политике" <2>, "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации" <3>, "Основах законодательства Российской Федерации о культуре" <4> и др.

-----  
<1> СЗ РФ. 1996. N 3. Ст. 150.

<2> СЗ РФ. 1996. N 35. Ст. 4137.

<3> СЗ РФ. 1995. N 50. Ст. 4872.

<4> ВВС. 1992. N 26. Ст. 2615.

Государственные учреждения, как и государственные предприятия, наделены достаточной самостоятельностью; их оперативная деятельность координируется и контролируется соответствующими органами исполнительной власти.

Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 6 октября 2003 г. <\*> определены полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. В частности, к их полномочиям относятся создание муниципальных предприятий и учреждений, финансирование муниципальных учреждений, формирование и размещение муниципальных заказов, установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами, а также иные полномочия в соответствии с названным Федеральным законом, уставами муниципальных образований.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2003. N 40. Ст. 3822.

В целом для взаимоотношений органов исполнительной власти с предприятиями и учреждениями всех видов собственности характерно то, что законодательством установлены: государственная регистрация предприятий как юридических лиц и аккредитация соответствующих учреждений; получение предприятиями и учреждениями разрешений (лицензий) на определенные виды деятельности; запрет на вмешательство государства и его органов в деятельность предприятий (учреждений); обязательность ведения бухгалтерской и статистической отчетности; представление государственным органам соответствующей информации; обязанность соблюдать законодательство и др.

Органы исполнительной власти обязаны принимать все возможные меры к обеспечению прав и законных интересов предприятий, учреждений и выполнению ими своих обязанностей. Вместе с тем государственные органы осуществляют контроль за соблюдением предприятиями и учреждениями соответствующего законодательства и вправе применять к его нарушителям меры воздействия, установленные законодательством за экологические правонарушения, нарушения в области строительства, по вопросам рекламы и др.

## **§ 2. Хозяйственные товарищества и общества, производственные и потребительские кооперативы, фонды**

Каждый вид названных организаций имеет свои особенности, касающиеся вида и структуры принадлежащего им имущества, порядка образования организаций, полномочий органов управления ими, а также внутриорганизационных и внешних административно-правовых отношений.

Акционерным обществом признается коммерческая организация открытого или закрытого типа, уставный капитал которой разделен на определенное число акций, удостоверяющих обязательственные права участников общества (акционеров) по отношению к обществу. Акционеры не отвечают по обязательствам общества и несут риск убытков, связанных с его деятельностью, в пределах стоимости принадлежащих им акций. По каждой категории (типу) акций общество выплачивает акционерам дивиденды. Они выплачиваются деньгами, а в случаях, предусмотренных уставом общества, - иным имуществом.

Акционерное общество имеет гражданские права и несет обязанности, необходимые для осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законом. Отдельными видами деятельности оно может заниматься только на основании лицензии.

Федеральный закон "Об акционерных обществах" от 26 декабря 1995 г. <\*> определяет порядок создания и правовое положение акционерных обществ, права и обязанности акционеров, а также обеспечивает защиту прав и интересов акционеров.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1996. N 1. Ст. 1.

Высшим органом управления общества является общее собрание акционеров. На годовом общем собрании акционеров решается вопрос об избрании совета директоров (наблюдательного совета), ревизионной комиссии (ревизора), утверждении аудитора, рассматриваются годовой отчет общества и иные документы. Руководство текущей деятельностью общества осуществляется единоличным исполнительным органом (директором, генеральным директором) или им и коллективным исполнительным органом общества (правлением, дирекцией).

Учредительным документом общества является его устав. Общество подлежит государственной регистрации.

Правительство оказывает определенное воздействие на акционерные общества, которое выражается в оказании государственной поддержки, в назначении своих представителей для обеспечения учета интересов государства по принадлежащим Российской Федерации пакетам акций, а также государственного управления закрепленными в федеральной собственности акциями, в утверждении уставов акционерных обществ и т.п. Так, Правительство учредило Российское акционерное общество (РАО) "Газпром" и утвердило его устав <\*>. Оно имеет своих представителей в РАО "Газпром" и РАО "ЕЭС России", которым принадлежит особо важная роль в экономике страны.

-----  
<\*> САПП РФ. 1993. N 9. Ст. 738.

Производственным кооперативом (артелью) признается добровольное объединение граждан на основе членства для совместной производственной и иной хозяйственной деятельности, основанной на их личном трудовом и ином участии, а также объединении его членами (участниками) имущественных паевых взносов. Кооператив является коммерческой организацией, юридическим лицом.

Федеральный закон "О производственных кооперативах" от 8 мая 1996 г. <\*> регулирует отношения, возникающие в связи с образованием, деятельностью и прекращением деятельности кооперативов, осуществляющих производство, переработку, сбыт промышленной и иной продукции, торговлю, строительство, бытовое и иные виды обслуживания, добычу полезных ископаемых, других природных ресурсов, сбор и переработку вторичного сырья, проведение научно-исследовательских, проектно-конструкторских работ, а также оказывающих медицинские, правовые, маркетинговые и другие не запрещенные законом виды услуг.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1996. N 20. Ст. 2321.

Прибыль кооператива распределяется между его членами в соответствии с их личным трудовым или иным участием, размером паевого взноса, а между членами кооператива, не принимающими личного трудового участия в деятельности кооператива, соответственно размеру их паевого взноса. Порядок распределения прибыли предусматривается уставом кооператива.

Высшим органом управления кооперативом является общее собрание его членов. В кооперативе с числом членов более пятидесяти может быть создан наблюдательный совет. В состав исполнительных органов, которые осуществляют руководство деятельностью кооператива, входят правление и (или) председатель кооператива.

Особенности создания и деятельности сельскохозяйственных кооперативов и их союзов определены Федеральным законом "О сельскохозяйственной кооперации" от 8 декабря 1995 г. с последующими изменениями и дополнениями <\*>. Сельскохозяйственный кооператив - организация, созданная сельскохозяйственными товаропроизводителями на основе добровольного членства для совместной производственной или иной хозяйственной деятельности, основанной на объединении их имущественных паевых взносов в целях удовлетворения материальных и иных потребностей членов кооператива. Сельскохозяйственный кооператив может быть создан в форме производственного или потребительского кооператива.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1995. N 50. Ст. 4870.

Производственный сельскохозяйственный кооператив является коммерческой организацией. Его виды - сельскохозяйственная артель или колхоз либо рыболовецкая артель или рыболовецкий колхоз, а также иные кооперативы производственного или хозяйственного назначения.

Колхоз создается главами крестьянских (фермерских) хозяйств или гражданами, ведущими личные подсобные хозяйства. Их главная цель - совместная деятельность по производству, переработке, сбыту сельскохозяйственной, рыбной продукции (колхоз) или по обработке земли, производству животноводческой продукции.

Потребительские кооперативы - некоммерческие организации, в зависимости от вида их деятельности подразделяются на перерабатывающие, сбытовые (торговые), обслуживающие, снабженческие, садоводческие, огороднические, животноводческие, кредитные, страховые и иные кооперативы, созданные при условии обязательного участия граждан или юридических лиц в хозяйственной деятельности кооператива.

Так, перерабатывающий кооператив занимается переработкой сельскохозяйственной продукции (производство мясных, рыбных и молочных продуктов, хлебобулочных изделий, овощных и плодово-ягодных продуктов и т.п.); сбытовой кооператив осуществляет продажу продукции, а также ее хранение, сортировку, сушку, расфасовку, транспортировку и т.п.

Согласно Федеральному закону "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" <\*> граждане в целях реализации своих прав на получение садовых, огородных или дачных земельных участков, владение, пользование и распоряжение данными земельными участками, а также в целях удовлетворения потребностей, связанных с реализацией таких прав, могут создавать садоводческие, огороднические или дачные некоммерческие товарищества, садоводческие, огороднические или дачные потребительские кооперативы либо партнерства.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1998. N 16. Ст. 1801.

Потребительская кооперация - система потребительских обществ и их союзов, созданных в целях удовлетворения материальных и иных потребностей их членов. Потребительское общество - это добровольное объединение граждан или юридических лиц, созданное, как правило, по территориальному признаку, на основе членства путем объединения его членами имущественных паевых взносов для торговой, заготовительной, производственной и иной деятельности в целях удовлетворения материальных и иных потребностей.

Основными задачами потребительской кооперации являются: создание и развитие организаций торговли для обеспечения членов потребительских обществ товарами; закупка у граждан и юридических лиц сельскохозяйственной продукции и сырья, изделий и продукции личных подсобных хозяйств и промыслов, дикорастущих плодов, ягод и грибов, лекарственно-технического сырья с последующей их переработкой и реализацией; производство пищевых продуктов и непродовольственных товаров с последующей их реализацией через организации розничной торговли.

Кооперативы могут создавать в целях координации своей деятельности, а также защиты общих имущественных интересов объединения в форме союзов (ассоциаций) кооперативов. Государство стимулирует создание и поддерживает деятельность кооперативов путем выделения им средств из федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации.

Кооперативы подлежат государственной регистрации (в том числе и их уставы). В налоговые органы они обязаны представлять свою бухгалтерскую отчетность. Вмешательство государственных органов в хозяйственную, финансовую и иную деятельность кооперативов запрещено. Неправомерные действия исполнительных органов, нарушающие права кооперативов, являются предметом рассмотрения судов или арбитражных судов.

Фонд определяется как не имеющая членства некоммерческая организация, учреждаемая гражданами или юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов, преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные и иные общественно полезные цели (ст. 118 ГК). Органы управления фондами, как правило, не являются государственными. Но некоторые из них обладают значительными административными правами, например Российский фонд федерального имущества, устав которого утвержден Постановлением Правительства от 25 декабря 2002 г. <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 2002. N 52 (ч. II). Ст. 5229.

Все коммерческие и некоммерческие организации обязаны соблюдать законодательство об охране окружающей среды, правовой режим природопользования, правила безопасности, санитарно-гигиенические правила, земельное, антимонопольное и налоговое законодательство и т.д.

Уполномоченные государственные органы осуществляют контроль за соблюдением ими соответствующего законодательства и вправе применять к его нарушителям меры принудительного воздействия, в частности привлекать эти организации к административной ответственности в случаях, предусмотренных законом.

### **§ 3. Общественные объединения**

Право граждан на объединение предусмотрено ст. 30 Конституции. Содержание этого права, основные государственные гарантии, статус общественных объединений, порядок их создания, деятельности, реорганизации и (или) ликвидации регулируются рядом ранее названных федеральных законов. Основополагающее значение имеет Федеральный закон "Об общественных объединениях" от 19 мая 1995 г. <\*>, действие которого распространяется на все общественные объединения, созданные по инициативе граждан, за исключением религиозных организаций, а также коммерческих организаций и создаваемых ими некоммерческих союзов (ассоциаций).

-----

<\*> СЗ РФ. 1995. N 21. Ст. 1930.

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 либо регистрируются в установленном порядке и приобретают права юридического лица, либо функционируют без государственной регистрации и приобретения права юридического лица.

Членами общественного объединения могут быть физические лица и юридические лица - общественные объединения, чья заинтересованность в совместном решении задач данного объединения оформляется индивидуальными заявлениями или документами, позволяющими учитывать количество членов общественного объединения в целях обеспечения их равноправности в качестве его членов.

Общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм: общественная организация; общественное движение; общественный фонд; общественное учреждение; орган общественной самодеятельности. Организационно-правовыми формами политических общественных объединений являются общественная организация (для политической организации, в том числе политической партии) и общественное движение (для политического движения). Каждое из этих объединений имеет свои особенности.

Так, общественной организацией является основанное на членстве общественное объединение, созданное в общих интересах для достижения уставных целей объединившихся граждан.

Общественное движение - объединение участников, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели.

Общественный фонд - это один из видов некоммерческих объединений, цель которого заключается в формировании имущества на основе добровольных взносов и иных не запрещенных законом поступлений для его использования на общественно полезные цели.

Общественное учреждение создается с целью оказания конкретного вида услуг, отвечающих интересам его участников и соответствующих целям объединения.

Орган общественной самодеятельности - орган, созданный общественностью для совместного решения различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы, удовлетворения потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программ органа общественной самодеятельности по месту его создания.

Политическая партия - это общественное объединение, создаваемое в целях участия граждан России в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Цели и задачи политической партии излагаются в ее уставе и программе. Порядок создания, деятельности, реорганизации и (или) ликвидации регулируются Федеральным законом "О политических партиях" от 11 июля 2001 г. <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2001. N 29. Ст. 2950.

Федеральным законом "О внесении изменений в Федеральный закон "О политических партиях" от 20 декабря 2004 г. <\*> введено ограничение численности партструктур, которое направлено против дробления политических сил, появления множества искусственно создаваемых малочисленных партий. Ограничение состоит в том, что в политической партии должно состоять не менее 50 тыс. членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов Федерации политическая партия должна иметь региональные объединения численностью не менее 500 членов политической партии. В остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее 250 членов политической партии. Политическая партия, не отвечающая установленным требованиям регистрации, обязана преобразоваться в общественное объединение иной организационно-правовой формы либо ликвидироваться.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 52 (ч. I). Ст. 5272.

Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни.

Государство, не вмешиваясь в деятельность общественных объединений, обеспечивает соблюдение их прав и законных интересов, оказывает им поддержку, законодательно регулирует предоставление им налоговых и иных льгот и преимуществ.

Решения о создании общественного объединения, об утверждении его устава и о формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов принимаются на съезде (конференции) или общем собрании членов (участников). С момента принятия этих решений общественное объединение считается созданным: осуществляет свою уставную деятельность, приобретает права, за исключением прав юридического лица, и принимает на себя соответствующие обязанности. Правоспособность общественного объединения как юридического лица возникает с момента его государственной регистрации в органах юстиции, о чем ему выдается соответствующее свидетельство. Регистрация общественных объединений - форма государственного контроля за их целевым назначением, однако при этом государство не вмешивается в их текущую деятельность.

Политическое общественное объединение подлежит обязательной государственной регистрации. Особенности создания, деятельности и государственной регистрации политической партии регулируются Федеральным законом.

Государственная регистрация общероссийских и международных общественных объединений производится Министерством юстиции РФ, межрегиональных общественных объединений - органами юстиции по месту нахождения постоянно действующего руководящего органа общественного объединения, региональных и местных общественных объединений - органами юстиции соответствующих субъектов Федерации. Для государственной регистрации в органы юстиции подаются необходимые документы: заявление, устав, выписка из протокола учредительного съезда и др. Основополагающее значение в определении статуса общественного объединения имеет его устав.

Органы юстиции, регистрирующие общественные объединения, включают их в Единый государственный реестр юридических лиц, открытый для всеобщего ознакомления.

Общественные объединения в силу своей природы не обладают государственными властными полномочиями, но наделены некоторыми правами и обязанностями в сфере исполнительной власти и поэтому могут быть участниками разнообразных административно-правовых отношений. Для осуществления уставных целей общественное объединение имеет право: участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, предусмотренных законодательством; представлять и защищать свои права и законные интересы своих членов (участников), а также других граждан; выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни и вносить предложения в органы государственной власти; участвовать в выборах и референдумах в порядке, установленном законодательством РФ.

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.

Общественные объединения, уставы которых предусматривают участие в выборах и референдумах в порядке, установленном законодательством РФ, могут принимать пожертвования в виде денежных средств и иного имущества на деятельность, связанную с проведением выборов, только в порядке, предусмотренном Федеральным законом "О политических партиях" и законодательством РФ о выборах.

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

Общественные объединения и граждане, чьи права оказались нарушенными, вправе обращаться с исковыми заявлениями в судебные органы и с заявлениями или жалобами в административные органы.

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. Ликвидация общественного объединения по решению суда означает запрет на его деятельность независимо от факта его государственной регистрации. Решение о ликвидации общественного объединения, являющегося юридическим лицом, направляется в зарегистрировавший его орган для исключения из Единого государственного реестра юридических лиц.

Среди общественных объединений важную роль играют профсоюзы. Они обладают значительным объемом административной правоспособности. Профсоюз - добровольное общественное объединение граждан, связанных общими производственными, профессиональными интересами по роду их деятельности, создаваемое в целях



представительства и защиты их социально-трудовых прав и интересов. Деятельность профсоюзов регламентируется Федеральным законом "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности" от 12 января 1996 г. Профсоюзы независимы в своей деятельности от органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, работодателей, их объединений (союзов, ассоциаций), политических партий и других общественных объединений, им не подотчетны и не подконтрольны.

Профсоюзы защищают право своих членов на труд, заключают с администрацией коллективные договоры и контролируют их выполнение; контролируют законодательство о труде и об его охране.

Трудовым кодексом РФ предусмотрено право профсоюзов на осуществление контроля за соблюдением работодателями и их представителями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. Для осуществления этого контроля профсоюзы и их объединения могут создавать правовые и технические инспекции труда профсоюзов, которые наделяются соответствующими полномочиями. Профсоюзы располагают возможностями активно влиять на правотворчество. Так, проекты нормативных правовых актов, затрагивающих социально-трудовые права работников, рассматриваются и принимаются органами исполнительной власти, органами местного самоуправления с учетом мнения соответствующих профсоюзов.

Профсоюзы вправе иметь своих представителей в коллегиальных органах управления организацией, а также в создаваемых в организации комиссиях по приватизации государственного и муниципального имущества. Они могут участвовать в формировании социальных программ, направленных на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Профсоюзам принадлежат равные с другими социальными партнерами права на паритетное участие в управлении государственными фондами социального и обязательного медицинского страхования, пенсионным и другими фондами. Они взаимодействуют с органами государственной власти и местного самоуправления по развитию санаторно-курортного лечения, учреждений отдыха, туризма, массовой физической культуры и спорта.

Правовое положение молодежных и детских объединений определено Федеральным законом "О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений" от 28 июня 1995 г., Указом Президента "О мерах государственной поддержки общественных объединений, ведущих работу по военно-патриотическому воспитанию молодежи" от 16 мая 1996 г. <\*>, Постановлением Правительства "О военно-патриотических молодежных и детских объединениях" от 24 июля 2000 г. <\*> и другими актами. Молодежным и детским объединениям оказывается государственная поддержка, под которой понимается совокупность мер, принимаемых органами государственной власти в целях создания и обеспечения правовых, экономических и организационных условий, гарантий и стимулов деятельности таких объединений, направленной на социальное становление, развитие и самореализацию детей и молодежи в общественной жизни, а также в целях охраны и защиты их прав.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1996. N 21. Ст. 2470.

<\*> СЗ РФ. 2000. N 31. Ст. 3292.

Под благотворительной деятельностью понимается добровольная деятельность граждан и юридических лиц по бескорыстной (безвозмездной или на льготных условиях) передаче гражданам или юридическим лицам имущества, в том числе денежных средств, бескорыстному выполнению работ, предоставлению услуг, оказанию иной поддержки. Федеральный закон "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях" устанавливает основы правового регулирования благотворительной деятельности, определяет возможные формы ее поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления, особенности создания и деятельности благотворительных организаций в целях широкого распространения и развития благотворительной деятельности в России.

#### **§ 4. Религиозные объединения**

Правовое положение религиозных организаций определено Федеральным законом "О свободе совести и о религиозных объединениях" от 26 сентября 1997 г. <\*>, Постановлением Правительства "О порядке регистрации, открытии и закрытии в Российской Федерации представительств иностранных религиозных организаций" от 2 февраля 1998 г. <\*> и другими нормативными правовыми актами.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1997. N 39. Ст. 4465.

<\*> СЗ РФ. 1998. N 6. Ст. 754.

Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. регулирует правоотношения в области прав человека и гражданина на свободу совести и свободу вероисповедания, а также правовое положение религиозных объединений. Содержание Закона соответствует Конституции России, иным российским законам и общепризнанным принципам и нормам по вопросам защиты прав и свобод человека, а также взаимоотношений государства и религиозных организаций.

В Законе подтверждаются конституционные положения о том, что никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной, а религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом. Поэтому государство не вмешивается в законную деятельность религиозных объединений. Но они, в свою очередь, не имеют права вмешиваться в дела государства, участвовать в выборах в органы государственной власти и в органы местного самоуправления, в деятельность политических партий и политических движений, а также оказывать им материальную и иную помощь.

Религиозное объединение создается и осуществляет свою деятельность в соответствии со своей собственной структурой, выбирает, назначает и заменяет свой персонал согласно своим собственным установлениям.

В Законе дается четкое юридическое определение религиозным объединениям, группам и организациям. Так, религиозным объединением признается добровольное объединение граждан России, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на ее территории, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и обладающее соответствующими этой цели признаками: вероисповедание; совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний; обучение религии и религиозное воспитание своих последователей.

Религиозные организации подлежат государственной регистрации федеральным органом юстиции и органами юстиции субъектов Федерации. Отказано в государственной регистрации может быть в случаях, если: цели и деятельность религиозной организации противоречат законодательству России; организация не признана в качестве религиозной; устав и другие представленные документы не соответствуют требованиям законодательства и др.

Религиозные организации могут быть ликвидированы по решению их учредителей или суда. Список оснований для ликвидации и запрета деятельности религиозного объединения в судебном порядке включает нарушения общественной безопасности и действий, направленных на насильственное изменение основ конституционного строя России, принуждение к разрушению семьи, посягательство на личность, права и свободы граждан, нанесение ущерба нравственности и здоровью граждан, воспрепятствование получению обязательного образования, склонение к самоубийству или отказу от получения медицинской помощи, принуждение к отчуждению имущества в пользу религиозного объединения, побуждение граждан к отказу от исполнения установленных законом обязанностей.

Впервые в законодательном порядке регулируется деятельность иностранных миссионеров. Иностранные религиозные организации обязаны получить сертификат, а он, в свою очередь, выдается по ходатайству российской религиозной организации соответствующего вероисповедания.

Некоторые иностранные религиозные деятели нередко нарушают нормы российского законодательства о статусе иностранных граждан, порядке их регистрации и передвижения по стране. Поэтому Постановлением Правительства от 2 февраля 1998 г. утверждено Положение о порядке регистрации, открытия и закрытия в Российской Федерации представительств иностранных религиозных организаций. Министерство юстиции РФ ведет реестр указанных представительств, открытых в РФ. Свидетельство о регистрации представительства является основанием для обращения открывшей его иностранной религиозной организации в дипломатические представительства или консульские учреждения РФ за получением визы на въезд в Россию иностранных граждан для работы в представительстве и в органы внутренних дел РФ для оформления регистрации этих граждан и членов их семей.

Федеральным законом "О свободе совести и о религиозных объединениях" определены права и условия деятельности российских религиозных организаций, а также порядок осуществления надзора и контроля за исполнением ими законодательства.

Надзор за исполнением законодательства РФ о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях возложен на органы прокуратуры.

Орган юстиции, зарегистрировавший религиозную организацию, осуществляет контроль за соблюдением ею устава относительно целей и порядка ее деятельности.

Впервые в нашем законодательстве закреплены положения, касающиеся права военнослужащих на свободу совести и свободу вероисповедания. В Федеральном законе "О статусе военнослужащих" от 27 мая 1998 г. <\*> указано, что создание религиозных объединений в воинской части не допускается. Религиозные обряды на территории воинской части могут отправляться по просьбе военнослужащих за счет их собственных средств с разрешения командира. В свободное от военной службы время военнослужащие вправе участвовать в богослужениях и религиозных церемониях как частные лица. Однако они не вправе отказываться от исполнения обязанностей военной службы по мотивам отношения к религии и использовать свои служебные полномочия для пропаганды того или иного отношения к религии.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1998. N 22. Ст. 2331.

### **Раздел III. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ И МЕТОДЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

#### **Глава 8. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ**

##### **§ 1. Понятие административно-правовых форм**

Государственная власть не реализуется сама по себе. Она всегда воплощается в конкретных действиях различного рода, выражающих ее содержание и направленность и совершаемых ее субъектами, т.е. соответствующими государственными органами. Данное условие полностью применимо и к деятельности исполнительных органов государственной власти, повседневно и многообразно ее реализующих.

Изложенная позиция позволяет определить сущность и провести видовую классификацию специфической научно-практической категории - форм реализации исполнительной власти.

Что понимается под ними? В общенаучном толковании "форма" органически связана с иной категорией такого же плана, а именно - с "содержанием". В таком аспекте под формой понимается тот или иной вариант выражения содержания. Применительно к исполнительной власти форма является способом выражения ее государственно-правового содержания, т.е. всех тех качеств (прежде всего юридических), которые характеризуют ее как специфическую ветвь единой государственной власти.

Каждый орган исполнительной власти либо его представитель (должностное лицо) в силу закрепленной за ними компетенции имеют возможность действовать тем или иным образом в тех или иных конкретных ситуациях. Превращение такой возможности в реальность предполагает в обязательном порядке совершение ими определенных активных действий (например, принятие решения, рассмотрение и разрешение жалобы гражданина, осуществление регистрационных или контрольно-надзорных действий и т.п.). Подобные действия выражают содержание государственно-управленческих функций, в них реализуется компетенция данного субъекта управления. Но что означает их совершение? Придание им того или иного варианта внешнего выражения. Только выраженные подобным образом они становятся реальным, т.е. работающим средством решения управленческих задач и функций.

Однако действия, совершаемые субъектами исполнительной власти, по своему характеру и назначению различны. Значит, должны быть различными и варианты их внешнего выражения. Особое значение при этом имеет тот факт, что в таком выражении прежде всего нуждаются те из них, в которых заключено непосредственное управляющее (упорядочивающее) воздействие того или иного субъекта исполнительной власти на соответствующий объект. Иначе цель управления вообще не достигается.

Исполнительные органы, однако, осуществляют многие действия, непосредственно не связанные с управляющим воздействием. Например, это действия, обеспечивающие подготовку указанного воздействия либо его эффективность, сбор информации о результатах управляющего воздействия (разработка проектов управленческих решений, контроль за выполнением принятых и т.п.).

Сочетание действий различного назначения придает механизму исполнительной власти состояние постоянного "движения", позволяет ему практически реализовать свое конституционное назначение.

Внешнее выражение этих действий осуществляется по-разному.

Если субъект исполнительной власти выполняет функции непосредственно управляющего воздействия, его действия подобного рода всегда получают свое внешнее выражение "за пределами" его аппарата, т.е. в его взаимодействии с объектами управления (например, с нижестоящими исполнительными органами, общественными объединениями, гражданами и т.п.). Если же его действия такого рода воздействие не осуществляют, они также должны получить соответствующее внешнее выражение, т.е. в тех или иных отношениях преимущественно внутриорганизационного или же внутриаппаратного характера. Но и они различны по своему назначению.

Так, к их числу относятся управленческие действия, совершаемые повседневно в интересах организации и обеспечения порядка работы данного исполнительного органа, т.е. нормального взаимодействия всех структурных подразделений аппарата данного органа и его административного персонала. Фактически - это действия, совершаемые руководителем исполнительного органа, адресуемые подчиненным работникам его служебного аппарата. Но это не исключает того, что управленческие действия такого рода воплощаются в отношениях, выходящих за рамки служебного аппарата органа (например, проведение инструктивного совещания с работниками нижестоящих органов или служб и т.п.).

Важное значение имеют и последствия совершаемых внешне выраженных управленческих действий. В одних случаях они вызывают прямые последствия юридического характера, а в других - не вызывают таковых.

Очевидно, что в первом случае имеются в виду действия, непосредственно реализующие управляющее воздействие (внеаппаратное и внутриаппаратное).

Таким образом, говоря о формах управления, необходимо учитывать, что они могут выступать в роли:

а) форм реализации исполнительной власти;

б) форм внутриаппаратной работы.

Главенствующее значение в механизме функционирования исполнительной власти принадлежит первым, так как они выражают внешнее юридическое воздействие. В них внешнее выражение фактически получает сама исполнительная власть со всеми своими атрибутами. Это - формы управления в собственном смысле.

Обобщая изложенные положения, можно утверждать, что под формой управления понимается внешне выраженное действие исполнительного органа (должностного лица), осуществленное в рамках его компетенции и вызывающее определенные последствия.

Если такого рода управленческие действия вызывают последствия юридического характера или же имеют определенное юридическое значение, их обобщенно можно обозначить в качестве административно-правовых форм.

## **§ 2. Виды административно-правовых форм**

Формы управленческой деятельности многообразны. Следовательно, единое по своей сути понятие таких форм нуждается в определенной классификации.

Выбор тех или иных форм зависит от многих обстоятельств. На него оказывают влияние, например, следующие факторы: характер компетенции данного органа (должностного лица); особенности объекта управляющего воздействия (влияние формы собственности, в частности); конкретные цели совершаемых управленческих действий; характер решаемых в процессе управленческой деятельности вопросов; характер вызываемых данными действиями последствий и т.п.

Формы управленческой деятельности требуют в необходимых случаях определенной юридической регламентации.

Регламентация форм управленческой деятельности осуществляется административно-правовыми нормами. Как правило, такого рода нормы содержатся в тех юридических актах, которыми закрепляется организационно-правовой статус исполнительного органа (должностного лица). Это, например, положения о министерствах, должностные инструкции и т.п. Внутриорганизационная деятельность субъектов исполнительной власти может регламентироваться административно-правовыми нормами, содержащимися в различного рода нормативных документах, посвященных, например, организации делопроизводства.

Наиболее значимы формы, связанные с реализацией правоприменительных, правоустановительных и правоохранительных функций исполнительной власти; они вызывают наиболее существенные юридические последствия. Их регламентация имеет важнейшее значение с позиций обеспечения режима законности в сфере государственного управления.

Классификация форм управленческой деятельности может проводиться по различным основаниям. Наиболее распространенным и обоснованным является их подразделение на правовые и неправовые. Различия между ними, как правило, проводятся по характеру вызываемых ими последствий.

Правовые формы всегда влекут за собой четко выраженные юридические последствия, а потому они в максимальной степени претендуют на обозначение их в качестве административно-правовых форм управления. Речь идет о любых внешне выраженных действиях соответствующих субъектов исполнительной власти, совершение которых непременно влечет за собой наступление определенных правовых последствий. Они являются административно-правовыми формами в собственном смысле, т.е. формами реализации исполнительной власти, составляющих ее содержание юридически властных полномочий. Это прежде всего правовые акты. Неправовые формы прямых юридических последствий не влекут. Например, это проведение семинаров, совещаний, инструктивных сборов, обработка получаемой информации и т.п., т.е. осуществление различного рода организационных действий либо материально-технических операций (экспедиция, транспорт, охрана и т.п.).

Однако изложенные положения не являются безоговорочными. Так, наряду с принятием правовых актов нередко называют "совершение других юридически значимых действий". Очевидно, что их "юридическая значимость" заключена в вызываемых ими правовых последствиях (например, составление отчетных данных, выдача справки с места работы и т.п.). Поскольку издание правовых управленческих актов всегда юридически значимо, постольку интерес представляет существо иных действий субъектов исполнительной власти такого же правового значения.

Дело в том, что нельзя все управленческие действия сводить только к изданию правовых актов. Во многих случаях исполнительные органы (должностные лица) помимо издания актов совершают действия иного юридического характера. Например, они могут разрешать гражданам, общественным объединениям и другим участникам управленческих отношений совершение определенных действий; осуществлять в установленных случаях обязательную государственную регистрацию; выдавать официальные документы типа прав на вождение транспортных средств и т.п. Конечно, юридическая значимость подобных действий и их последствий налицо. Но свое выражение они получают, как правило, не прямо, а опосредованно. Так, наделение специальными правами осуществляется на основании уже принятого правового акта. В других случаях (например, при регистрации) также необходимо наличие соответствующего правового акта. В силу этого, а также учитывая недостаточную определенность иных юридически значимых действий, представляется возможным к числу правовых форм отнести: издание юридических актов и совершение на их основе иных действий юридического характера.

Главное заключается в том, что форма управленческой деятельности может быть отнесена к числу правовых только в том случае, если в действиях, совершаемых субъектом исполнительной власти, отчетливо проявляется характерное для государственного управления юридическое волеизъявление данного субъекта. В этом суть правовых форм реализации исполнительной власти.

Иные действия, повседневно осуществляемые исполнительными органами (должностными лицами) в различных вариантах и связанные с процессом непосредственной реализации исполнительной власти, но сами по себе элементами такого процесса не являющиеся, однозначно относятся к неправовым (организационным, аналитическим, обеспечительным и т.п.). Но именно в силу этого вряд ли допустимо отнесение к такого рода действиям, например, выписку врачом листка временной нетрудоспособности, которая, конечно, юридически значима, но данное действие совершает не представитель исполнительной власти и не в целях ее реализации.

Исполнительная же власть с учетом ее особенностей реализуется только ее субъектами (а не аппаратными подразделениями совещательного, подготовительного и иного вспомогательного типа) и только в правовых формах. Но это, конечно, не умаляет значимости неправовых форм.

Как правило, в числе форм управленческой деятельности называют: издание нормативных актов; издание индивидуальных (административных) актов; совершение иных

юридически значимых действий, заключение договоров; осуществление организационных действий; выполнение материально-технических (организационно-технических) операций.

Относительно организационно-технических или материально-технических операций (действий) следует иметь в виду, что последние вообще не могут рассматриваться в качестве форм управленческой деятельности. Их роль исключительно вспомогательная (делопроизводство, проверка, экспедиция, транспорт, охрана и т.п.), а форма выражения - неправовая. Реализацию исполнительной власти в прямом смысле они, конечно, не выражают; осуществляют их не управленческие работники, а нередко обслуживающий персонал. Но в целом они не могут быть исключены из перечня форм управленческой деятельности, т.е. понятия, более широкого по своему смыслу, чем собственно реализация исполнительной власти.

Природа организационных действий и их назначение совершенно иные. Их совершают государственные служащие - административно-управленческие работники, в действиях которых находит свое практическое выражение повседневная работа, возложенная на данный исполнительный орган. Это - специалисты, исполнители, функционеры, т.е. оперативный персонал данного органа, работающий под непосредственным руководством со стороны должностного лица, возглавляющего этот исполнительный орган. Они занимают служебные должности в его аппарате, закрепляющие соответствующие функции и полномочия каждого из них. В определенном объеме они совершают юридически значимые действия, но не облеченные в форму правовых актов управления. Поэтому эти их действия могут быть отнесены к правовым формам государственно-управленческой деятельности, но далеко не во всех случаях - к формам реализации исполнительной власти. Как правило, совершаемые ими действия замыкаются в границах аппарата данного исполнительного органа (например, инспектор либо иного рода специалист структурного подразделения аппарата такого органа). В некоторых случаях такой работник наделяется компетенцией внешне властного характера (например, главный бухгалтер, руководитель департамента министерства).

Внутриаппаратные действия либо предшествуют реализации исполнительной власти, либо являются следствием, вытекающим из процесса такой реализации, либо, наконец, служат одним из вариантов этой реализации в пределах компетенции определенного должностного лица.

Все они могут быть как правовыми, так и неправовыми.

Таким образом, классификационный подход к формам управления подводит к выводу о наличии правовых либо неправовых форм. Реализация исполнительной власти возможна только в административно-правовой форме. Внутриорганизационная деятельность может быть выражена в обеих формах.

Административно-правовые формы могут быть классифицированы по ряду критериев, образуя своеобразную систему действий исполнительных органов (должностных лиц):

а) по степени юридического выражения: основные (издание правовых актов) и базирующиеся на них, т.е. различные действия, влекущие определенные юридические последствия или имеющие определенную юридическую направленность (регистрационные, разрешительные, надзорные, предупредительные, пресекательные, обеспечительные действия, лицензирование, санкционирование и т.п.). Во всех случаях необходимо учитывать степень их связи с изданием правовых актов управления;

б) по достигаемым результатам: позитивное регулирование (утверждение программ социально-экономического развития и т.п.) либо реакция на негативные явления в сфере государственного управления;

в) по направленности: воздействующие на общественные отношения в сфере государственного управления (внешняя направленность) либо на деятельность нижестоящего управленческого аппарата (внутренняя направленность);

г) по объему: общеобязательные либо адресованные конкретным объектам;

д) по адресату: вся система исполнительной власти (государственного управления) либо упорядочение работы внутри рабочего аппарата данного исполнительного органа (самоорганизация);

е) по характеру и методам решения вопросов компетенции: процедурные (например, подготовка и принятие управленческого решения) и процессуальные (например, в рамках административного производства);

ж) по субъектному выражению: односторонне выраженные либо двусторонние и многосторонние (административно-правовые договоры);

з) по инициативности: используемые субъектами исполнительной власти по собственной инициативе в силу требований закрепленной за ними компетенции либо являющиеся реакцией на инициативу других участников управленческих отношений (например, по жалобам граждан);

и) по условиям применения: нормальная общественная жизнь либо режим чрезвычайного или военного положения;

к) по отношению к другим субъектам государственной власти: используемые в отношениях с законодательными (представительными) либо судебными органами;

л) по особенностям объекта управляющего воздействия: в зависимости от формы собственности (государственные, кооперативные, акционерные, коммерческие, коллективные, частные, индивидуальные объекты);

м) по юридическому содержанию: предписывающие, запретительные либо дозволительные.

Таким образом, исполнительная власть имеет только юридические формы своего выражения (власть не может быть выражена в семинарах и совещаниях, в моделировании, в делопроизводстве и т.п.). В их системе главенствующая роль отводится правовым актам управления.

### **§ 3. Правовые акты управления: понятие, юридическое значение**

Правовые акты управления являются основной юридической (административно-правовой) формой реализации задач и функций исполнительной власти. Наиболее значимые качества, определяющие юридическую природу правового акта управления, следующие:

а) представляет собой юридический вариант управленческого решения. Путем его издания исполнительный орган (должностное лицо) решает тот или иной вопрос (общий или индивидуальный), возникающий в процессе его деятельности, в интересах реализации задач и функций исполнительной власти;

б) издается только полномочным субъектом исполнительной власти или государственно-управленческой деятельности в пределах его компетенции, определенной действующим законодательством либо административно-правовыми нормами;

в) это юридически властное волеизъявление соответствующего субъекта исполнительной власти, в котором находит свое выражение властная природа государственно-управленческой деятельности;

г) представляет одностороннее волеизъявление указанного субъекта, predeterminedное началами, характеризующими исполнительную власть в целом;

д) содержит в себе юридически властное предписание субъекта исполнительной власти, обязательное для адресата; он императивен;

е) определяет правила должного поведения в сфере государственного управления;

ж) может либо создавать юридическую основу для возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений (административно-правовые нормы), либо служит юридическим фактом, непосредственно порождающим, изменяющим или прекращающим конкретные правовые отношения подобного типа;

з) он подзаконен, т.е. может быть издан полномочным субъектом исполнительной власти в соответствии с Конституцией РФ, другими законодательными актами в интересах обеспечения их исполнения;

и) занимает определенное место в иерархической системе такого рода актов, что означает соответствие акта данного органа исполнительной власти (должностного лица) актам вышестоящих звеньев системы исполнительной власти;

к) представляет собой юридическую разновидность служебных документов, постоянно используемых в процессе деятельности исполнительных органов (должностных лиц). Эти документы (различного рода справки, отчетные материалы, докладные записки, удостоверения, протоколы, акты ревизий и проверок и т.п.) выражают определенные обстоятельства, имеющие юридическое значение, но не превращаются тем самым в правовые акты управления со всеми присущими им юридическими качествами;

л) как правило, издается в качестве письменного юридического документа, но может быть выражен и устно (например, в системе военного управления, в рамках служебных отношений между руководителем и непосредственно подчиненными ему работниками аппарата управления);

м) с учетом ранее изложенных его качеств издается с соблюдением определенных, официально установленных правил (процедур), предусматривающих порядок подготовки

проекта, его обсуждения, экспертизы, утверждения и проч. Общие правила такого рода, к сожалению, отсутствуют; существуют правила ведомственного характера либо предусматривающие процедуру подготовки и утверждения управленческих актов применительно к отдельным органам исполнительной власти (например, они содержатся в Регламенте Правительства РФ, в Положении о подготовке проектов его постановлений и распоряжений);

н) может быть в установленном действующим законодательством или подзаконными административно-правовыми нормами порядке опротестован или обжалован;

о) в случае несоблюдения содержащихся в нем юридически властных предписаний вызывает особое юридическое последствие правоохранительного характера, а именно наступление ответственности виновной стороны (как правило, наступает дисциплинарная или административная ответственность).

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

В таком понимании этот вид юридических актов опосредует взаимоотношения между сторонами управленческих отношений, точнее - между управляющей и управляемой сторонами, между субъектами и объектами управления.

В правовых актах управления решаются многие вопросы детализации и конкретизации общих правовых норм, содержащихся в правовых актах законодательных (представительных) органов государственной власти.

Правовые акты управления по масштабности их действия не ограничиваются сферой государственного управления. В ряде случаев с их помощью регламентируются отдельные стороны общественных отношений, составляющих предмет не административного, а иных отраслей российского права. В наибольшей степени это касается финансовых отношений, частично трудовых, земельных и др. В частности, именно на их основе возникают налоговые, природоохранные правоотношения.

Правовые акты управления отличаются от актов судебных органов государственной власти своим преимущественно позитивным характером, выражающимся в том, что с их помощью организуется процесс функционирования механизма исполнительной власти с целью упорядочивающего воздействия на различные стороны государственной и общественной жизни. Судебные акты имеют ярко выраженный юрисдикционный характер; для управленческих актов юрисдикция не является приоритетной. Кроме того, правовые акты управления не могут отменить либо изменить судебные акты, в то время как последние такую возможность в отношении их имеют. Наконец, правовые акты нередко играют роль доказательств в судебном процессе (например, по жилищным, трудовым, административным делам).

#### **§ 4. Виды правовых актов управления**

Цели, задачи и функции исполнительной власти практически реализуются в правовых управленческих актах различного характера и содержания. Соответственно имеются условия, необходимые для классификации этого вида юридических актов по различным критериям.

Основной критерий их классификации - юридические свойства актов.

В соответствии с ним правовые акты управления подразделяют на нормативные и индивидуальные.

Нормативные акты непосредственно выражают регулятивную функцию административного права. В них содержатся административно-правовые нормы, регулирующие однотипные управленческие общественные отношения путем установления определенных правил должного поведения в сфере государственного управления, рассчитанных на длительное применение (исполнение) и не имеющих конкретного, т.е. персонифицированного, адресата (например, нормы, содержащиеся в правилах дорожного движения, в санитарно-гигиенических правилах и т.п., распространяются на всех, кто так или иначе совершает определенные действия в названных областях).

Нормативные акты управления являются наиболее емким выражением процесса реализации исполнительной власти. Это - юридические акты подзаконного административного нормотворчества или правоустановительные акты. Их подзаконность - свидетельство вторичности такого нормотворчества. Тем не менее роль управленческих нормативных актов существенна, что находит свое выражение в их содержании.



Такого рода правовыми актами:

а) обеспечивается механизм реализации конституционного статуса граждан и общественных объединений (например, о свободе совести и вероисповеданий, об образовании и т.п.);

б) конкретизируются нормы высшей юридической силы, т.е. содержащиеся в законодательных актах. Например, на основании Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" последним был утвержден Регламент Правительства, конкретизирующий и детализирующий общие нормы, содержащиеся в названном Законе;

в) определяются типовые правила поведения в сфере государственного управления. Например, таможенные правила, правила приватизации государственных и муниципальных предприятий и т.п.;

г) проводятся в жизнь различного рода социально-экономические программы. Например, программы приватизации, демонополизации и т.п.;

д) определяется организационно-правовой статус звеньев исполнительного аппарата, непосредственно подведомственных Президенту или Правительству РФ (аналогичные акты принимаются на нижестоящих уровнях государственной организации России). Например, положения о министерствах и федеральных службах России;

е) устанавливаются необходимые ограничения и запреты, возлагаются специальные обязанности или предоставляются специальные права, реализуемые в сфере государственного управления. Например, о чрезвычайном положении, о въезде в Российскую Федерацию и выезде из нее;

ж) определяется порядок совершения определенных действий (процедур) исполнительно-распорядительного характера. Например, о предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций; о проведении государственного ветеринарного надзора; о планировании и финансировании деятельности казенных заводов; о лицензировании; о порядке подготовки правовых актов и т.п.;

з) формируются основные линии взаимодействия различных участников управленческих отношений. Например, о взаимоотношениях исполнительных органов различных субъектов Федерации и т.п.;

и) осуществляется охрана установленного в сфере государственного управления порядка отношений. Например, о дисциплинарной и административной ответственности.

Нормативные акты управления являются одним из источников российского административного права. Они служат правовой основой для возникновения, изменения и прекращения конкретных административно-правовых отношений, но сами их не создают.

Таким образом, нормативными актами решаются наиболее важные, принципиальные управленческие проблемы. Это их качество, например, ярко выражено в Федеральном конституционном законе "О Правительстве Российской Федерации", который решениям, имеющим нормативный характер или наиболее важное значение, отводит приоритетное значение по сравнению с решениями по оперативным и другим текущим вопросам.

Полномочия исполнительных органов (должностных лиц) по изданию нормативных административно-правовых актов определяются закрепленной за ними в официальном порядке компетенцией. В настоящее время, в связи с переносом центра тяжести работ по управлению в республики, регионы и на места, значительно расширены правоустановительные полномочия соответствующих органов исполнительной власти.

Нормативные акты могут иметь общефедеральное, республиканское, краевое, областное и т.п. значение, т.е. издаваться исполнительными органами всех субъектов Федерации и действовать в соответствующих границах. Вместе с тем нормативные акты могут издаваться исполнительными органами различного уровня, наделенными отраслевой (ведомственной) или межотраслевой компетенцией. В специально предусмотренных административно-правовыми нормами случаях нормативные акты отраслевого характера могут быть юридически обязательными и за пределами данной отраслевой системы. Например, Правительством РФ установлено, что Федеральная антимонопольная служба по вопросам своей компетенции вправе принимать постановления, обязательные для исполнения всеми министерствами, другими органами исполнительной власти, организациями независимо от их ведомственной подчиненности и формы собственности. Аналогичную юридическую силу имеют нормативные акты некоторых других исполнительных органов с межотраслевой и отраслевой компетенцией.

Индивидуальные акты в отличие от нормативных носят ярко выраженный правоисполнительный (правоприменительный) характер. По своему юридическому содержанию это - распорядительные правовые акты. В них всегда получают свое прямое выражение конкретные юридически властные волеизъявления соответствующих субъектов

исполнительной власти. Конкретность таких волеизъявлений (предписаний) проявляется в том, что, во-первых, с их помощью решаются индивидуальные административные дела или вопросы, возникающие в сфере государственного управления; во-вторых, они персонифицированы, т.е. являются юридическими фактами, вызывающими возникновение конкретных административно-правовых отношений. В качестве показательного примера индивидуального административно-правового акта может служить приказ о назначении того или иного лица на ту или иную должность в аппарате управления, постановление полномочного органа (должностного лица) о назначении виновному в совершении административного правонарушения административного наказания.

Индивидуальные акты распространены в практике государственно-управленческой деятельности, так как они в наибольшей степени отвечают ее исполнительному назначению и являются важнейшим средством оперативного решения текущих вопросов управления. Кроме того, именно индивидуальные акты обеспечивают реализацию юрисдикционной (правоохранительной) функции административного права и исполнительной власти.

Индивидуальные акты всегда являются актами применения административно-правовых норм. Но этим их служебная роль не исчерпывается. Они используются также и для реализации норм ряда других отраслей права (например, финансового, земельного, трудового). Тем не менее главным требованием, предъявляемым к их изданию, является их соответствие нормативным административно-правовым актам. В противном случае они не могут быть признаны действительными. Например, индивидуальные акты, издаваемые по конкретным вопросам государственно-служебных отношений, должны основываться на нормах, содержащихся в Федеральном законе "О системе государственной службы Российской Федерации".

Иногда по юридическим последствиям издание индивидуальных правовых актов связывают с установлением обязанностей, запретов, разрешений и дозволений. В нормативных актах прежде всего формулируются административно-правовые предписания, запреты и дозволения, а также условия их использования, в то время как в индивидуальных актах они непосредственно применяются к конкретным лицам.

Правовые акты управления могут классифицироваться и по другим основаниям (критериям).

Интерес представляет классификация административно-правовых актов по их наименованию. Каждый вид исполнительных органов вправе издавать правовые акты определенного наименования, установленного либо конституционными и законодательными нормами, либо подзаконными нормами административного права. Последние, как правило, содержатся в положениях о соответствующих органах (например, в положениях о министерствах).

В настоящее время используются следующие официальные наименования правовых актов управления:

- 1) указы и распоряжения Президента РФ (ст. 90 Конституции РФ);
- 2) постановления и распоряжения Правительства РФ (ст. 115 Конституции РФ);
- 3) постановления, приказы, распоряжения, инструкции, правила, положения, уставы, издающиеся федеральными органами исполнительной власти;
- 4) указы (постановления) и распоряжения высшего должностного лица субъекта РФ.

Как правило, указы, постановления, приказы, инструкции, правила и положения являются нормативными актами управления. Издание правовых актов нормативного характера в виде писем и телеграмм не допускается <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1997. N 33. Ст. 3895.

Следует отметить, что, несмотря на то, что местное самоуправление не является элементом реализации государственной власти, Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" <\*> содержит норму, в которой говорится о правовых актах органов и должностных лиц, осуществляющих его функции. Наименование их определяется уставом муниципального образования. Поскольку эти органы и лица не являются представителями государства, налицо делегирование юридически властных функций негосударственным формированиям.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2003. N 40. Ст. 3822.

В зависимости от способа охраны правовых актов управления от нарушений (например, неисполнение, недобросовестное исполнение и т.п.) можно выделить акты, охраняемые мерами дисциплинарной либо административной ответственности.

К числу первых относятся правовые акты, адресуемые нижестоящим исполнительным органам, а также подчиненным управленческим работникам, на которых распространяется дисциплинарная власть руководителя.

Ко второй группе относятся правовые акты, содержащие общеобязательные правила поведения в сфере государственного управления, действие которых распространяется на лиц и организации независимо от их служебной или ведомственной подчиненности, т.е. на третьих лиц. Это - правовые акты управления с административной санкцией. Перечень вопросов, по которым могут устанавливаться такого рода правила, определяются в Кодексе РФ об административных правонарушениях. Право на их издание принадлежит органам исполнительной власти общей компетенции (правительства, администрации).

Правовые акты управления (нормативные и индивидуальные) издаются исполнительными органами (должностными лицами) в соответствии с закрепленной за ними компетенцией. Практика государственно-управленческой деятельности не исключает возможность издания совместных правовых актов двух (или более) органов или должностных лиц. Например, это - совместные приказы двух или нескольких федеральных или республиканских министерств, двух или нескольких глав краевой, областной администрации и т.п.

Предусмотрено коллегиальное и единоличное принятие управленческих правовых актов. Применительно к актам Правительства РФ принятые соответствующие нормы - это коллегиальное принятие решений. В других же случаях - не всегда. Например, министерство действует на основе единоначалия, а его руководитель несет персональную ответственность за состояние порученной отрасли. Но в министерствах есть коллегии и советы, роль которых в принятии управленческих решений велика.

## **§ 5. Действие правовых актов управления**

1. Правовые акты управления только тогда выполняют свою служебную роль, когда они действуют, т.е. вызывают те юридические последствия, ради достижения которых издаются (принимаются) исполнительными органами (должностными лицами). Имеется в виду либо нормативное регулирование общественных отношений в сфере государственного управления, либо создание системы административно-правовых отношений.

Действующим в указанном смысле является акт, обладающий определенным правовым свойством, а именно - юридической силой, под которой понимается его способность выступать в роли административно-правовой формы реализации исполнительной власти (государственного управления). Данное условие в принципе считается соблюденным в любом случае издания правового акта, ибо на него распространяется презумпция действительности (правильности). Такая презумпция справедлива, поскольку имеются в виду волеизъявления субъектов, осуществляющих государственную власть, выражающих его волю и интересы. Отсюда вывод: акт действует либо до истечения установленного срока его "жизни", либо до его официального изменения или отмены. Поэтому, как правило, правовой акт приобретает юридическую силу с момента издания или опубликования, если особо не оговорен иной порядок приведения его в действие (например, устанавливается определенный срок вступления его в юридическую силу).

Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. <\*> определен порядок опубликования и вступления в силу актов Президента и Правительства РФ и нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. Официальному обязательному опубликованию подлежат все постановления и распоряжения Правительства, кроме актов или их отдельных положений, содержащих государственную тайну. В течение десяти дней после дня подписания они публикуются в "Российской газете" и "Собрании законодательства Российской Федерации".

---

<\*> СЗ РФ. 1996. N 22. Ст. 2663.

Нормативные акты Президента РФ вступают в силу одновременно на всей территории страны по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования. Иные акты вступают в силу со дня подписания. Семь дней - срок вступления в силу актов Правительства России, затрагивающих права, свободы и обязанности граждан и т.п.; иные его акты вступают в силу со дня подписания. Может быть установлен и иной порядок вступления в силу названных правовых актов.

Нормативные акты федеральных органов исполнительной власти, имеющие межведомственный характер, затрагивающие статус физических и юридических лиц и прошедшие государственную регистрацию в Министерстве юстиции РФ, подлежат обязательному официальному опубликованию (кроме содержащих государственную тайну) в газете "Российские вести" в течение десяти дней после дня их регистрации, а также в "Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти". Правовые акты названных органов, не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий как не вступившие в силу. Вступление же их в силу определяется истечением десяти дней после дня официального опубликования, если ими не устанавливается другой порядок вступления в силу <\*>. Таким образом, законная сила правового акта управления определяется двумя формальными моментами: подписание и официальное опубликование.

-----

<\*> СЗ РФ. 1996. N 19. Ст. 2257.

2. Важнейшим условием юридической силы правового акта является его соответствие установленным требованиям, предъявляемым как к его юридическому содержанию, так и к порядку принятия (издания). Сущность этих требований заключается в обеспечении законности правовых актов управления. Конечно, это общее требование, вытекающее из подзаконности государственно-управленческой деятельности. Оно может быть конкретизировано.

Так, с позиции юридического содержания правовой акт управления должен отвечать следующим основным требованиям:

- а) соответствовать Конституции РФ, действующему законодательству, нормативным актам Президента РФ;
- б) основываться на конституционном разграничении предметов ведения и полномочий между органами исполнительной власти РФ и аналогичными органами субъектов Федерации;
- в) учитывать правовые акты вышестоящих исполнительных органов;
- г) издаваться полномочным органом исполнительной власти (должностным лицом), т.е. в рамках закрепленной за ним компетенции;
- д) издаваться с соблюдением установленной для него формы и процедуры подготовки, принятия и издания;
- е) быть юридически обоснованным, так как его содержание составляют властные волеизъявления исполнительного органа (должностного лица). В силу этого в нем должны быть четко выражены цели издания, а также основания и юридические последствия;
- ж) акт не должен ограничивать либо нарушать компетенцию и оперативную самостоятельность нижестоящих звеньев системы государственного управления;
- з) акт не должен ограничивать либо нарушать установленные действующим законодательством права и законные интересы граждан и негосударственных формирований в сфере государственного управления.

Естественно, что самым значительным требованием, пронизывающим содержание каждого из перечисленных, является недопустимость нарушений установленных и гарантированных Конституцией РФ, а также конституциями и уставами субъектов РФ демократических прав и свобод человека и гражданина.

К правовым актам управления могут предъявляться и иные требования, влияющие на их качество. Например, требования оптимальности, четкого и ясного изложения, соблюдения установленных реквизитов, соблюдение коллегиальности, если таковая официально предусмотрена для издания акта.

Правовые акты управления независимо от их юридического содержания (правило поведения или конкретное предписание) не являются актами законодательного характера, что не умаляет их значения в системе правового регулирования общественных отношений и оправдывает строгие требования, предъявляемые к ним, поскольку от их соблюдения либо несоблюдения прямо зависит юридическая сила этих правовых актов, т.е. их действие.

В связи с изложенным важное значение приобретают следующие два конституционных правила.

Во-первых, в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом исполнительного органа субъекта Федерации, изданным вне пределов ведения Российской Федерации или совместного ведения Федерации и ее субъектов, действует акт, принятый на уровне субъекта Федерации (ст. 76 Конституции РФ). В иных случаях при наличии противоречий действуют федеральный закон или нормативный акт федерального органа исполнительной власти.

Во-вторых, правовой акт нормативного характера, затрагивающий права, свободы и обязанности граждан, не может применяться, если он не был опубликован официально для всеобщего сведения (ст. 15 Конституции РФ).

Определенные требования предъявляются и к порядку издания правовых актов. В их числе, например, необходимость согласования проектов актов с заинтересованными сторонами; соблюдение установленного официально наименования акта; наличие установленных реквизитов (штампы, печати, подписи, исполнители, сроки исполнения, контроль за исполнением и т.п.).

Важное значение для механизма действия правовых актов имеют установленные процедуры, в рамках которых осуществляется их подготовка, издание и вступление в законную силу. В данном случае акцент должен быть сделан на подготовке проектов актов, их обсуждении, визировании и правовой экспертизе, процедуре принятия, подписания и т.п.

3. Несоблюдение установленных требований к юридическому содержанию и к порядку издания правовых актов дает основания для признания их недействительными. Однако до наступления такого рода юридического последствия, влекущего за собой утрату актом юридической силы, возможны некоторые варианты более "мягкого" влияния на его судьбу.

Это: внесение соответствующих изменений и дополнений в текст ранее изданного правового акта, что встречается довольно часто в управленческой практике; новая редакция акта; прекращение действия акта (утрата им силы) ввиду принятия нового акта по данному вопросу; истечение срока действия акта.

Наиболее существенно признание акта недействительным по различным обстоятельствам негативного характера. Действующее законодательство РФ, а также соответствующие административно-правовые нормы предусматривают, что такого рода утрата правовыми актами управления юридической силы возможна лишь в одном случае, а именно - когда данный акт отменяется в установленном порядке. Однако при этом надо учитывать тот факт, что отмена акта возможна по инициативе исполнительного органа (должностного лица), издавшего его, а не в силу того, что в нем обнаружены те или иные отклонения от установленных требований.

Отмена правового акта управления в любом варианте означает, что он перестает порождать те юридические последствия, ради достижения которых был издан. Налицо - его юридическая ничтожность. В силу этого в научной литературе выделяют группу ничтожных актов, подлежащих безусловной отмене, ибо в них ничтожно само юридически властное волеизъявление соответствующего субъекта исполнительной власти. Однако сама по себе ничтожность акта не обнаруживается. Она выявляется в результате контрольно-проверочных действий, т.е. далеко не всегда в момент издания правового акта. Чаще всего в качестве примера ничтожных актов приводят те из них, которые издаются с явным нарушением компетенции данного исполнительного органа (должностного лица). Но некомпетентность, проявленная при этом, чаще всего обнаруживается в дальнейшем, например по протесту прокурора, по жалобе гражданина, по реакции вышестоящего исполнительного органа и т.п.

Поэтому отмена правовых актов является, как правило, результатом оспаривания их юридического содержания. На этой основе и выделяются достаточно отчетливо оспоримые акты. Их оспаривание означает процедуру поиска доказательств, свидетельствующих о том, что юридическое содержание актов дефектно. Признание оспоримых правовых актов управления недействительными, что влечет за собой их отмену, вовсе не является обязательным результатом оспаривания. Возможны варианты, когда оспаривание бездоказательно, а потому оно на юридическую судьбу данного акта не оказывает никакого воздействия. Но возможны и иные результаты. В любом случае признание либо непризнание оспоримого правового акта недействительным осуществляется в официальном порядке.

Известны следующие наиболее типичные варианты оспаривания правовых актов управления.

1. Опротестование. Наиболее известно принесение протестов на акты исполнительных органов (должностных лиц) органами прокуратуры. Так, в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях постановление по делу может быть опротестовано прокурором. По результатам рассмотрения протеста он может быть удовлетворен, что приводит к отмене постановления о назначении административного наказания, либо оставлен без удовлетворения.

2. Обжалование. Конституция РФ (ч. 2 ст. 46) закрепляет право граждан обжаловать в суд решения исполнительных органов (должностных лиц). Существует и административный порядок обжалования гражданами правовых актов управления, нарушающих их права и законные интересы.

Следует учитывать, что как обжалование, так и опротестование актов управления не влекут за собой признания их недействительными.

Жалоба и протест могут быть удовлетворены, что лишает соответствующий акт юридической силы. Но они могут быть оставлены и без удовлетворения.

Законодательство предусматривает ряд случаев обжалования и отмены правовых актов управления в рамках федеративных отношений. Так, решения Правительства РФ, нарушающие права органов исполнительной власти субъектов Федерации, могут быть обжалованы законодательными (представительными) органами государственной власти последних в Конституционный Суд РФ или в Высший Арбитражный Суд РФ (в соответствии с их компетенцией). Решения краевой, областной администрации могут быть обжалованы в судебном порядке гражданами, общественными объединениями, а также нижестоящими исполнительными органами.

Конституция РФ подчеркивает роль Конституционного Суда в решении вопросов о юридической силе правовых актов. В частности, он разрешает дела о соответствии Конституции нормативных указов Президента и постановлений Правительства РФ, а также актов органов исполнительной власти субъектов Федерации. Акты или отдельные их положения могут быть признаны неконституционными; они утрачивают свою юридическую силу (ч. 6 ст. 125 Конституции РФ). Полномочиями по отмене правовых актов управления наделены суды общей юрисдикции, а также арбитражные суды (признание недействительными индивидуальных актов).

Законодательством, а также подзаконными административно-правовыми нормами в ряде случаев предусмотрен порядок отмены правовых актов субъектов исполнительной власти либо предусмотрены иные варианты воздействия на их юридическую силу. При этом не во всех случаях имеет место результат оспаривания. Так, постановления и распоряжения Правительства в случае их противоречия Конституции, федеральным законам и указам Президента РФ могут быть отменены последним (ч. 3 ст. 115 Конституции РФ). Правительство РФ вправе отменять противоречащие законодательству решения органов исполнительной власти субъектов РФ (кроме актов органов исполнительной власти республик), а также акты федеральных органов, подведомственных ему. Акты этих органов, подведомственных Президенту РФ, отменяются последним.

Законодательные (представительные) органы субъектов РФ вправе обратиться к высшему должностному лицу или в органы исполнительной власти субъекта с предложением или о внесении изменений в издаваемые ими правовые акты, либо об их отмене, а также обжаловать их в судебном порядке (включая и Конституционный Суд РФ).

Главы исполнительной власти субъектов РФ наделены полномочиями по отмене (или приостановлению) нормативных и иных актов органов исполнительной власти субъектов.

Кроме отмены правовых актов, законодательство и административно-правовые нормы предусматривают возможность приостановления их действия или исполнения.

Подобного рода юридическая акция не влечет за собой утрату приостановленным правовым актом юридической силы. Временно, т.е. до определенных выводов по причинам, вызвавшим приостановление, прекращается его действие или исполнение. Затем, уже в зависимости от результатов, акт продолжает действовать, если устранены содержащиеся в нем дефекты, либо отменяется.

Наиболее типичные случаи приостановления действия и исполнения правовых актов управления следующие.

1. Президент РФ вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае их противоречия Конституции РФ и федеральным законам (ст. 85 Конституции).

2. Правительство РФ вносит предложения Президенту РФ о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

3. Принесение протеста прокурора на постановление о назначении административного наказания приостанавливает его исполнение до рассмотрения протеста.

## **§ 6. Административно-правовой договор**

Существует ли административно-правовой договор в практике государственно-управленческой деятельности и, если да, то какова его роль в реализации исполнительной

власти? Проблема эта дискуссионна; до сих пор термин "административные договоры" в законодательстве не употребляется.

В процессе функционирования исполнительных органов государственной власти действительно иногда возникают договорные связи между отдельными субъектами управления, между ними и общественными объединениями.

Это - новое, еще недостаточно осмысленное явление, поскольку природа государственного управления предполагает императивность односторонних юридически властных волеизъявлений субъекта исполнительной власти, а договорные связи исходят из равенства их участников. Если же такого рода управленческие связи существуют, то их логично отнести к числу горизонтальных, которые, как уже было установлено, не способны быть формой реализации исполнительной власти. Приводимые иллюстрации (совместные решения двух министерств, вневедомственная милицейская охрана на основе договорных отношений и т.п.), как правило, подтверждали такой вывод.

Дальнейшее развитие механизма государственно-управленческой деятельности в условиях постепенного перехода к рыночным отношениям, совершенствования принципа федерализма вновь выдвигает проблему административно-правовых договорных отношений на позиции одной из актуальных, выражающих, в частности, процесс эволюции административно-правовых форм реализации исполнительной власти или же управленческих функций. Все чаще при характеристике взаимоотношений между различными субъектами исполнительной власти, между ними и негосударственными формированиями используется термин "соглашения". Однако в буквальном смысле в подобных случаях еще нет возможности для такого юридического паритета, который характерен для гражданско-правовых отношений, как равенство сторон. Далеко не всегда некоторые элементы подобного рода проявляются в сфере государственного управления прямо. Даже при условии категорического утверждения жизненности административно-правовых договоров (соглашений) характер их настолько различен, что не дает оснований для единообразного их толкования; отдельные элементы соглашений могут быть обнаружены в отношениях между соподчиненными сторонами управленческих отношений, а отдельные - в отношениях между несоподчиненными и т.п.

Договорные связи в сфере государственного управления пока еще не получили как своего четкого определения, так и должного юридического оформления. Можно обнаружить лишь отдельные элементы, свидетельствующие о наличии некоторых признаков договоров.

Но можно ли квалифицировать их в качестве сложившейся самостоятельной правовой формы реализации исполнительной власти наряду с правовыми актами управления? А ведь о них говорится именно в таком аспекте.

Обычно утверждают, что исполнительные органы заключают сделки, которые служат якобы одним из средств реализации ими управленческих задач и функций. В действительности же, речь идет о типичных гражданско-правовых сделках (например, покупка инвентаря и оборудования, заключение договоров на предмет проведения исследовательских работ и т.п.). Очевидно, что никакого отношения к правовым формам реализации исполнительной власти такого рода соглашения не имеют, так как исполнительный орган здесь не выступает в качестве носителя и выразителя юридически властных полномочий. Налицо чисто вспомогательное по отношению к основной управленческой деятельности соглашение, не влияющее на ее природу. Нет здесь и административно-правовых связей.

Из гражданско-правовых договоров могут возникать определенные последствия внешне административно-правового характера (например, административные штрафы за нарушение договора перевозки), однако это не превращает возникающие отношения да и сам договор перевозки в административно-правовые категории. Невозможно четко разграничить административно-правовые и гражданско-правовые элементы и в нормативном материале по управлению федеральным имуществом, по осуществлению инвестиционного налогового кредита, по охране органами внутренних дел народно-хозяйственных и культурных объектов и т.п. В то же время выявляется соотношение названных элементов, что свидетельствует о реальном проникновении административно-правовых начал в сферу действия норм смежных отраслей российского права. И это подтверждается практикой применения нормативного материала, например, о поставках продукции, о налогах, о предварительных соглашениях об условиях поступления на службу, на работу, о порядке использования и охраны природных ресурсов и т.п.

В приведенных и иных примерах налицо сочетание административно-правовых, гражданско-правовых, финансово-правовых, природоохранных элементов. И даже государственные контракты (договоры), государственные заказы - не чисто административно-

правовые договоры, а смешанные варианты правовых отношений, предусматривающие гражданско-правовую ответственность.

Таким образом, договорные связи, даже если они развиваются в сфере государственного управления, не приобретают автоматически характер административно-правовых. Тем более они не выступают в качестве самостоятельных форм управленческой деятельности, например наряду с изданием односторонних правовых актов управления. Такого рода договоры носят, как правило, комплексный характер, регулируются в межотраслевом масштабе, а потому не могут выражать задачи и функции исполнительной власти, отождествляться по своей юридической роли с правовыми (двусторонними) актами управления.

Тем не менее некоторые свидетельства в пользу развития реальных договорных элементов административного типа найти можно. Под этим углом зрения прежде всего заслуживают внимания отдельные аспекты взаимоотношений между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Очевидно, что исполнительные органы, будучи органами государственной власти, не исключены из договорного процесса по разграничению и передаче полномочий в рамках, например, предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Именно на договорных началах определяются, в частности, исключительные предметы ведения и полномочия федеральных, в том числе и исполнительных, органов, а также предметы совместного ведения. В первом случае имеется в виду, например, управление федеральной собственностью, а во втором - разграничение государственной собственности. По взаимной договоренности федеральные и республиканские органы определяют статус федеральных природных ресурсов; для решения ряда вопросов на федеральном уровне требуется предварительное согласие (договорный элемент) республиканских органов. Особенностью такого рода отношений является то, что их административно-правовые аспекты сформулированы в рамках государственно-правовых отношений; реализуются же они в связях между конкретными органами исполнительной власти.

Примеры такого рода заслуживают большего внимания, поскольку в них административно-правовое начало выражается отчетливее, чем в отношениях смешанного типа (административно-гражданских, административно-трудовых, административно-финансовых и т.п.). Так, в Конституции РФ четко сформулировано, что федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий; органы исполнительной власти субъектов Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий (ч. 4 ст. 78).

Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации" от 17 декабря 1997 г. предусматривает, что на его заседаниях принимаются решения о подписании соглашений с органами исполнительной власти субъектов Федерации, что Правительство по соглашению с органами исполнительной власти субъектов может передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции, а также законодательству. Специально подчеркивается, что Правительство осуществляет переданные ему полномочия на основании соответствующих соглашений, которые можно считать правовой формой реализации исполнительной власти.

Примечательно, что во всех приведенных случаях говорится не о собственно административных договорах, а об их косвенном или опосредованном характере. Тем не менее четко вырисовывается отличительный признак рассматриваемых соглашений: в них речь идет о полномочиях по реализации исполнительной власти.

В столь же опосредованной форме элементы административно-правовых договоров обнаруживаются при анализе ряда законодательных актов (например, о налогах, об управлении федеральным имуществом). Определенные элементы такого рода имеют место и в трудовом законодательстве (например, предварительное соглашение об условиях поступления на государственную службу).

В настоящее время такого рода соглашения заложены в основание контрактной системы замещения должностей в Вооруженных Силах, при формировании администрации государственных объединений и организаций. При этом контракт содержит не только обычные для трудовых отношений элементы, но и определяет объем исполнительных функций и соответствующих им полномочий, что весьма важно с административно-правовых позиций. В силу этого конкретная система заполнения вакантных должностей (государственная служба) требует после достигнутого предварительного соглашения сторон последующего



одностороннего юридически властного решения полномочного исполнительного органа (должностного лица).

Оценивая проблему административно-правовых договоров (соглашений) в целом, можно утверждать, что они чаще всего и наиболее отчетливо выступают в роли юридических фактов особого рода, вызывающих возникновение административно-правовых отношений. Однако они предшествуют собственно юридически властной форме реализации исполнительной власти, сами таковой по своей сути не являясь. В случае заключения контрактов они требуют последующего юридически властного волеизъявления полномочного исполнительного органа (должностного лица); достижение соглашения между различными субъектами государственно-управленческой деятельности также затем требует соответствующего юридически властного оформления. В силу этого само соглашение непосредственно не порождает конкретные административные правоотношения, но способствует формированию сложного состава юридического факта: соглашение плюс последующее (как результат) правомерное действие властного субъекта управления в виде издания индивидуального правового акта (например, приказа о назначении на ту или иную должность). В других случаях результатом соглашения может быть издание нормативного административно-правового акта, что означает невозможность рассматривать соглашение как юридический факт.

Сейчас можно говорить о нескольких вариантах подхода к пониманию сути рассматриваемой проблемы.

1. Договоры (соглашения) смешанного типа, в рамках которых административно-правовые элементы проявляются частично и наряду с юридическими инструментами, используемыми иными отраслями российского права.

2. Договоры (соглашения) исполнительных органов с негосударственными субъектами по поводу реализации их субъективных прав (например, контракты по поводу службы), представляющие собой предшествующие принятию одностороннего юридически властного решения отношения типично горизонтального варианта. Исполнительный орган в такого рода соглашениях, тем не менее, в определенном объеме проявляет себя в качестве государственно-властного субъекта, т.е. он вправе в одностороннем порядке изменить условия договора или даже расторгнуть его, т.е. действовать в "вертикальном" варианте, что, однако, не изменяет саму природу договора, а, скорее, имеет отношение к его реализации. Значит, и данный тип договорных связей не является категорически административно-правовым.

3. Договоры (соглашения) между различными субъектами исполнительной власти по поводу объема полномочий по ее практической реализации. Это - собственно административно-правовые соглашения. Но они не порождают конкретных правоотношений, не подменяют собой правовые акты исполнительных органов, не являются собственно средством управляющего воздействия. Вообще же признание возможности не только горизонтальных, но и вертикальных договоров является предметом дальнейшего научного исследования.

## **Глава 9. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ МЕТОДЫ**

### **§ 1. Понятие административно-правовых методов**

Наряду с административно-правовыми формами в процессе практической реализации исполнительной власти важная роль отводится методам управленческой деятельности (методам управления). В чем их суть?

В общепринятом понимании метод означает способ, прием практического осуществления чего-либо. Применительно к государственно-управленческой деятельности под ним понимается способ, прием практической реализации задач и функций исполнительной власти в повседневной деятельности исполнительных органов (должностных лиц) на основе закрепленной за ними компетенции, в установленных границах и в соответствующей форме. В подобном виде "метод" позволяет получить необходимое представление о том, как функционирует механизм исполнительной власти, как практически осуществляются управленческие функции, с помощью использования каких средств. Данная категория имеет в силу этого прямое отношение к характеристике сущности процесса реализации исполнительной власти, являясь одним из ее неперенных элементов. Она служит также целям придания управлению динамики.

Следовательно, метод управления есть средство практического осуществления функций государственно-управленческой деятельности, достижения ее целей.

Методы любой деятельности разнообразны. В равной степени это относится и к методам управления, ибо различны по своему назначению субъекты исполнительной власти, различны и

находящиеся под их воздействием объекты. Но это не исключает возможности определенным образом типизировать их в интересах выявления присущих им наиболее значимых свойств и специфических черт.

Наиболее характерно для методов управления следующее.

1. Они органически связаны с целевым назначением этого вида государственной деятельности как особого варианта практической реализации единой государственной власти.

2. Они выражают управляющее (упорядочивающее) воздействие субъектов исполнительной власти на соответствующие объекты.

3. Они непосредственно выражаются в связях между субъектами и объектами государственного управления.

4. Они используются субъектами исполнительной власти в качестве средств реализации закрепленной за ними компетенции.

5. Метод управления всегда имеет своим адресатом соответствующий объект (индивидуальный либо коллективный).

6. С учетом многообразия приемов и способов реализации управленческой компетенции метод управления есть определенная возможность решения управленческих задач, стоящих перед субъектом исполнительной власти.

7. В методах управления в соответствующем объеме находит свое выражение государственный (публичный) интерес, управляющая воля государства.

8. Метод управления всегда непосредственно выражает принадлежащие государству и его исполнительному аппарату полномочия юридически властного характера.

9. Для методов управления характерна правовая форма их непосредственного практического выражения. Свое наиболее осязаемое проявление они получают в правовых актах управления.

10. Выбор конкретных методов управляющего воздействия находится в прямой зависимости не только от особенностей организационно-правового статуса субъектов исполнительной власти, но прежде всего - от особенностей объекта управления (например, от формы собственности, от его индивидуального или коллективного характера и т.п.).

Итак, по главным своим показателям метод управления есть средство целенаправленного управляющего воздействия. Такой подход к его пониманию сближает его с методом правового регулирования управленческих общественных отношений. Общее для них - и тот, и другой являются регулирующими средствами, т.е. выступают в роли "носителей" административно-правовых предписаний, запретов и дозволений. Однако акценты при этом различны: либо речь идет о механизме правового регулирования, в принципе едином для всех отраслей права, либо об управленческом "инструментарии", используемом конкретными исполнительными органами (должностными лицами) для решения стоящих перед ними повседневных задач. Методы правового регулирования распространяются на всех участников регулируемых общественных отношений, включая и эти органы (должностных лиц), в то время как методы управления используются только ими. Конечно, в них находят соответствующее выражение методы административно-правового регулирования, что, тем не менее, не приводит к их отождествлению, хотя в своем правовом выражении метод управления может совпадать с методом правового регулирования. Но для этого он должен быть, во-первых, обязательно юридически оформленным и, во-вторых, иметь нормативное выражение, ибо правовое регулирование всегда нормативно. Методы же управления в наиболее типичном варианте - индивидуализированы. Налицо определенная степень производности методов государственно-управленческой деятельности от методов административно-правового регулирования этой деятельности. С другой стороны, нельзя отрицать и тот факт, что, например, целенаправленное управляющее воздействие составляет содержание как нормативных, так и индивидуальных юридически властных волеизъявлений. Однако не все методы управления правовые, что также следует учитывать. Тем не менее тесная связь двух вариантов понимания категории "метод" применительно к административно-правовому воздействию на сферу государственного управления налицо.

Главный критерий, необходимый для разграничения названных вариантов, в методологическом смысле следующий: метод правового регулирования - функция административного права; метод управления - функция субъекта административного права, причем не всякого, а лишь того, который одновременно является субъектом исполнительной власти (государственного управления).

Метод управления, будучи способом непосредственного управляющего воздействия со стороны исполнительного органа (должностного лица) на соответствующий объект, несет в своем содержании определенный "заряд" юридически властных полномочий, совокупность

которых непосредственно предопределена сущностью административно-правового регулирования.

Следует различать:

а) методы управляющего воздействия; они всегда имеют внешнее юридически властное значение и выражение и являются собственно методами управления;

б) методы организации работы аппарата управления; они имеют чисто внутриаппаратное значение;

в) методы совершения отдельных управленческих действий; это методы процедурного характера.

Первые из них - административно-правовые методы. В них проявляются все основные качества, присущие государственно-управленческой деятельности, в рамках которой реализуется исполнительная власть. С помощью такого рода методов, имеющихся в том или ином наборе в распоряжении каждого субъекта исполнительной власти, управляющее воздействие на объект практически осуществляется путем использования административно-правовых форм управления. Налицо - прямая связь между административно-правовыми формами и административно-правовыми методами. Практически тот или иной метод управления находит свое выражение в нормативных либо индивидуальных правовых актах управления.

Проблема административно-правовых методов чрезвычайно актуальна. Она обострена в настоящее время в связи с переходом к рыночным отношениям, с серьезными изменениями в механизме государственного управления и в организационно-правовом статусе многих субъектов управления и, что особенно важно, объектов (например, резкое усиление самостоятельности организаций и территорий), с известным развитием договорных связей в сфере государственного управления.

Под влиянием происходящих изменений вполне резонно ставится вопрос о границах использования в качестве метода управления прямых и односторонних юридически властных предписаний субъектов исполнительной власти. Однако это вовсе не означает полный отказ от присущей государственно-управленческой деятельности властности. Она объективно необходима и в условиях, когда непосредственная база для прямого распорядительства сверху сокращается и в виду разгосударствления множества хозяйственных и иных объектов. Возрастает удельный вес общерегулятивных средств воздействия на экономику и другие области жизни общества. Этому способствует известная деформация организационно-правовых связей между субъектами и объектами государственного управления (устранение прямой организационной подчиненности организаций органам исполнительной власти, перенесение центра тяжести работ по непосредственному управлению в хозяйственные структуры нового типа - концерны, корпорации и т.п., укрепление реальных начал федерализма и проч.). Значительно усиливается обратное влияние объектов управления на исполнительный аппарат.

## **§ 2. Виды административно-правовых методов**

Средства реализации управленческих задач и функций разнообразны, что дает основу для их классификации.

С общетеоретических позиций проявляется действие универсальных методов любой деятельности - убеждения и принуждения. Это - два взаимосвязанных, взаимодополняющих "полюса" единого целого, т.е. механизма обеспечения должного поведения и правопорядка.

С помощью средств убеждения прежде всего стимулируется должное поведение участников управленческих общественных отношений путем проведения воспитательных (включая правовое воспитание), разъяснительных, рекомендательных, поощрительных и иных мер преимущественно морального воздействия. Принуждение традиционно рассматривается в качестве вспомогательного метода воздействия, используемого в силу нерезультативности убеждения. В случае нарушения требований административно-правовых норм оно выражается в применении дисциплинарной или административной ответственности. При необходимости в обеспечении общественной безопасности действует особый комплекс принудительных мер, в совокупности с юридической ответственностью обозначаемых как административное принуждение.

Специальный подход к проблематике видовой классификации административно-правовых методов исходит прежде всего из содержания управляющего воздействия. Из множества классификационных вариантов, как правило, наиболее распространенным является выделение двух групп методов, а именно - административных и экономических. Приоритет, отдаваемый

именно этим вариантам, порождает немало противоречивых суждений, разночтений, а потому проблема методов управления нуждается в детальном освещении.

Административные методы обычно квалифицируются в качестве способов или средств внеэкономического или прямого управляющего воздействия со стороны субъектов государственно-управленческой деятельности на соответствующие объекты управления независимо от конкретной области общественной жизни. Свое выражение они находят в совершении субъектом управления таких управленческих действий, в содержании которых проявляется властное обеспечение должного поведения управляемых объектов. Прямой их характер означает, что субъект управления в рамках своей компетенции принимает управленческое решение (правовой акт управления), юридически обязательное для объекта управления, т.е. адресата. Налицо - прямое предписание ("команда"), ибо управляющее воздействие предполагает императивный (директивный) вариант волеизъявления субъекта управления. Такой характер управляющего воздействия вытекает непосредственно из властной природы управления, являющегося одним из существенных каналов практической реализации государственной власти. Подразумевается реализация исполнительной власти.

Внеэкономический характер данных методов означает, что реальным объектом управления является сознательно-волевое поведение управляемых (будь то гражданин или предприятие и т.п.). Должное поведение в сфере государственного управления обеспечивается через волю и сознание управляемых ("соподчинение воле"). При этом используются в необходимой мере средства убеждения и принуждения. Допускается возможность юридического принуждения к должному поведению, что, однако, не дает оснований для отождествления прямого управляющего воздействия с принуждением.

С учетом названных качеств административных методов очевидно, что без их использования невозможно достижение целей упорядочивающего воздействия на поведение различных участников управленческих общественных отношений. Кто-то должен решать повседневно возникающие в этой сфере вопросы, для чего и необходимы соответствующие рычаги юридического властвования. И они находятся в руках субъектов государственно-управленческой деятельности, которые осуществляют администрирование, т.е. управление. На этой базе и возникло наименование наиболее характерных для этих субъектов методов - административные.

Экономические методы обычно характеризуются в качестве способов или средств экономического или косвенного воздействия со стороны субъектов государственно-управленческой деятельности на соответствующие объекты управления. Главное при этом заключается в том, что с их помощью субъект управления добивается должного поведения управляемых путем воздействия на их материальные интересы, т.е. опосредованно в отличие от способов прямого властного воздействия.

Последние здесь отсутствуют. Объект управления ставится в такие условия, когда он сам начинает действовать должным образом не под влиянием директивных предписаний (команд) субъекта управления, а в силу того, что такое его поведение материально стимулируется. Чаще всего стимулирующие средства сводятся к экономическим (например, материальное поощрение, предоставление имущественных льгот и т.п.). Тем самым стимулируется экономическая (материальная) заинтересованность объекта в выполнении поставленных перед ним задач. Управляющее воздействие осуществляется не прямо на поведение (это можно делать, а это нельзя и т.п.), а косвенно (опосредованно), т.е. через воздействие на материальные (имущественные) интересы объекта управления. Должное поведение последнего достигается перспективами материальных выгод, равно как и угрозой материальных санкций. Следовательно, экономические рычаги, используемые в процессе решения управленческих задач, устанавливают систему материальных стимулов. Однако управляющее воздействие составляет содержание и таких рычагов, что сближает их по конечной цели с рычагами прямого (административного) характера.

Проблема методов управления диалектична. Это означает, что недопустимо антагонистическое противоречие между методами прямого и косвенного воздействия. И для этого имеются соответствующие причины.

Во-первых, поскольку управленческая деятельность по своей природе административная ("административное" суть "управленческое"), постольку любые методы, используемые в процессе ее практического осуществления, не могут не быть административными. В силу этого выделение административных и экономических методов управления алогично; буквально имеются в виду "управленческие методы управления", независимо от того, какое содержание в них вложено, т.е. единые по своей сути методы управления.

Во-вторых, средства прямого (административного) и косвенного (экономического) назначения используются с единой конечной целью - реализация управленческого воздействия субъекта управления на поведение объекта управления.

В-третьих, эти средства практически используются одними и теми же, а не различными субъектами исполнительной власти.

В-четвертых, они используются в отношении одних и тех же объектов управления; не существует таких объектов, которые нуждаются исключительно в косвенном управляющем воздействии.

В-пятых, прямые и косвенные средства используются в практической деятельности соответствующих исполнительных органов (должностных лиц) в рамках единого варианта, а именно - как одностороннее и властное волеизъявление субъекта управления. Например, поощрительные или стимулирующие меры (премии, материальные льготы и т.п.) оформляются в виде соответствующих управленческих решений (приказ о премировании, решение о предоставлении кредитных или налоговых льгот и т.п.).

В-шестых, для реализации прямого и косвенного управляющего воздействия требуется, как правило, единая правовая форма. Между тем нередко при выделении административных и экономических методов исходят из того, что первые регламентированы правом, а вторые базируются непосредственно на объективных экономических закономерностях общественного развития. Подобная аргументация глубоко ошибочна. Методы управления в обобщенном виде могут быть представлены только как административно-правовые. Без правовой регламентации и юридической формы невозможно осуществлять эффективное, рациональное и грамотное управление вообще. Тем более, что речь идет о самом существенном - о непосредственном (или опосредованном) управляющем воздействии на объект управления.

В-седьмых, практически в правовых актах управления можно обнаружить органическое сочетание экономического содержания и административно-правовой формы. Так, указы Президента РФ о повышении уровня заработной платы отдельным категориям работников, о материальных компенсациях в связи с инфляцией, несомненно, затрагивают материальные интересы, являясь в то же время юридической формой реализации государственно-управленческих функций. Экономические рычаги управляющего воздействия, следовательно, приобретают жизненность не сами по себе, а с помощью административно-правовых средств.

Конкретное содержание административно-правовых методов достаточно разнообразно. Это - установление правил поведения в сфере государственного управления общеобязательного или частного характера; утверждение конкретных (адресных) заданий; предписания о совершении определенных действий; назначение на должности; удовлетворение законных притязаний участников регулируемых отношений; запрещение определенных действий; выдача разрешений различного рода; осуществление регистрационных действий; проведение контроля и надзора; материальное и моральное поощрение; применение материальных санкций; разрешение споров между участниками управленческих отношений; установление стандартов; оформление государственных заказов; применение административно-принудительных мер и т.п.

## **Глава 10. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ**

### **§ 1. Сущность убеждения и принуждения**

Для каждой стадии социально-экономического развития общества свойственна собственная основа формирования государственных учреждений (государственной власти), системы права, методов управления и т.п. Таким образом, объективные закономерности определяют как те цели, которые мы перед собой ставим, так и возможности, в том числе способы и средства, т.е. методы воздействия на общественные отношения, имеющиеся для достижения этих целей.

Управление делами государства, реализация исполнительной власти, обеспечение дисциплины и правопорядка осуществляются с помощью активных способов целенаправленного воздействия на сознание и поведение людей. В современных условиях в качестве этих способов выступают два универсальных метода государственного управления - убеждение и принуждение.

Проблема убеждения и принуждения в современном обществе - это проблема методов социального (государственного и негосударственного) управления экономическими,

политическими, социальными, духовными процессами, это проблема методов регулирования взаимоотношений между людьми.

Убеждение и принуждение как методы государственного управления - явления социальные, поскольку они реализуются в связях между участниками конкретных общественных отношений. Эти методы, представляя собой систему способов организующего воздействия государства (органа управления, должностного лица) на сознание и поведение людей, являются необходимым условием нормального функционирования общества в целом, любого государственного объединения, любого процесса управления.

Социальное назначение и эффективность этих методов определяются тем, что они:

а) обусловлены общими социально-экономическими закономерностями развития современного общества;

б) должны находиться в неразрывном единстве;

в) зависят от того, насколько правильно, социально адекватно отражают требования жизни, экономические и политические потребности развития общества;

г) основаны на соотношении убеждения и принуждения, обусловливаемом сущностью и состоянием общества и государства, которое может быть тоталитарным, полицейским или демократическим, правовым.

Российское государство, будучи по самой своей природе демократическим государством, не может строить отношения с населением на каких-либо иных основах, кроме убеждения граждан в правильности своей политики и принуждения в отношении тех, чьи устремления и действия расходятся с нормами права. Убеждение и принуждение используются государством не во имя каких-то абстрактных целей, а в интересах создания необходимых условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Следовательно, суть соотношения убеждения и принуждения состоит в том, что они взаимно дополняют друг друга, способствуя достижению одних и тех же целей.

Главное заключается в том, что государство, органы исполнительной власти и органы местного самоуправления осуществляют не карательную, а творческую, созидательную деятельность, и именно в этом ключ к пониманию сущности и назначения убеждения и принуждения в современном обществе.

В качестве основного метода своей деятельности государство, органы исполнительной власти и органы местного самоуправления используют убеждение граждан в необходимости сознательного и добровольного соблюдения Конституции РФ, законов и иных правовых актов Российской Федерации. Однако в условиях, когда совершаются правонарушения, возникают различные угрозы гражданам, обществу и государству, органы государственного управления, их должностные лица и другие полномочные государственные служащие вынуждены принуждать к соблюдению правовых норм лиц, нарушающих существующий порядок.

При воздействии на сознание людей путем убеждения у личности создаются внутренние моральные стимулы, потребность правомерного поведения, принуждение же заставляет гражданина изменить свое поведение в удобную для общества сторону, поскольку оно связано с ограничением некоторых прав и интересов лиц, совершивших противоправные поступки, а также обеспечивает предупреждение правонарушений со стороны других граждан.

Таким образом, под содержанием убеждения и принуждения следует понимать систему мер, в которых конкретизируется государственное управляющее воздействие в целях обеспечения должного или возможного поведения субъектов административного права.

Содержание метода убеждения весьма разнообразно и выражается в воспитательной, организаторской и пропагандистской работе, в разъяснении решений, принимаемых органами государственной власти, в широкой системе поощрений.

Убеждение далеко не всегда оказывается достаточным средством воздействия в отношении отдельных лиц, нарушающих нормы поведения в обществе. Поэтому государство, защищая права и свободы граждан, интересы общества, принуждает лиц, не поддающихся мерам убеждения и общественного воздействия, к соблюдению порядка, устанавливает различные виды ответственности за совершение правонарушений. Убеждение при этих обстоятельствах перестает быть единственным средством воздействия. Возникает объективная необходимость применения принуждения. При этом органы государственного управления используют принуждение в целях искоренения антиобщественных явлений, охраны собственности, воспитания дисциплины труда и организованности.

Принуждение обусловлено объективными потребностями развития общества, является свойством государственной власти, поскольку оно - необходимый элемент всякой социальной организации и "качество всякой власти".

Государственное принуждение в зависимости от характера общественно опасного деяния (события) и непосредственного объекта воздействия подразделяется на физическое и психическое (угроза, страх наступления неблагоприятных последствий). Его цель - заставить конкретные субъекты права соблюдать определенные предписания или воздержаться от тех или иных действий. Принуждение является методом, формирующим состояние подчиненности субъектов, и представляет собой властное веление или прямое действие. Достижение желаемого результата при использовании метода принуждения осуществляется вопреки воле субъекта, при его внутреннем, а подчас и внешнем сопротивлении.

Государственное принуждение опосредуется в праве, выступает в форме правового принуждения и выражается в конкретных принудительных мерах, применяемых компетентными государственными органами. К ним относятся: меры юридической ответственности (уголовной, административной, дисциплинарной, материальной); меры пресечения и административно-предупредительные меры принудительного характера (например, таможенный досмотр, меры карантинного характера, принудительное медицинское освидетельствование).

В качестве непосредственного объекта физического принуждения выступают личность и материальное положение юридического лица. Физическое принуждение может выражаться в конкретных мерах, т.е. в определенных ограничениях, лишении некоторых благ, имеющих в распоряжении субъекта.

Принуждение характеризуется рядом признаков. Оно является в полной мере правовым, подчиняется общим принципам права, применяется на основе строгой правовой регламентации, нормативного установления оснований, порядка и процедуры реализации конкретных мер принудительного воздействия. Тем самым гарантируются права и свободы граждан, интересы общества и государства.

Назначение принуждения состоит в восстановлении социальной справедливости, воспитании правонарушителей, предупреждении новых правонарушений. В этих условиях особое значение приобретает неизбежность наказания. При этом принуждение не имеет цели причинить нарушителю физические страдания или унижить его человеческое достоинство. Вместе с тем оно содержит карательный и устрашающий элементы, которые, однако, носят подчиненный характер и направлены на предупреждение правонарушений, воспитание и исправление лиц, их совершивших.

## **§ 2. Понятие и основания административного принуждения**

Административное принуждение обладает рядом специфических признаков, которые позволяют выделить его в качестве самостоятельного вида государственного принуждения.

К ним можно отнести следующие.

Административное принуждение - особый вид государственного принуждения, имеющий своим назначением охрану общественных отношений, складывающихся преимущественно в сфере государственного управления. Меры административного принуждения используются в процессе реализации исполнительной власти соответствующими органами и должностными лицами, что является результатом проявления их государственно-властных полномочий. Всем мерам административного воздействия присущ властно-принудительный характер.

Данный признак административного принуждения необходимо подчеркнуть особо, поскольку некоторые специалисты отрицают принудительный характер ряда мер административного воздействия (например, карантина, таможенного досмотра), отождествляя их с правовыми запретами и обязанностями, самими обязывающими нормами права, которые, разумеется, мерами принуждения не являются.

В то же время, говоря об этих мерах, имеются в виду не общие запреты, не диспозиции норм права, а конкретные меры государственного принуждения, выражающиеся в непосредственной оперативной деятельности государственных органов, должностных лиц, в фактических актах прямого воздействия на поведение людей, их волю, в частности, помещение людей, находящихся в карантинной зоне, в обсерватор, производство личного досмотра пассажиров и т.п. При этом добровольное выполнение установленных правил (карантинного режима, правил досмотра) теми субъектами, к которым они обращены, не устраняет их объективно принудительного содержания - серьезных ограничений их личной свободы, личной и имущественной неприкосновенности.

В ряде случаев отрицается принудительный характер административно-правовых мер (например, задержания и доставления в милицию), применяемых к невменяемым, лицам, находящимся в состоянии сильного алкогольного или наркотического опьянения и которые полностью или частично теряют способность к сознательному и, следовательно, волевому

поведению. Обосновывается эта позиция тем, что в подобных случаях отсутствует волевой объект принуждения. Однако очевидно, что принудительное воздействие осуществляется независимо от его воли и непреодолимо для субъекта. И если лицо неспособно сознавать, воспринимать и оценивать характер оказываемого на него воздействия, то это, конечно, не устраняет объективно принудительного содержания такого воздействия.

Административное принуждение по своему содержанию заключается во внешнем государственно-правовом психическом и физическом воздействии на сознание и поведение людей в форме ограничений (лишений) личного, организационного или имущественного характера, т.е. тех или иных неблагоприятных последствий.

Внешние формы проявления административного принуждения весьма различны. Это обусловливается разнообразием обеспечиваемых с их помощью отношений, целями, основаниями применения принуждения, содержанием компетенции органов и должностных лиц, которые наделены правом использования этих мер, и рядом других обстоятельств. Личные ограничения могут выражаться, например, в административном аресте за мелкое хулиганство, в задержании и доставлении нарушителя в милицию. К организационным ограничениям относятся, например, закрытие предприятий общественного питания ввиду их антисанитарного состояния, приостановление функционирования зрелищных учреждений вследствие нарушений правил противопожарной безопасности. К имущественным ограничениям относятся, в частности, штраф, конфискация, реквизиция.

Все меры административного принуждения применяются для того, чтобы заставить субъекта совершить те или иные действия или воздержаться от них либо подчиниться установленным правоограничениям. Таким образом, объектом принудительного воздействия в конечном итоге оказывается не сама личность, а ее поведение.

Меры административного принуждения могут устанавливаться только правовыми актами. Применение этих мер допускается лишь на основе законов и других нормативных предписаний и только в пределах и формах, предусмотренных нормами права. Следовательно, административное принуждение является правовым принуждением, направленным на реализацию правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере государственного управления.

Административное принуждение применяется лишь уполномоченными на то органами и должностными лицами. Их круг строго определен правовыми актами. Как правило, к ним относятся исполнительные органы и их должностные лица, уполномоченные на осуществление правоохранительных функций в сфере государственного управления (например, органы внутренних дел, контрольно-надзорные органы). Таким образом, административное принуждение характеризуется множественностью органов и должностных лиц, полномочных применять меры такого принуждения.

Специфика управленческих отношений объективно определяет необходимость самостоятельной и быстрой реакции соответствующих должностных лиц на правонарушения, оперативного использования ими дозволенных правом мер. Нарушения правопорядка должны быть прекращены немедленно, ибо они затрагивают интересы всего общества, нередко угрожают личной и имущественной безопасности граждан.

В связи с этим очевидной становится особенность административного принуждения, которое должно заключаться в немедленном его применении с целью предупредить, пресечь противоправное посягательство, безотлагательном следовании за совершенным правонарушением. Именно в этом и состоит эффект административного принуждения.

Административное принуждение характеризует внесудебный порядок его применения соответствующими органами исполнительной власти, должностными лицами в процессе реализации своей компетенции без обращения в суд. Вместе с тем правом административной юрисдикции наделены суды и единолично судьи, которые рассматривают значительную категорию дел об административных правонарушениях и применяют к виновным меры административного наказания, например, за мелкое хищение.

Административное принуждение осуществляется в рамках особых охранительных административно-правовых отношений, складывающихся в сфере государственного управления и охватывающих права и обязанности компетентных органов и лиц, к которым оно применяется. Применение мер административного принуждения в деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц ограничивается сферой защиты преимущественно общеобязательных правил поведения, не имеющих ведомственных границ, например правил пожарной безопасности, правил лицензионно-разрешительной системы, природоохранных правил и т.д.



Административное принуждение характеризует и то обстоятельство, что компетентный государственный орган и лица, к которым оно применяется, не связаны отношениями служебной подчиненности, что отличает его от дисциплинарного принуждения, реализуемого в рамках государственно-служебных отношений. Административное принуждение может использоваться в отношении широкого круга субъектов административного права.

Процессуальный порядок его применения отличается оперативностью, относительной простотой и экономичностью.

Административное принуждение применяется не только к физическим лицам (гражданам России, иностранным гражданам и лицам без гражданства), но и в отношении юридических лиц. В связи с переходом к рыночной экономике и появлением негосударственных организаций расширяется сфера применения административного принуждения в виде достаточно крупных штрафных санкций за нарушение юридическими лицами общеобязательных правил, установленных законодательными актами в области строительства, за нарушение земельного, налогового и таможенного законодательства, нарушения правил пожарной безопасности, законодательства о рекламе и т.д.

Одним из важнейших признаков административного принуждения является специфическая юридическая природа оснований его применения. Основанием применения административного принуждения являются: во-первых, совершение административного правонарушения, во-вторых, наступление особых условий, предусмотренных правовой нормой, например эпидемий, эпизоотий, стихийных бедствий, катастроф техногенного характера и других чрезвычайных обстоятельств, при которых меры административного принуждения используются при отсутствии правонарушения и вины человека в целях предупреждения возникновения тех или иных опасных последствий, их локализации. Необходимо подчеркнуть коренное отличие оснований административного принуждения от оснований иных видов государственного принуждения, в частности уголовного наказания, в качестве которого может выступать только совершение преступления.

### **§ 3. Виды административного принуждения**

Административное принуждение охватывает понятие правовой ответственности, но им не исчерпывается, ибо не всякая принудительная мера, применяемая органами государства, может быть отнесена к разряду мер юридической ответственности. Более того, в обеспечении государственного управления первостепенное значение принадлежит не только юридической ответственности, но и другим видам правового принуждения. К ним, например, относятся те меры, назначение которых исчерпывается одним принуждением к исполнению возложенной на лицо обязанности или восстановлением нарушенного (нарушаемого) права.

Меры административного принуждения весьма разнообразны. Они различаются по целям, основаниям и порядку применения, что создает объективные предпосылки для их классификации.

В зависимости от целей и способа обеспечения правопорядка, определяемых объективным характером общественных отношений и противоправных посягательств на эти отношения, все меры административного принуждения можно подразделить на четыре группы:

- 1) административно-предупредительные меры;
- 2) меры административного пресечения;
- 3) меры административной ответственности;
- 4) меры административно-процессуального обеспечения.

Меры административного принуждения направлены на предупреждение правонарушений или наступления тех или иных неблагоприятных последствий (например, эпидемии); затем, если правонарушение возникло, их цель - пресечь, прекратить его и лишь позднее может появиться необходимость наказания правонарушителя. При этом применение административного наказания представляет собой реализацию административной ответственности за совершенное правонарушение, тогда как административные меры предупредительного характера могут применяться и при отсутствии правонарушений (например, личный досмотр пассажиров в аэропортах).

Кодексом РФ об административных правонарушениях (ст. 27.1) предусмотрена возможность применения принудительных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Они применяются в целях пресечения административных правонарушений, когда исчерпаны другие меры воздействия, установления личности, составления протокола об административном правонарушении, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дел и исполнения постановлений по делам об административных

правонарушениях. Таким образом, речь идет в данном случае о мерах административного принуждения процессуального характера.

Административно-предупредительные меры. Применение принудительных средств законодательство связывает, как правило, с фактом нарушения лицом возложенных на него правовых обязанностей. Однако угроза общественным и личным интересам и причинение им ущерба могут возникнуть вследствие не только правонарушения, но и стихийных бедствий, действий психически больных лиц и т.п. Поэтому государство вынуждено прибегать к применению принудительных мер и в отношении лиц, невиновных в нарушении норм права, компетентные органы в предусмотренных законом случаях ограничивают их права. Таковы действия пожарных, уничтожающих постройки в целях локализации пожара, и т.д. Основной целью названных защитных мер государства являются предупреждение правонарушений и уклонения от выполнения юридических и иных обязанностей, а также обеспечение общественной безопасности.

Следовательно, основанием для применения административно-предупредительных мер является не правонарушение, а наступление особых, установленных законодательством обстоятельств как связанных, так и не связанных с действиями человека. Для их применения не требуется факта нарушения правовой нормы, а необходимо наступление, как правило, особых условий, предусмотренных гипотезой нормы. Это могут быть пожары, наводнения, эпидемии, эпизоотии, аварии, розыск преступника, несчастные случаи и т.п.

Законодатель не только закрепляет юридически властные полномочия на применение исполнительными органами таких принудительных мер, как реквизиция, карантин, принудительный осмотр грузов, освидетельствование и других аналогичных мер, но и определяет порядок реализации этих мер.

Административно-предупредительным мерам присуща ярко выраженная профилактическая направленность.

Государство, используя административно-предупредительные меры, стремится защитить общественные отношения от возможных нарушений, причинения им того или иного вреда, предотвратить их наступление. При применении административно-предупредительных мер, предусмотренных законом или иными нормативными актами, в целях предупреждения возможных нарушений имеются в виду такие ситуации, которые, если их не принять во внимание, ведут к действительному, реальному совершению правонарушений, наступлению тяжких последствий.

Так, в соответствии с п. 18 ст. 11 Закона РФ "О милиции" от 18 апреля 1991 г. (в редакции Федерального закона от 31 марта 1999 г.) сотрудникам милиции предоставлено право беспрепятственно входить в жилые и другие помещения граждан, на принадлежащие этим гражданам земельные участки, на территорию и в помещения, занимаемые организациями, и осматривать их при преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступлений, либо при наличии достаточных данных полагать, что там совершено или совершается преступление, произошел несчастный случай, а также для обеспечения личной безопасности граждан и общественной безопасности при стихийных бедствиях, катастрофах, авариях, эпидемиях, эпизоотиях и массовых беспорядках. Органы внутренних дел (милиция) наделены также правом оцеплять (блокировать) участки местности при ликвидации последствий стихийных бедствий, пожаров, аварий, катастроф, проведении карантинных мероприятий в случае эпидемии или эпизоотии, пресечении массовых беспорядков и групповых действий, нарушающих работу транспорта, связи, организаций, а также при розыске совершивших побег осужденных и лиц, заключенных под стражу, преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступлений, осуществляя при необходимости досмотр транспортных средств, и т.п.

Отмечая общность всех административно-предупредительных мер, нельзя не заметить различий между отдельными превентивными мерами по их непосредственному назначению и характеру правоограничений.

По этому критерию среди административно-предупредительных мер можно выделить четыре группы:

- 1) меры, применяемые в целях предотвращения угрозы наступления возможных вредных, опасных, а нередко и тяжких последствий, например, введение карантина в местностях, пораженных эпидемией или эпизоотией, закрытие участков Государственной границы при вспышке опасных инфекционных заболеваний на сопредельной территории и др.;

- 2) меры, направленные на предупреждение правонарушений, причем не только административных правонарушений, но и преступлений (таможенный досмотр, проверка документов, удостоверяющих личность);

3) меры, препятствующие уклонению соответствующих субъектов от исполнения ими обязанностей (реквизиция, принудительное медицинское освидетельствование и проч.);

4) особую группу составляют так называемые лечебно-предупредительные меры принуждения, назначение которых не только обеспечение общественной безопасности, но и лечение опасных душевнобольных, наркоманов, инфекционных больных и т.д.

Меры административного пресечения. Реальные правонарушения представляют непосредственную угрозу охраняемым общественным отношениям, причиняют им вред. Интересы их защиты требуют немедленного принятия мер органами исполнительной власти и их должностными лицами в целях пресечения действий, нарушающих правовые предписания. Такими мерами являются, например, административное задержание нарушителя, запрещение эксплуатации неисправных машин и механизмов, приостановление работы магазинов или предприятий общественного питания при нарушении санитарных правил и т.п.

Суть подобных мер, несмотря на их многообразие, состоит в принудительном прекращении противоправных действий (деятелиности) граждан, должностных лиц, организаций, нарушающих установленный порядок.

Значение этих мер в системе правоохранительных средств особенно велико, поскольку в ходе их применения пресекаются наиболее распространенные правонарушения - административные правонарушения, обеспечивается возможность привлечения нарушителей к ответственности. Однако назначение мер административного пресечения не исчерпывается борьбой с административными правонарушениями. Они могут применяться также и для прекращения преступных действий. Так, соответствующие надзорные органы приостанавливают работы, эксплуатацию машин и механизмов, которые ведутся с нарушением правил и норм безопасности и охраны недр, независимо от того, явилось ли это следствием административного правонарушения или преступления. Таким образом, меры административного пресечения являются одним из эффективных средств борьбы с правонарушениями.

Далее, в соответствии с законодательством органы санитарно-эпидемиологического надзора имеют право выносить постановления об уничтожении, переработке или ином использовании продуктов питания, признанных негодными к употреблению. Между тем непригодными продукты могут стать в силу как правонарушения, так и естественных причин. Для применения названной меры принуждения важен сам факт непригодности продуктов, а не ее причины. Поэтому меры административного пресечения являются средством защиты общественных отношений от опасности независимо от того, возникла она вследствие правонарушения или иного деяния или события.

Таким образом, основаниями применения мер административного пресечения являются: во-первых, совершение правонарушения и, во-вторых, совершение объективно противоправных деяний или наступление представляющих опасность противоправных состояний или событий. При таких обстоятельствах применение мер пресечения обуславливается необходимостью быстрого и эффективного прекращения различного рода посягательств на личную безопасность, права и свободы граждан, интересы государственных, общественных организаций.

Многообразные меры административного пресечения можно сгруппировать в несколько видов.

В частности, к ним относятся меры:

1) применяемые непосредственно к личности правонарушителя (требование прекратить неправомерное поведение, непосредственное физическое воздействие, административное задержание и доставление в милицию и др.);

2) имущественного характера (изъятие огнестрельного охотничьего оружия, снос самовольно возведенных строений и др.);

3) технического характера (запрещение эксплуатации неисправного транспорта, приостановление работы предприятий ввиду нарушения правил техники безопасности, правил пожарной безопасности, запрещение или ограничение ремонтно-строительных работ на улицах и дорогах, если не соблюдаются требования по обеспечению общественной безопасности, и др.);

4) финансового характера (прекращение кредитования, сокращение бюджетного финансирования, отзыв лицензии, дающей право осуществлять финансовые операции, изъятие (взимание) в доход бюджета сумм, полученных предприятиями, учреждениями и организациями в результате нарушения финансовой дисциплины, законодательства о ценах, о реализации нестандартной продукции и др.);

5) медико-санитарного характера (отстранение от работы инфекционных больных, запрещение эксплуатации предприятий торговли или общественного питания из-за их антисанитарного состояния и др.);

6) связанные с осуществлением лицензионно-разрешительной системы (аннулирование разрешения, например, вида на жительство иностранного гражданина, приостановление действия лицензии);

7) специального или исключительного назначения (применение огнестрельного оружия, химических слезоточивых веществ, водометов, резиновых палок, наручников и др.).

Меры административного пресечения тесно связаны с мерами административной ответственности и нередко предшествуют им, обеспечивая возможность ее фактической реализации. Административное задержание, личный досмотр, изъятие вещей и документов позволяют установить личность правонарушителя, составить документы, необходимые для привлечения его к ответственности, сохранить вещественные доказательства по делу, обеспечить исполнение постановления о назначении административного наказания.

Рассмотрим подробнее некоторые из наиболее часто применяемых мер административного пресечения.

**Доставление.** Эта мера, предусмотренная ст. 27.2 КоАП, представляет собой 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.

Доставление нарушителя - это правовая принудительная мера, состоящая в кратковременном ограничении свободы действий и передвижения лица и перемещении его с места совершения административного правонарушения в орган внутренних дел (милицию), в служебное помещение внутренних войск, штаб народной дружины, общественный пункт охраны правопорядка, орган местного самоуправления, служебное помещение государственных органов, осуществляющих контрольно-надзорные функции в пределах предоставленной им компетенции. Таким образом, доставление нарушителя по своей юридической природе выступает в качестве составной части административного задержания, однако с той особенностью, что срок административного задержания начинается только с момента доставления правонарушителя в орган, полномочный рассмотреть дело об административном правонарушении и принять по нему то или иное решение.

Общая цель доставления - составление протокола об административном правонарушении. Однако в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях в зависимости от характера и обстоятельств правонарушения предусматривается достижение и других целей доставления:

а) пресечение правонарушения (например, при посягательствах на охраняемые объекты и другое имущество, при нарушении режима Государственной границы РФ, неповиновении сотрудникам органов внутренних дел, военнослужащим, представителям общественности при выполнении ими государственных обязанностей в пределах их компетенции);

б) установление личности нарушителя при отсутствии у него документов, удостоверяющих личность, и свидетелей, которые могут сообщать о нем необходимые данные;

в) установление принадлежности транспортных средств и перевозимых грузов при отсутствии необходимых документов;

г) установление принадлежности орудий совершения или непосредственного предмета административного правонарушения при совершении лесонарушений, нарушений правил охоты и рыболовства, других правил об охране и использовании животного мира, совершении правонарушений на континентальном шельфе Российской Федерации и др.

Правом доставления нарушителя пользуются специально уполномоченные лица различных органов исполнительной власти. Так, в соответствии с Законом РФ "О милиции" все сотрудники органов внутренних дел (милиции) имеют право осуществлять доставление лиц, совершивших административные правонарушения, и лиц, подозреваемых в совершении преступлений, независимо от того, находятся они в форменной или в гражданской одежде, в период несения службы или вне ее, например находясь в отпуске. Таким же правом в соответствии со ст. 24 Федерального закона от 6 февраля 1997 г. (с последующими изменениями и дополнениями) "О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации" <\*> обладают военнослужащие внутренних войск, участвующие в охране общественного порядка и в борьбе с преступностью, а также исполняющие другие обязанности военной службы.

Кроме того, Кодексом об административных правонарушениях предоставлено право осуществлять доставку должностным лицам органов, на которые возложен надзор или контроль за соблюдением правил пользования транспортом, законодательства об охране окружающей среды, лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд, животного мира и рыбных запасов, правил охоты и рыболовства, военнослужащим органов пограничной службы, исполняющим обязанности по охране Государственной границы РФ, должностным лицам таможенных органов и некоторым другим.

Кроме перечисленных субъектов, право производить доставку предоставлено народным дружинникам, а за нарушение правил охраны природы также и общественным инспекторам охраны природы, общественным охотничьим инспекторам, общественным инспекторам органов рыбоохраны и общественным лесным инспекторам.

При нарушении режима Государственной границы РФ, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу РФ правонарушители могут быть подвергнуты доставлению любым гражданином, исполняющим обязанности по охране Государственной границы РФ.

Учитывая, что удаленность места совершения правонарушения от помещения, куда доставляется нарушитель, может быть различной, закон не устанавливает предельного срока доставки и ограничивается указанием, что доставка должна быть произведена в возможно короткий срок.

Правонарушение не всегда сопровождается доставкой нарушителя в государственный орган или общественную организацию (штаб добровольной народной дружины). Предусмотрев необходимость составления протокола о каждом административном правонарушении (кроме случаев наложения штрафа или оформления предупреждения на месте совершения правонарушения), закон не связывает осуществление этих действий с обязательным доставлением нарушителей в милицию или иной орган исполнительной власти либо орган местного самоуправления.

При наличии возможностей - установлена личность нарушителя, имеются необходимые документы, обстановка на месте совершения правонарушения (включая погоду) не создает препятствий - протокол о правонарушении может быть составлен на месте совершения правонарушения без применения доставки.

С лицами, совершившими малозначительные правонарушения, следует тщательно разбираться на месте совершения проступка и принимать к ним соответствующие меры воздействия, не доставляя их в помещение того или иного органа.

О доставлении составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении или в протоколе об административном задержании.

**Административное задержание.** Под административным задержанием понимается принудительное, как правило, кратковременное ограничение свободы физического лица, совершившего административное правонарушение (ст. 27.3 КоАП). Административное задержание применяется с целью пресечения, прекращения административного правонарушения, когда исчерпаны другие меры воздействия в отношении нарушителя.

Административное задержание применяется в исключительных случаях также в качестве меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, если это необходимо для установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности составления его на месте совершения правонарушения, обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дел и исполнения постановлений по этим делам.

Административное задержание может применяться только при наличии правонарушения. Задержание недопустимо, если правонарушение отсутствует. Исключение составляет административное задержание психически больных и малолетних, нахождение которых в общественных местах представляет опасность для окружающих и для них самих.

Административное задержание также не допускается:

а) при малозначительности административного правонарушения и возможности его пресечения другими способами (выполнение нарушителем требования о прекращении правонарушения, устное замечание, разъяснение противоправности и недопустимости того или иного действия (бездействия) и т.д.);

б) при наличии возможности на месте совершения правонарушения установить личность нарушителя и обстоятельства происшествия, составить протокол об административном правонарушении;

в) при наличии основания для назначения наказания в виде предупреждения или штрафа на месте совершения административного правонарушения.

Административному задержанию не подлежат совершившие правонарушение иностранные граждане, пользующиеся дипломатической неприкосновенностью и предъявившие в подтверждение этого дипломатический паспорт, дипломатическую или консульскую карточку или служебное удостоверение личности.

Как правило, не подвергаются административному задержанию военнослужащие. Однако при совершении в общественных местах серьезных правонарушений и в других случаях, предусмотренных законом, военнослужащие могут быть при отсутствии военных патрулей задержаны для немедленной передачи их и материалов о нарушении военным комендантам, командирам воинских частей или военным комиссарам.

Не подлежат административному задержанию депутаты, прокуроры, судьи. Так, Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. "О статусе судей в Российской Федерации" (п. 5 ст. 16) устанавливает, что судья не может быть задержан, а равно принудительно доставлен в любой государственный орган в порядке производства по делам об административных правонарушениях, если установлена его личность. Личный досмотр судьи также не допускается, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом в целях обеспечения безопасности других людей (например, в аэропорту).

Иностранные граждане, не пользующиеся дипломатическим иммунитетом, и лица без гражданства в случае совершения ими правонарушения могут быть подвергнуты административному задержанию на общих основаниях.

По просьбе задержанного лица о месте его нахождения в кратчайший срок уведомляются родственники, администрация по месту его работы (учебы), а также защитник.

Административное задержание несовершеннолетних, за исключением случаев, не терпящих отлагательства, осуществляется в дневное время. Если при административном задержании несовершеннолетнего отсутствуют родители или лица, их заменяющие, они в обязательном порядке уведомляются о местонахождении несовершеннолетнего в органе, в производстве которого находится дело. Они вправе обжаловать вышестоящему органу (должностному лицу) или прокурору задержание несовершеннолетнего.

Задержанным разъясняются их права и обязанности. Они имеют право: знать, за совершение какого административного правонарушения они задержаны; требовать проверки прокурором правомерности задержания, пользоваться юридической помощью защитника (ст. 25.1 и 25.5 КоАП).

Задержанные освобождаются: до истечения установленного срока их задержания, если отпала необходимость в задержании; когда истек установленный законом срок задержания; при наличии обстоятельств, предусмотренных Кодексом об административных правонарушениях, исключающих производство по делу об административном проступке.

Кодекс устанавливает, какие органы (должностные лица) правомочны осуществлять административное задержание и каковы его основания. К первым относятся должностные лица органов внутренних дел (милиции), старшее в местах расположения охраняемого объекта должностное лицо ведомственной охраны или вневедомственной охраны при органах внутренних дел, военнослужащие внутренних войск МВД России, военнослужащие органов пограничной службы, должностные лица таможенных органов и некоторые др.

На основании ст. 56 Конституции РФ и в соответствии с Федеральным конституционным законом "О чрезвычайном положении" от 30 мая 2001 г. <\*> должностные лица государственных органов, ответственных за осуществление мер чрезвычайного положения, включая комендантский час, задерживают в административном порядке нарушителей режима чрезвычайного положения и могут содержать их до выяснения обстоятельств правонарушения в органах охраны правопорядка, до окончания комендантского часа, а граждан, не имеющих при себе документов, удостоверяющих личность, - до выяснения личности, но не более трех часов.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2001. N 23. Ст. 2277.

Срок административного задержания лица, совершившего административное правонарушение, включает время фактического нахождения в качестве задержанного с момента доставления для составления протокола и до момента освобождения, не должен превышать три часа.

Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, посягающем на режим Государственной границы и порядок пребывания на

территории РФ, об административном правонарушении, совершенном во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне РФ или о нарушении таможенных правил, в случае необходимости для установления личности или для выяснения обстоятельств административного правонарушения может быть подвергнуто административному задержанию на срок не более 48 часов.

Лица, совершившие административные правонарушения, влекущие административное наказание в виде административного ареста, могут быть подвергнуты административному задержанию на срок не более 48 часов. В частности, лица, совершившие мелкое хулиганство и ряд других правонарушений, могут быть задержаны начальником органа внутренних дел (его заместителем) на срок, необходимый для рассмотрения дела, но не более чем на сутки. Если начальник органа внутренних дел (его заместитель) принимает решение передать дело в районный суд, то судья единолично в течение суток с момента поступления дела в суд рассматривает его. Те, кто совершил нарушения порядка организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, могут быть задержаны начальником органа внутренних дел (милиции), его заместителем на срок, необходимый для рассмотрения дела судьей, который не может превышать двух суток.

При вынесении постановления о назначении административного наказания за нарушение порядка организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций судья вправе обязать нарушителя, не являющегося жителем данной местности, покинуть ее. Во исполнение данного предписания судьи эти нарушители могут быть задержаны органами внутренних дел на срок, необходимый для их удаления, но не более 48 часов.

Законодательством некоторым органам исполнительной власти за ряд правонарушений предоставлено право административного задержания на более длительные сроки (например, на срок до 10 суток могут быть задержаны лица, занимающиеся бродяжничеством и попрошайничеством, до 30 суток - граждане, задержанные в пунктах пропуска через Государственную границу РФ без документов, удостоверяющих личность и гражданство). В соответствии с Федеральным конституционным законом "О военном положении" от 30 января 2002 г. <\*> на территории, на которой введено военное положение, задержание граждан допускается на срок до 30 суток.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2002. N 5. Ст. 375.

Вместе с тем ст. 22 Конституции РФ допускает арест, заключение под стражу и содержание под стражей только по судебному решению. До судебного решения лицо может быть подвергнуто административному задержанию на срок не более 48 часов.

Срок административного задержания лица исчисляется с момента доставления, а лица, находящегося в состоянии опьянения, со времени его вытрезвления.

Об административном задержании составляется протокол, который подписывается должностным лицом, его составившим, и задержанным лицом. В случае если задержанный отказывается подписать протокол, об этом делается соответствующая запись.

Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице (ст. 27.7 КоАП). Сущность административного досмотра состоит в принудительном обследовании гражданина либо его имущества с целью обнаружения и изъятия документов, вещей и других предметов, явившихся орудием совершения или непосредственным объектом правонарушения. Личный досмотр и досмотр вещей производится также в целях выявления и пресечения административных нарушений, когда исчерпаны другие меры воздействия, составления протокола об административном правонарушении, установления личности, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения административных дел.

Досмотр производится в случаях:

- а) когда лицо застигнуто в момент совершения административного правонарушения или непосредственно после его совершения;
- б) наличия признаков правонарушения в виде следов на одежде гражданина или его вещах;
- в) когда очевидцы прямо укажут на конкретное лицо, как на совершившее правонарушение;
- г) когда имеются показания технических средств контроля;
- д) когда досмотр прямо предусмотрен законодательством РФ.

Например, ст. ст. 12, 23, 31 Федерального закона "О чрезвычайном положении" предписывают в исключительных случаях при имеющихся данных о наличии у граждан оружия производить личный досмотр, досмотр вещей, жилища и транспортных средств.

Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, осуществляются теми же должностными лицами, которым Кодексом об административных правонарушениях предоставлено право производить доставление или административное задержание.

Личный досмотр гражданина осуществляется лицом одного пола с досматриваемым в присутствии двух понятых того же пола в помещении или иных местах, исключающих доступ посторонних граждан и отвечающих правилам санитарии и гигиены. При производстве личного досмотра должны быть обеспечены безопасность и здоровье досматриваемого, его личное достоинство, сохранность сведений, компрометирующих досматриваемого, полученных при производстве досмотра.

Вместе с тем при производстве досмотра должностные лица должны соблюдать бдительность и осторожность, чтобы исключить возможность внезапного нападения со стороны досматриваемого лица или его сообщников.

Досмотр вещей, находящихся при физическом лице (ручной клади, багажа, орудий охоты и рыбной ловли, добытой продукции и иных предметов), осуществляется уполномоченными на то должностными лицами в присутствии двух понятых и, как правило, собственника данных вещей и предметов. При этом должна быть обеспечена конструктивная целостность и сохранность досматриваемых вещей, их товарный внешний вид.

В исключительных случаях при наличии достаточных оснований полагать, что при физическом лице находятся оружие или иные предметы, которые могут быть использованы для причинения вреда жизни и здоровью других лиц, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, могут быть осуществлены без понятых.

В случае необходимости применяются фото- и киносъемка, видеозапись, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств.

Личный досмотр составляют действия по внешнему осмотру лиц работниками, осуществляющими пропускной режим, а также их вещей с помощью стационарных контрольных установок.

Досмотру должно предшествовать предложение уполномоченных работников лицу, в отношении которого имеются данные о совершении правонарушения, или в иных предусмотренных законом случаях, предъявить документы, подтверждающие личность задержанного, вещи, другие предметы, являющиеся орудием совершения или непосредственным объектом правонарушения.

Широкими полномочиями по осуществлению личного досмотра, досмотра вещей и товаров обладают сотрудники милиции. Так, сотрудники Государственной инспекции безопасности дорожного движения (ГИБДД) имеют право производить личный досмотр граждан, совершивших административное правонарушение, досмотр транспортных средств при подозрении, что водитель использует его в противоправных целях, а также досмотр груза при наличии оснований полагать, что он перевозится незаконно. Сотрудники транспортной милиции производят досмотр ручной клади и багажа пассажиров гражданских воздушных судов, а при необходимости и личный досмотр пассажиров; сотрудники милиции вневедомственной охраны могут производить личный досмотр, досмотр вещей, товаров, транспортных средств на охраняемых ими предприятиях, в учреждениях и организациях.

После производства личного досмотра или досмотра вещей, товаров, транспортных средств уполномоченным лицом составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении или в протоколе о доставлении либо об административном задержании.

В протоколе о личном досмотре, досмотре вещей указываются дата и место его составления, должность и фамилия лица, составившего протокол, сведения о физическом лице, подвергнутом личному досмотру, о виде, количестве, об иных идентификационных признаках вещей, в том числе о типе, марке, модели, калибре, серии, номере, об иных признаках оружия, о виде и о количестве боеприпасов, о виде и реквизитах документов, обнаруженных при досмотре. В протоколе делается запись о применении фото- и киносъемки, видеозаписи, иных установленных способах фиксации вещественных доказательств. Материалы, полученные при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, с применением фото- и киносъемки, других установленных способов, прилагаются к соответствующему протоколу.

Предметы, обнаруженные у досматриваемого, являющиеся орудием совершения или непосредственным объектом правонарушения, изымаются должностными лицами органов, предусмотренными соответствующими статьями Кодекса об административных правонарушениях. Об этом изъятии составляется протокол либо делается запись в протоколах об административном правонарушении, о досмотре вещей или о задержании.



В отдельных случаях досмотр вещей, ручной клади, багажа и других предметов может быть осуществлен в отсутствие собственника (владельца).

В камерах хранения уполномоченное лицо в присутствии двух понятых может подвергнуть досмотру вещи и другие предметы в тех случаях, когда:

- истек срок их хранения в автоматических камерах хранения;
- установить собственника данных вещей или предметов не удалось;
- имеются сведения о наличии в них взрывных устройств;
- это прямо предусмотрено законодательством РФ.

Изъятие вещей и документов. Изъятие вещей и документов, явившихся орудиями совершения или непосредственными объектами административного правонарушения, имеющих значение доказательств по делу и обнаруженных на месте совершения административного правонарушения либо при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, и досмотра транспортного средства, представляет собой административно-правовую меру воздействия, состоящую в принудительном лишении правонарушителя возможности владеть, пользоваться и распоряжаться противоправно добытым имуществом или поддельными (недействительными) документами.

Правом применения данной меры обладают должностные лица органов, правомочных осуществлять доставку, административное задержание, и должностные лица органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях, в пределах компетенции того или иного органа.

Изъятие вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, и документов, имеющих значение доказательств по делу, обнаруженных при осуществлении осмотра принадлежащих юридическому лицу территорий, помещений и находящихся у него товаров, транспортных средств и иного имущества, а также соответствующих документов, осуществляется должностными лицами органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в соответствии со статьями Кодекса об административных правонарушениях, в пределах компетенции.

Изъятие вещей и документов производится в присутствии двух понятых. В случае необходимости при изъятии вещей и документов применяются фото- и киносъемка, видеозапись, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств.

При совершении административного правонарушения, влекущего лишение права управления транспортным средством, у водителя, судоводителя, пилота изымается до вынесения постановления по делу водительское удостоверение, удостоверение тракториста-машиниста, судоводителя, пилота и выдается временное разрешение на право управления транспортным средством до вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении.

Об изъятии вещей и документов составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе о доставлении или административном задержании. Об изъятии водительского удостоверения делается запись в протоколе об административном правонарушении. В протоколе об изъятии вещей и документов указываются сведения о виде и реквизитах изъятых документов, о виде, количестве и других признаках изъятых вещей, особенно подробно описываются признаки оружия, вид и количество боевых припасов.

В случае необходимости изъятые вещи и документы упаковываются и опечатываются на месте изъятия. Изъятые вещи и документы хранятся в местах, определяемых должностным лицом, осуществившим изъятие вещей и документов. Изъятые вещи, подвергающиеся быстрой порче, в порядке, установленном Правительством РФ, сдаются в соответствующие организации для реализации, а при ее невозможности уничтожаются.

Изъятые наркотические средства и психотропные вещества, а также этиловый спирт, алкогольная и спиртосодержащая продукция, не отвечающие обязательным требованиям стандартов, санитарных правил и гигиенических нормативов, подлежат направлению на переработку или уничтожение в порядке, установленном Правительством РФ. Образцы соответствующих средств, веществ и продукции хранятся до вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении.

Вещи и документы, являющиеся орудием совершения или непосредственным объектом правонарушения, хранятся до рассмотрения дела. В зависимости от результатов его рассмотрения они в установленном порядке конфискуются или возвращаются владельцу либо уничтожаются, а при возмездном изъятии вещей - реализуются.

Изъятые вещи и другие ценности подлежат оценке, если: а) нормой об ответственности за административное правонарушение предусмотрено наказание в виде административного

штрафа, исчисляемого в величине, кратной стоимости изъятых вещей; б) изъятые вещи подвергаются быстрой порче и направляются на реализацию или уничтожение; в) изъятые из оборота этиловый спирт, алкогольная и спиртосодержащая продукция подлежат направлению на переработку или уничтожение.

Стоимость изъятых вещей определяется на основании государственных регулируемых цен, если таковые установлены. В иных случаях стоимость изъятых вещей определяется по их рыночной стоимости. При необходимости она определяется на основании заключения эксперта.

Отстранение от управления транспортным средством, медицинское освидетельствование на состояние опьянения, задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации. В соответствии с Кодексом об административных правонарушениях, Законом РФ "О милиции" и некоторыми другими нормативными актами должностные лица Государственной инспекции безопасности дорожного движения, Военной автомобильной инспекции, Государственной инспекции по маломерным судам, а также иные должностные лица, уполномоченные составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях, имеют право отстранять от управления водителей или иных лиц, управляющих транспортным средством, задерживать транспортные средства, запрещать их эксплуатацию, а водителей, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения, направлять на медицинское освидетельствование.

Под отстранением от управления транспортным средством следует понимать запрещение лицу осуществлять действия, которыми транспортное средство может быть приведено в движение. Отстранение от управления выражается в изъятии ключа от замка зажигания, в освобождении лицом места водителя (судоводителя) в кабине транспортного средства и т.п.

Задержание транспортного средства - это запрещение эксплуатации с помещением его на специально охраняемую стоянку, определенную органами местного самоуправления, а маломерных судов - на базу (сооружение) для их стоянок. При отсутствии таких стоянок транспортное средство (исключая маломерные суда) может быть доставлено и сдано по акту в дежурную часть строевого подразделения ГИБДД, органа внутренних дел или на площадку у стационарного поста милиции. Если нарушение связано с управлением транспортным средством, имеющим неисправности тормозной системы, рулевого управления или тягово-сцепного устройства (в составе автопоезда), а также в некоторых других случаях, предусмотренных Кодексом об административных правонарушениях, его эксплуатация может быть запрещена со снятием государственного регистрационного знака до устранения причины запрещения эксплуатации этого транспортного средства. Сотрудник, принявший решение о задержании или запрещении эксплуатации транспортного средства, составляет отдельный протокол либо делает запись в протоколе об административном правонарушении. Копия протокола о задержании транспортного средства, запрещении его эксплуатации вручается лицу, в отношении которого применена данная мера. Протокол о задержании транспортного средства, создавшего препятствия для движения других транспортных средств, в отсутствие водителя составляется в присутствии двух понятых.

Основаниями для отстранения от управления транспортными средствами водителей (судоводителей) и задержания транспортного средства являются факты управления им:

- 1) лицом, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что оно находится в состоянии опьянения;
- 2) лицом, не имеющим удостоверения на право управления транспортным средством соответствующей категории (вида) или лишенным такого права;
- 3) лицом, не имеющим при себе документов, предусмотренных транспортными правилами;
- 4) при наличии неисправностей рулевого управления, тормозной системы или тягово-сцепного устройства (в составе автопоездов);
- 5) при отсутствии отметки о регистрации транспортного средства в подразделениях ГИБДД, государственных регистрационных знаков или при наличии таких подложных знаков.

Задержание транспортного средства, помещение его на стоянку, хранение, а также запрещение эксплуатации транспортного средства осуществляются в порядке, установленном Правительством РФ.

Водители, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии алкогольного или наркотического опьянения, отстраняются от управления транспортным средством и направляются на медицинское освидетельствование.

Водители (судоводители) - участники дорожно-транспортных и водных происшествий, в результате которых имеются пострадавшие и причинен значительный материальный ущерб, подлежат обязательному направлению на освидетельствование в медицинское учреждение.

Освидетельствование производится в медицинских учреждениях, а также с использованием в установленном порядке технических средств.

При подтверждении факта нахождения водителя (судоводителя) в состоянии опьянения составляется протокол об административном правонарушении, и виновные привлекаются к административной ответственности.

За уклонение водителей (судоводителей) и иных лиц от прохождения в соответствии с установленным порядком освидетельствования на состояние опьянения Кодексом об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность - лишение права управления транспортным средством. В этом случае составляется протокол о нарушении, в котором указываются признаки опьянения и действия нарушителя по уклонению от освидетельствования.

Медицинское освидетельствование на состояние опьянения и оформление его результатов осуществляются в порядке, установленном Правительством РФ. Акт медицинского освидетельствования на состояние опьянения прилагается к соответствующему протоколу.

Арест товаров, транспортных средств и иных вещей. Арест товаров, транспортных средств и иных вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, заключается в составлении описи названных предметов с объявлением лицу, в отношении которого предусмотрена данная мера, либо его законному представителю о запрете распоряжаться, а если необходимо, то и пользоваться ими. Эта мера применяется, если указанные товары, транспортные средства и иные вещи изъять невозможно или их сохранность может быть обеспечена без изъятия. Предметы, на которые наложен арест, могут быть также переданы на ответственное хранение иным лицам, назначенным должностным лицом, наложившим арест.

Арест товаров, транспортных средств и иных вещей осуществляется должностными лицами органов внутренних дел (милиции), федеральных органов налоговой службы, таможенных органов, военнослужащими органов пограничной службы и другими должностными лицами, уполномоченными на применение этой меры Кодексом об административных правонарушениях.

Данная мера применяется в присутствии владельца вещей и двух понятых. В случаях, не терпящих отлагательства, арест вещей может быть осуществлен в отсутствие их владельца. При необходимости применяются фото- и киносъемка, видеозапись, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств.

Об аресте товаров, транспортных средств и иных вещей составляется протокол. В случае необходимости вещи, на которые наложен арест, упаковываются и опечатываются.

Привод. В соответствии со ст. 27.15 КоАП, Законом РФ "О милиции" и рядом других нормативных актов в необходимых случаях подвергаются приводу в органы внутренних дел (милицию) и другие государственные органы физические лица либо законные представители юридического лица, уклоняющиеся без уважительных причин от явки по вызову, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении. Приводу могут быть подвергнуты законные представители несовершеннолетнего, а также свидетели.

По своей правовой природе привод - самостоятельная мера административного принуждения, обеспечивающая пресечение уклонения лица от явки по вызову в соответствующий государственный орган или учреждение. Поэтому привод следует отличать от доставления как составной части административного или уголовно-процессуального задержания правонарушителей. Привод, характеризующийся специфическими правовыми основаниями и порядком осуществления, исчерпывается доставлением лица в соответствующий орган с целью обеспечения его участия в производстве тех или иных административных или уголовно-процессуальных действий.

Привод осуществляется, если рассмотрение дела об административном правонарушении отложено в связи с неявкой без уважительной причины названных лиц и их отсутствие препятствует всестороннему, полному, объективному и своевременному выяснению обстоятельств дела и разрешению его в соответствии с законом. В этих случаях судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело, выносят определение о приводе указанных лиц. Исполнение привода возлагается на органы внутренних дел (милицию).

В связи с производством по уголовному делу свидетели и обвиняемые, не являющиеся без уважительной причины по вызову органов расследования или суда, также могут быть подвергнуты приводу. Данный вид привода имеет уголовно-процессуальный характер и основанием его применения является постановление прокурора, следователя, органа дознания или определение суда.

Рассмотренные выше и некоторые другие меры административного пресечения нередко одновременно выполняют функции процессуальных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Это меры двойного назначения: и административного пресечения, и административно-процессуального обеспечения. В то же время и те и другие меры предшествуют и подготавливают применение основного классификационного вида административного принуждения - административного наказания.

## **Раздел IV. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВОНАРУШЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ**

### **Глава 11. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВОНАРУШЕНИЕ**

#### **§ 1. Сущность и признаки административного правонарушения**

Действующие в России различные юридически обязательные правила имеют своей целью обеспечение правопорядка и государственной дисциплины в определенных сферах деятельности, которые непосредственно затрагивают интересы всех или большинства граждан, а также организаций независимо от их организационной подчиненности и формы собственности. К ним относятся правила поведения в общественных местах, правила дорожного движения и пользования различными видами транспорта, правила охраны труда и техники безопасности, правила торговли, санитарные, ветеринарные и противопожарные правила, правила охоты, рыбной ловли, правила приобретения, учета, хранения и использования охотничьего огнестрельного оружия, взрывчатых и радиоактивных веществ, правила воинского учета, пограничного режима, налоговые, таможенные правила, правила, действующие в сфере охраны здоровья населения, окружающей среды, природопользования, охраны памятников истории и культуры и т.д.

Соблюдение таких правил соответствует интересам граждан, общества и государства, а их нарушение противоречит им и нередко приводит к вредным и даже общественно опасным последствиям. Например, нарушение правил поведения в общественных местах мешает нормальной жизнедеятельности людей, безбилетный проезд пассажиров наносит имущественный ущерб транспортным предприятиям, нарушение правил дорожного движения ставит под угрозу жизнь и здоровье людей, приводит к повреждению транспортных средств, снижает пропускную способность дорог, нарушение правил охоты и рыбной ловли наносит вред живой природе, а тем самым и обществу.

Обязательные правила адресованы широкому кругу субъектов. Одни - всем гражданам и юридическим лицам, другие - работникам тех или иных отраслей хозяйства, социально-культурной и административно-политической деятельности, третьи - должностным лицам, занимающим определенные должности в государственных, муниципальных, общественных, коммерческих организациях.

Все названные и многие другие правила устанавливаются федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также органами исполнительной власти, действующими в пределах своей компетенции.

В качестве примера можно назвать Федеральные законы "О животном мире" от 24 апреля 1995 г.; "О безопасности дорожного движения" от 10 декабря 1995 г.; Закон г. Москвы "О пожарной безопасности" от 18 декабря 1996 г., а также Правила дорожного движения, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 23 октября 1993 г. (с изменениями и дополнениями); Правила оказания услуг почтовой связи, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 26 сентября 2000 г. Правила могут устанавливаться отдельными органами исполнительной власти. Так, Министерство природных ресурсов РФ вправе утверждать правила использования и охраны недр и водных объектов.

Одна из существенных особенностей обязательных правил состоит в том, что они защищаются административными санкциями, а их нарушение квалифицируется в качестве административного правонарушения, являющегося основанием административной ответственности.

Главные признаки и юридическая характеристика такого рода правонарушений содержатся в Кодексе РФ об административных правонарушениях.

В Кодексе (ст. 2.1) сформулировано официальное определение такого правонарушения: административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или

законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

При этом административная ответственность за правонарушения, предусмотренные Кодексом и другими нормативными актами, наступает при условии, что эти нарушения по своему характеру не влекут за собой в соответствии с действующим законодательством уголовной ответственности.

Понятие административного правонарушения охватывает ряд признаков. Во-первых, это деяние, т.е. действие или бездействие, во-вторых, общественно опасное, в-третьих, противоправное, в-четвертых, виновное, в-пятых, наказуемое деяние.

Административное правонарушение как деяние представляет собой единство физического и психического, т.е. это осознанный, волевой акт человеческого поведения, выраженного в подконтрольном сознанию мотивированном действии или бездействии, предусмотренном конкретной статьей Кодекса об административных правонарушениях. Оно включает в себя цель, средства, результат и сам процесс деяния, а также охватывает такие личностные категории, как мотивы, ценностные ориентации, психологическое отношение к содеянному.

Административное правонарушение - это вариант юридической патологии, отклоняющегося поведения, которое принимает форму действия либо бездействия.

Действие - это активное нарушение установленной обязанности или законного требования; нарушение конкретного запрета, правила, нормы, стандарта (например, управление транспортными средствами водителями, находящимися в состоянии опьянения, нарушение правил пользования жилыми помещениями, нарушение требований государственных стандартов, правил обязательной сертификации, нарушение требований нормативных документов по обеспечению единства измерений).

Бездействие - это пассивное поведение, выражающееся в несовершении лицом тех действий, которые оно должно было и могло совершить в силу лежащих на нем обязанностей (например, уклонение от подачи декларации о доходах, неисполнение предписаний федерального антимонопольного органа, невыполнение родителями или лицами, их заменяющими, обязанностей по воспитанию и обучению детей).

Сущность административного правонарушения определяется его общественной опасностью. Государство, закрепляя в нормах права обязательные правила поведения, предусматривает возможность применения за их нарушение государственного принуждения. Именно общественная опасность правонарушения обуславливает ответственность за его совершение. Отсутствие данного признака свидетельствует об отсутствии правонарушения.

Любое административное правонарушение, посягая на установленный порядок, причиняет ему тот или иной вред, нарушает упорядоченность, согласованность, гармоничность управленческих отношений. При этом нежелательный результат может проявляться как в реальной вреде (мелкое хищение, безбилетный проезд), так и в создании условий для наступления вреда (нарушение санитарно-гигиенических и санитарно-противоэпидемических правил).

Законодатель при определении в ст. 2.1 КоАП административного правонарушения в числе его признаков не называет общественную опасность, в отличие от понятия преступления.

Однако его вредность констатирована большинством диспозиций норм, составляющих содержание названного Кодекса.

Тем не менее дискуссия об общественной опасности административных правонарушений в теории административного права продолжается. Так, в юридической литературе высказывается мнение, согласно которому общественная опасность деяния присуща только преступлениям, а административный проступок характеризуется лишь "вредоносностью". С нашей точки зрения, административным правонарушениям присуща не просто вредность или вредоносность, а именно общественная опасность, как материальный признак любого правонарушения.

В самом деле, трудно, просто невозможно отказать в общественной опасности административным правонарушениям, которые посягают на безопасность дорожного движения, пожарную безопасность (в результате этих нарушений ежегодно гибнут десятки тысяч людей), нарушают правила, связанные с приобретением, хранением и использованием огнестрельного охотничьего или служебного оружия, взрывчатых веществ, радиоактивных изотопов, сильнодействующих ядов и многого другого. В качестве примера приведем и многие административные правонарушения, совершаемые в особых условиях: стихийные бедствия, эпидемии, эпизоотии, техногенные катастрофы, массовые беспорядки, а также обстановка

чрезвычайного положения. В последние годы возросла общественная опасность экономических административных правонарушений в налоговой, таможенной и других сферах.

Между тем некоторые авторы упрощают ситуацию, считая, что в связи с отсутствием 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.

Нарушение названных выше обязательных правил иногда может повлечь уголовную ответственность, если это прямо предусмотрено Уголовным кодексом РФ. Но в большинстве случаев вред от каждого нарушения таких правил не настолько велик, чтобы привлекать к уголовной ответственности нарушителей, признавать их преступниками. Для подобных случаев, а они наиболее часты, государство и учредило административную ответственность, которая по характеру мер нередко не менее сурова, чем уголовная, но не влечет судимости и применяется, как правило, органами исполнительной власти, т.е. более оперативно, на основе менее сложного процесса, чем уголовный.

Признак общественной опасности деяния не является неизменным, навсегда признанным обществом и закрепленным в праве. Времена меняются. Развитие общества и государства, научно-технический прогресс, сексуальная "революция" и многое другое вносят существенные коррективы в критерии признания деяния общественно опасным. Законодатель, "улавливая" изменения в обществе, общественном мнении, правосознании граждан, может отказать в признании общественной опасности, следовательно, наказуемости тех или иных деяний (например, спекуляции, мужеложства, бродяжничества) и, наоборот, установить, в частности, административную ответственность за новые общественно опасные деяния, которые таковыми ранее не являлись (например, налоговые, бюджетные, таможенные, воинские, миграционные правонарушения).

Правом определять наличие или отсутствие общественной опасности административного правонарушения (деяния) обладают в рамках "административного усмотрения" и правоприменители. Так, ст. 2.9 КоАП устанавливает, что при малозначительности, а значит, и отсутствии общественной опасности совершенного правонарушения орган (должностное лицо), уполномоченный решать дело, может освободить нарушителя от административной ответственности и ограничиться устным замечанием. При этом административное правонарушение может быть признано малозначительным, если оно, во-первых, не причинило вреда и, во-вторых, не создало угрозы причинения вреда личности, обществу или государству.

Юридическим выражением признака общественной опасности административного правонарушения является противоправность. Государство, признавая то или иное действие либо бездействие общественно опасным, устанавливает правовые запреты на их совершение. Противоправность состоит в том, что определенное лицо совершает действие, запрещенное нормой права, или не совершает действия, предписанного правовым актом.

Административное правонарушение посягает на регулируемые и охраняемые нормами административного права общественные отношения. Противоправность деяния заключается в нарушении или невыполнении юридическим лицом, должностным лицом или гражданином установленных правил, норм, стандартов и требований. При этом противоправное деяние не связывается правовой нормой с обязательным наступлением вредных последствий. Для привлечения к административной ответственности обычно достаточно самого факта нарушения (невыполнения) требований, предписанных правовой нормой, так как административные правонарушения в рассматриваемой сфере считаются оконченными с момента совершения самих противоправных деяний, т.е. создания угрозы тем или иным общественным отношениям.

Кроме того, необходимо иметь в виду, что противоправность заключается в совершении деяния, нарушающего нормы не только административного, но и ряда других отраслей права, например конституционного, гражданского, финансового, налогового, таможенного, земельного, экологического, трудового. Главное здесь состоит в том, что соблюдение этих норм права охраняется мерами административной ответственности.

Таким образом, меры административного наказания могут быть применены лишь в том случае, если конкретное деяние предусмотрено нормой права. Иными словами, деяние, не являющееся противоправным (направленным против права), нельзя квалифицировать как административное правонарушение, и оно не может повлечь административную ответственность.

Административным правонарушением является виновное действие либо бездействие, т.е. деяние, представляющее собой проявление воли и разума действующего (или бездействующего) лица. В обществе действуют люди, обладающие сознанием, поступающие

обдуманно, стремящиеся к определенным целям. Здесь ничто не делается без сознательного намерения, без желаемой цели. Человек, совершая тот или иной проступок, осознает его результат, предвидит и учитывает его последствия.

При совершении административного проступка вина может выражаться в форме как умысла, так и неосторожности. Вина - это психическое отношение правонарушителя к совершенному общественно опасному, противоправному действию или бездействию, его последствиям в форме умысла либо неосторожности. Наличие вины правонарушителя (физического или юридического лица) в той или иной форме является необходимым признаком административного правонарушения.

Вместе с тем КоАП в ст. 2.1 "Административное правонарушение" дает новое довольно специфическое определение вины юридического лица: "Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых настоящим Кодексом или законом субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению".

Важный признак административного правонарушения - его административная наказуемость. Конкретное действие либо бездействие может быть признано административным правонарушением только в том случае, если за его совершение законодательством предусмотрена административная ответственность.

Признак административной наказуемости тесно связан с юридическими последствиями применения мер административной ответственности. Их суть состоит в том, что применение к правонарушителю административного наказания влечет для него состояние административной наказанности; в его правовой статус включается элемент, характеризующий новое правовое положение личности.

Статьей 4.6 КоАП установлено, что состояние административной наказанности, как правило, если иное не установлено законом, продолжается в течение года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания и аннулируется по его истечении автоматически, т.е. без особого решения или санкционирования какого-либо государственного органа или должностного лица. Лицо после истечения этого срока считается не подвергнутым административному наказанию.

Повторное совершение административного правонарушения в состоянии административной наказанности до истечения сроков давности привлечения к ответственности, установленных действующим законодательством, может повлечь назначение более сурового административного наказания, как правило, крупных штрафных санкций и даже административного ареста.

## **§ 2. Понятие и юридический состав административного правонарушения**

Признаки административного правонарушения, закрепленные в праве, в совокупности образуют сложный юридический состав, являющийся единственным основанием административной ответственности правонарушителя. Вместе с тем совокупность признаков административного правонарушения и его юридический состав - явления не тождественные. Они решают разные задачи, у них различное назначение. С помощью признаков административного правонарушения мы получаем общую социально-психологическую и юридическую характеристику того или иного деяния. Юридический состав решает задачу, связанную с правовой квалификацией действия либо бездействия и привлечением нарушителя к ответственности. Его назначение - быть основанием этой ответственности, поскольку если нет основания, то нет и ответственности.

Установление признаков административного правонарушения не ведет автоматически к наличию юридического состава этого деяния. Например, противоправное посягательство, совершенное лицом, не достигшим 16-летнего возраста, может характеризоваться всеми признаками административного правонарушения. Однако оно не влечет административной ответственности, ибо в нем отсутствует юридический состав правонарушения, поскольку субъектом административного правонарушения может быть только лицо, достигшее 16 лет.

В теории административного права под составом административного правонарушения понимается единство установленных Кодексом об административных правонарушениях объективных и субъективных признаков, характеризующих конкретное общественно опасное деяние как административное правонарушение (например, незаконное врачевание

(целительство), занятие проституцией, самоуправство). К объективным элементам состава относятся: объект посягательства, т.е. регулируемые и охраняемые административным правом общественные отношения, и объективная сторона административного проступка - внешние признаки, характеризующие противоправное действие или бездействие, результат посягательства, причинную связь между деянием и наступившими последствиями, место, время, обстановку, способ, орудия и средства совершенного административного правонарушения.

К субъективным элементам состава относятся признаки, характеризующие субъекта административного правонарушения (возраст, вменяемость, особенности административно-правового статуса - гражданин, должностное лицо, юридическое лицо), вина в форме умысла или неосторожности, мотив и цель правонарушения.

Таким образом, состав административного правонарушения характеризуют четыре элемента: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

Общим объектом административного правонарушения являются общественные отношения, возникающие в области исполнительно-распорядительной деятельности и регулируемые нормами административного, а в ряде случаев конституционного, экологического, таможенного, трудового, земельного, финансового и других отраслей права. В качестве родового объекта административного правонарушения выступают: личность, права и свободы граждан; общественная безопасность; собственность; государственный и общественный порядок; отношения в сфере экономики; установленный порядок управления.

Каждый конкретный проступок имеет видовой, т.е. непосредственный, объект посягательства (общественная нравственность, честь, достоинство граждан - при мелком хулиганстве). При этом в процессе правоприменения очень важно выявить конкретную норму права, запрет, законное требование, правило, стандарт, которые были нарушены и содержат описание непосредственного объекта посягательства.

Объективная сторона состава характеризует правонарушение как антиобщественный акт внешнего поведения нарушителя норм права, влекущий административную ответственность и выражающийся в действии или бездействии и наступившем результате.

Анализируя объективную сторону состава административного правонарушения, правоприменителю необходимо учитывать значительное многообразие проявлений объективной стороны конкретных составов административных проступков. Так, мелкое хулиганство может выражаться в: оскорбительном приставании к гражданам; нецензурной брани, сопровождаемой скандалом и угрозой; оскорблении граждан словами и жестами; распевании непристойных песен; срывании информационных и рекламных плакатов, афиш, газет; беспричинном из хулиганских побуждений вызове скорой медицинской помощи, пожарной охраны, милиции, такси; вывешивании в общественных местах непристойных рисунков, текстов; написании нецензурных слов на заборах, стенах домов, в местах общественного пользования; беспричинном, умышленном создании паники в общественных местах; умышленной езде на транспорте по лужам вблизи тротуаров, переходов; поджигании бумаги на стадионах; поджигании корреспонденции в почтовых ящиках и т.д.

Нередки случаи, когда объективная сторона конкретных составов административных правонарушений формулируется с помощью бланкетных диспозиций (норм). В частности, Кодекс об административных правонарушениях предусматривает ответственность за нарушение правил пожарной безопасности, а сами правила при этом содержатся как в нормах законодательства, так и в подзаконных нормативных актах, например в строительных правилах, утверждаемых соответствующими органами исполнительной власти.

Содержание объективной стороны характеризуют такие квалифицирующие признаки, как повторность, неоднократность, злостность, систематичность противоправного посягательства, длящегося правонарушение.

Повторность означает совершение одним и тем же лицом в течение года однородного правонарушения, за которое оно уже подвергалось административному наказанию (т.е. в состоянии административной наказанности). Этот квалифицирующий признак служит обстоятельством, отягчающим ответственность, и влечет более строгое административное наказание.

Неоднократностью административного проступка признается совершение более двух однородных правонарушений, предусмотренных конкретной статьей Кодекса об административных правонарушениях.

Злостным, систематическим, продолжающимся административным правонарушением является совершение ряда возобновляемых во времени, тождественных действий или бездействий, составляющих в совокупности единое правонарушение. Каждый из названных



признаков раскрывает специфические оттенки объективной стороны конкретного административного правонарушения и оказывает решающее влияние на квалификацию деяния и выбор правоприменителем вида и размера административного наказания, назначаемого правонарушителю.

Признак злостности характеризует упорство, четко выраженное нежелание правонарушителя подчиниться неоднократно предъявляемым законным требованиям, предупреждениям полномочного должностного лица, представителя власти, другого компетентного лица. Это, например, неповиновение законному распоряжению или требованию военнослужащего в связи с исполнением им обязанностей по охране Государственной границы РФ. Данное обстоятельство в Кодексе отнесено к отягчающим административную ответственность.

Систематическим признается правонарушение, совершаемое в течение года несколько раз (более трех нарушений), причем в какой-либо одной сфере, одними и теми же субъектами. В качестве примера можно назвать систематическое нарушение водителями Правил дорожного движения. Подобные правонарушения влекут максимальную санкцию в пределах, установленных конкретной статьей Кодекса об административных правонарушениях.

Под продолжаемым административным правонарушением понимается совершение одним и тем же лицом нескольких тождественных (сходных) правонарушений, за каждое из которых нарушитель должен привлекаться к административной ответственности. Например, Кодекс предусматривает ответственность за нарушение порядка объявления выходных данных тех или иных изданий. Здесь имеется в виду выпуск (изготовление), а равно распространение продукции средств массовой информации без указания установленных выходных данных, с неполными или заведомо ложными выходными данными. Неоднократное совершение таких правонарушений и следует рассматривать как продолжаемое.

Длящимся административным проступком является длительное невыполнение требований правовой нормы в виде действия или бездействия. Например, это хранение и ношение охотничьего огнестрельного ружья без соответствующего разрешения органов внутренних дел или с разрешением, срок действия которого истек; ведение хозяйственной, промысловой и иной деятельности в пограничной зоне без разрешения органов пограничной службы.

Есть особенности в способах совершения административных правонарушений гражданами, должностными лицами и юридическими лицами. Граждане, в том числе рядовые работники организаций, отвечают только за нарушение установленных правил своими собственными действиями. Должностные лица, т.е. лица, обладающие распорядительными полномочиями, кроме того, подлежат ответственности за административные правонарушения, связанные с несоблюдением другими людьми установленных правил, если обеспечение их выполнения входит в служебные обязанности этих должностных лиц. Например, за допуск к управлению транспортными средствами водителями, находящихся в состоянии опьянения, или лиц, не имеющих права управления транспортным средством, должностные лица автохозяйства, ответственные за техническое состояние и эксплуатацию транспортных средств, подвергаются административному штрафу. Следовательно, применительно к должностным лицам содержание объективной стороны совершенных ими административных правонарушений выражается в необеспечении выполнения иными лицами тех или иных правил.

Объективная сторона правонарушений, влекущих административную ответственность юридических лиц, выражается в действии или бездействии руководителей, других должностных лиц либо представителей предприятий, учреждений и организаций, нарушивших установленные для юридических лиц требования, правила, нормы и стандарты.

Анализ объективной стороны административного правонарушения предполагает выявление причинной связи между конкретным противоправным деянием и наступившими в результате него последствиями. Установить необходимую причинную связь (причинно-следственную зависимость) между противоправным действием (или бездействием) и наступившим результатом - значит проанализировать, каковы физические и общественные свойства наступившего результата; выявить все обстоятельства данного дела, условия, повлекшие наступление результата; оценить роль каждого из выясненных обстоятельств, приведших в совокупности к тому или иному результату.

Как правило, при совершении административного правонарушения действия, последствия и причина являются открытыми и наглядными, что позволяет быстро их обнаруживать и зафиксировать, немедленно оценить характер правонарушения и применить к правонарушителю необходимые меры административного принуждения.

Субъектами административного правонарушения являются физические и юридические лица.

Общим субъектом административного правонарушения признаются вменяемые, достигшие 16 лет граждане России.

Специальным субъектом административного проступка выступают должностные лица, родители несовершеннолетних детей, находящиеся на территории нашей страны иностранные граждане, не пользующиеся дипломатическим иммунитетом, и лица без гражданства.

Особым субъектом административного правонарушения являются военнослужащие и находящиеся на военных сборах граждане, а также сотрудники органов внутренних дел, органов уголовно-исполнительной системы, таможенных органов, которые за административные проступки несут ответственность по дисциплинарным уставам и другим нормативным актам. Однако за нарушение правил режима Государственной границы РФ, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через Государственную границу РФ, правил дорожного движения, требований пожарной безопасности вне места службы, правил охоты, рыболовства и охраны рыбных запасов, таможенных правил, административных правонарушений в области налогов, сборов и финансов и некоторых других они несут административную ответственность на общих основаниях. Исключение из этой общей нормы (ст. 2.5 КоАП) состоит в том, что к указанным лицам не может быть применен административный арест, а к военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, кроме того, административный штраф. Вместе с тем полномочные органы и должностные лица, рассматривая дела об административных правонарушениях, совершенных военнослужащими, могут вместо применения административного наказания передавать материалы о правонарушении соответствующим органам военного управления (командиру воинской части, военному коменданту, начальнику гарнизона) для решения вопроса о привлечении виновных к дисциплинарной ответственности.

Существенными особенностями в качестве субъектов административных правонарушений характеризуются должностные лица. Они несут административную ответственность не только за собственные действия (бездействие), связанные с неисполнением либо ненадлежащим исполнением ими своих служебных обязанностей, но и за действия подчиненных им работников, нарушающих соответствующие правила.

Понятие должностного лица ранее содержалось только в УК РФ (примечание к ст. 285). Теперь это понятие установлено и в КоАП (примечание к ст. 2.4).

Под должностными лицами, согласно Кодексу об административных правонарушениях, понимаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти, т.е. наделенные в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости. К ним относятся также лица, выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций, а также лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как должностные лица, если законом не установлено иное. Таким образом, как должностные лица несут ответственность и индивидуальные предприниматели, а также руководители и служащие юридических лиц (организаций) независимо от формы собственности, совершившие административные правонарушения в связи с выполнением в своих структурах управленческих функций.

Обладают определенными особенностями и такие субъекты административных правонарушений, как родители или лица, законно их заменяющие. Они несут административную ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних (ст. 5.35 КоАП). Например, в связи с потреблением несовершеннолетними наркотических веществ без назначения врача или совершение других правонарушений, в частности мелкого хулиганства, подростком в возрасте от 14 до 16 лет, их родители и лица, их заменяющие, могут подвергаться предупреждению или административному штрафу. Тем не менее здесь нет ответственности за чужую вину: родители и лица, их заменяющие, несут ответственность не за противоправные действия детей, а за отсутствие надлежащего контроля за их поведением.

Субъективная сторона административного правонарушения представляет собой вину и может выражаться как в форме умысла, так и в форме неосторожности. Вина - это психическое отношение правонарушителя к совершенному общественно опасному, противоправному действию или бездействию и наступившему результату (о понятии вины юридического лица см. выше).

Действуя с умыслом, правонарушитель сознает противоправный характер своего действия или бездействия, предвидит возможность или неизбежность наступления вредных последствий противоправного результата и желает его наступления (прямой умысел) или не желает, но предвидит и сознательно его допускает либо относится к нему безразлично - косвенный умысел. Так, должностное лицо, совершая грубое нарушение правил ведения бухгалтерского учета, сознательно, с прямым умыслом, совершает административное правонарушение. В другом случае водитель, выезжая из гаража на автомашине с техническими неисправностями, не желает наступления противоправного результата, но сознательно, с косвенным умыслом, допускает его наступление. Таким образом, правонарушитель подлежит административной ответственности только за совершение тех общественно опасных действий или бездействия и их вредные последствия, в отношении которых установлена его личная вина.

Каждая форма вины имеет важное значение для квалификации деяния, индивидуализации административных наказаний и т.д. Поэтому они разграничены в конкретных составах правонарушений, предусмотренных Кодексом об административных правонарушениях. В ряде его статей прямо указывается на умышленную форму вины. Например, умышленное уничтожение или повреждение печатных материалов, относящихся к выборам, референдуму (портретов кандидатов в депутаты, плакатов с их биографиями и т.п. - ст. 5.14); заведомо ложный вызов специализированных служб (пожарной охраны, милиции, скорой медицинской помощи - ст. 19.13); умышленное невыполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий (ст. 17.7).

В большинстве случаев умышленную форму вины можно установить лишь на основе анализа всех сторон состава административного правонарушения, и прежде всего его объективной стороны. Так, об умышленной вине может свидетельствовать характер совершения проступка, например: сокрытие больными венерическим заболеванием источника заражения; самовольная добыча янтаря с месторождений или мест промышленной разработки; грубое нарушение правил охоты; неоднократное, злостное, систематическое совершение правонарушений и другие конкретные особенности действия или бездействия, предусмотренные Кодексом. При этом умышленная вина может служить основанием для применения к правонарушителю более строгого наказания.

Содержание умышленной вины определяется характером административного правонарушения, состав которого может быть формальным или материальным. Формальным признается такой состав административного правонарушения, который не предусматривает наступления в результате его совершения какого-либо общественно опасного, вредного последствия. Констатируется лишь факт нарушения того или иного правила, например нарушение санитарно-гигиенических и санитарно-противоэпидемических правил и норм, нарушение правил водопользования, выпуск на линию транспортных средств, имеющих неисправности, с которыми запрещена их эксплуатация, самовольное отступление от проектов внутрихозяйственного землеустройства. Поэтому умышленная вина при формальных составах охватывает своим содержанием осознание нарушителем лишь общественной опасности, противоправности совершенного им действия или бездействия, что для правоприменителя, а также большинства граждан обычно является вполне очевидным. Таким образом, в подобных случаях отношение виновного к последствиям правонарушения (предвидит их или не предвидит, желает наступления последствий или не желает) остается за рамками формального состава.

Материальный состав административного правонарушения включает в себя помимо противоправного действия или бездействия обязательное наступление в результате их совершения общественно опасных (вредных) последствий (например, мелкое хищение, которое влечет для собственника материальные потери, нарушение водителями правил дорожного движения или эксплуатации транспортных средств, повлекшее причинение легких телесных повреждений или материального ущерба). В связи с этим умышленная вина предполагает осознание (понимание) нарушителем не только общественной опасности и противоправности содеянного, но и возможности наступления вредных последствий его действия либо бездействия.

Административный проступок может быть совершен и по неосторожности. Неосторожная вина проявляется в двух формах: легкомыслия и небрежности.

Легкомыслие состоит в том, что лицо предвидит возможность наступления противоправного результата, но самонадеянно рассчитывает его предотвратить. Например, водитель автомашины, подъезжая на большой скорости к перекрестку, рассчитывал остановить машину при сигнале, запрещающем движение, но не сумел этого сделать и выехал на перекресток на красный свет.

Небрежность состоит в непредвидении возможности противоправных последствий, хотя при данных обстоятельствах лицо должно было и могло их предвидеть. Так, механик автохозяйства, не проверив качество ремонта, дал распоряжение выпустить автомашину на линию, где автоинспектор обнаружил серьезные технические дефекты. Механик автохозяйства действовал небрежно. Он не предвидел общественной опасности своей недобросовестности, но должен был и мог предвидеть возможность наступления тяжелых последствий.

Административное правонарушение, совершенное по неосторожности, является менее опасным по сравнению с правонарушением, совершенным умышленно. Так, ряд статей Кодекса об административных правонарушениях допускает обе формы вины, и, естественно, совершение правонарушения по неосторожности может служить основанием для назначения менее строгого наказания в пределах, установленных санкцией конкретной правовой нормы. Например, такие административные правонарушения, как умышленная порча паспорта или утрата его по небрежности (ст. 19.16 КоАП), в зависимости от формы вины повлекут и различные по тяжести административные наказания.

При неосторожной вине в форме легкомыслия нарушитель не допускает вредных последствий своих действий, надеясь их предотвратить, справиться с возникшими негативными явлениями. При этом он рассчитывает на свои силы, знания, опыт и другие возможные обстоятельства. И если вредные последствия все же наступают, нарушитель несет ответственность за свою самонадеянность.

При небрежности нарушитель не предвидит возможности наступления вредных последствий, хотя, проявив внимательность и осмотрительность, должен был и мог их предвидеть. Здесь правоприменителю важно выяснить, учитывая объективные условия, в которых находился нарушитель, должен ли и мог ли он предвидеть наступление вредных (опасных) последствий своих действий или бездействия. Когда выясняется, что лицо не могло предвидеть наступившие последствия, становится очевидным отсутствие его вины и тем самым отпадает основание его административной ответственности. При решении вопроса о том, могло ли лицо предвидеть наступление вредных последствий, необходимо учитывать индивидуальные особенности личности нарушителя (жизненный опыт, профессию, стаж работы, навыки, состояние здоровья и т.д.).

Неосторожную вину необходимо отличать от невиновного причинения вреда, т.е. казуса или случая, при котором административная ответственность лица не наступает. Суть дела здесь состоит в том, что лицо не должно было и не могло предвидеть общественно опасные (вредные) последствия своих действий. В частности, такие казусы нередко встречаются при дорожно-транспортных происшествиях.

Субъективную сторону наряду с умыслом и неосторожностью могут характеризовать мотив и цель правонарушения. Они иногда включаются в конкретные статьи Кодекса об административных правонарушениях и тогда становятся признаками состава, обязательными для признания того или иного действия или бездействия административным правонарушением. Например, Кодекс предусматривает административную ответственность за получение дохода от занятия проституцией, если этот доход связан с занятием другого лица проституцией (ст. 6.12 КоАП). Во всех названных случаях цель выступает в качестве признака состава, а ее отсутствие исключает возможность признания названных действий административными правонарушениями. В иных случаях, когда в КоАП или в других законах упоминание о конкретных целях и мотивах отсутствует, эти признаки должны учитываться правоприменителем при определении вида и размера административного наказания, назначаемого виновному лицу.

### **§ 3. Виды административных правонарушений**

Характеристика общего состава административного правонарушения предполагает анализ и последующую классификацию родовых составов, охватывающих виды административных правонарушений, имеющих относительно единый объект посягательства (например, административные правонарушения, посягающие на права граждан).

Классификация видов административных правонарушений представляет собой научную основу для кодификации законодательства об административной ответственности, повышения эффективности правоприменительной практики органов исполнительной власти и их должностных лиц. Ввиду огромного разнообразия и значительной распространенности административных правонарушений единого критерия их классификации не существует. Поэтому применяется комплексный критерий, объединяющий совокупность признаков, характеризующих единством правового регулирования, относительной устойчивостью и повторяемостью возникающих при этом административных правоотношений.

Комплексный критерий классификации видов административных правонарушений включает родовой объект посягательства (например, общественный порядок, собственность, порядок управления) и отраслевую направленность проступка, т.е. конкретную область государственного управления (например, промышленность, строительство, энергетику, сельское хозяйство, транспорт, торговлю, экологию и т.д.).

На основе данного критерия все виды административных правонарушений объединены в Кодексе об административных правонарушениях в следующие классификационные группы (главы).

1. Административные правонарушения, посягающие на права граждан. К ним, в частности, относятся: нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, участников референдума; проведение предвыборной агитации в период ее запрещения и в местах, где она запрещена законом; изготовление или распространение анонимных агитационных материалов; подкуп избирателей, участников референдума, использование незаконной материальной поддержки кандидатом, зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком; нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях; нарушение законодательства о труде и об охране труда; увольнение работников в связи с коллективным трудовым спором и объявлением забастовки; неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетнего; нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании; отказ в предоставлении гражданину информации; принуждение к участию или к отказу от участия в забастовке.

2. Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность. Это, например, сокрытие источника заражения ВИЧ-инфекцией, венерической болезнью и контактов, создающих опасность заражения; незаконное занятие частной медицинской практикой либо народной медициной (целительством); нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения; нарушение санитарно-эпидемиологических требований к питьевой воде, организации питания населения; незаконный оборот либо хранение наркотических средств; потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача; вовлечение несовершеннолетнего в употребление спиртных напитков или одурманивающих веществ; занятие проституцией.

3. Административные правонарушения в области охраны собственности. Они включают: самовольное занятие земельного участка; самовольную добычу янтаря; пользование недрами без разрешения (лицензии) либо с нарушением условий, предусмотренных разрешением (лицензией); самовольное занятие водного объекта или пользование им без разрешения (лицензии); самовольное занятие участка лесного фонда; пользование объектами животного мира без разрешения (лицензии); нарушение авторских и смежных прав, изобретательских и патентных прав; нарушение требований сохранения, использования и охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) федерального значения, их территорий и зон их охраны; самовольное подключение и использование электрической, тепловой энергии, нефти или газа; уничтожение или повреждение чужого имущества; нарушение правил пользования жилыми помещениями; нарушение правил содержания и ремонта жилых домов и жилых помещений; мелкое хищение и т.д.

4. Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования. Это - сокрытие или искажение экологической информации; порча земель; нарушение требований по охране недр и гидроминеральных ресурсов; нарушение правил охраны водных объектов; нарушение правил водопользования; нарушение правил охраны атмосферного воздуха; нарушение правил лесопользования; незаконная порубка, повреждение либо выкапывание деревьев, кустарников или лиан; уничтожение мест обитания животных; нарушение требований к охране лесов; нарушение правил пожарной безопасности в лесах; нарушение правил пользования объектами животного мира; нарушение правил охраны и

использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях; нарушение правил охраны рыбных запасов и т.д.

5. Административные правонарушения в промышленности, строительстве и энергетике. К ним относятся: нарушение требований промышленной безопасности; нарушение требований нормативных документов в области строительства; нарушение правил использования атомной энергии и учета ядерных и радиоактивных веществ; повреждение электрических сетей; повреждение тепловых сетей, топливопроводов, совершенное по неосторожности; непроизводительное расходование энергетических ресурсов и т.д.

6. Административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель. Это, например, нарушение правил борьбы с карантинными, особо опасными и опасными вредителями растений, возбудителями болезней растений, растениями-сорняками; непринятие мер по обеспечению режима охраны посевов, мест хранения и переработки наркосодержащих растений; нарушение правил карантина животных или других ветеринарно-санитарных правил; сокрытие сведений о внезапном падеже или об одновременных массовых заболеваниях животных; нарушение правил эксплуатации мелиоративных систем или отдельно расположенных гидротехнических сооружений.

7. Административные правонарушения на транспорте. Они включают: действия, угрожающие безопасности движения на железнодорожном транспорте; действия, угрожающие безопасности полетов; действия, угрожающие безопасности движения на водном транспорте; нарушение правил плавания; нарушение правил эксплуатации судов, а также управление судном лицом, не имеющим права управления; управление судном судоводителем или иным лицом, находящимся в состоянии опьянения; нарушение правил обеспечения безопасности пассажиров на судах водного транспорта, а также на маломерных судах; нарушение правил пожарной безопасности на железнодорожном, морском, внутреннем водном или воздушном транспорте; нарушение правил поведения граждан на железнодорожном, воздушном или водном транспорте; безбилетный проезд; нарушение правил охраны полосы отвода автомобильной дороги, нарушение землепользователями правил охраны автомобильных дорог и дорожных сооружений и т.д.

8. Административные правонарушения в области дорожного движения. К ним, в частности, относятся: управление транспортным средством, не зарегистрированным в установленном порядке или не прошедшим государственного технического осмотра; управление транспортным средством с нарушением правил установки на нем государственных регистрационных знаков; управление транспортным средством водителем, не имеющим при себе документов, предусмотренных Правилами дорожного движения; управление транспортным средством при наличии неисправностей или условий, при которых эксплуатация транспортных средств запрещена; управление транспортным средством водителем, не имеющим права управления; передача управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения; несоблюдение требований, предписанных дорожными знаками или разметкой проезжей части дороги; нарушение правил перевозки людей; нарушение Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшее причинение легкого вреда здоровью потерпевшего; невыполнение требования об остановке транспортного средства или о предоставлении транспортного средства; невыполнение требования о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения; нарушение Правил дорожного движения пешеходом или иным лицом, участвующим в процессе дорожного движения.

9. Административные правонарушения в области связи и информации. Это, например, самовольное проектирование, строительство, изготовление, установка или эксплуатация радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств; изготовление в целях сбыта либо сбыт заведомо поддельных государственных знаков почтовой оплаты; незаконная деятельность в области защиты информации; разглашение информации с ограниченным доступом; нарушение правил защиты информации; нарушение правил хранения, комплектования, учета или использования архивных документов; нарушение порядка изготовления или распространения продукции средств массовой информации, злоупотребление свободой массовой информации; повреждение телефонов-автоматов.

10. Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности. Они включают: осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии); незаконную продажу товаров (иных вещей), свободная реализация которых запрещена или ограничена; нарушение законодательства о рекламе; продажу товаров, выполнение работ либо оказание населению

услуг ненадлежащего качества или с нарушением санитарных правил; нарушение порядка ценообразования; обман потребителей; ограничение свободы торговли; незаконное получение кредита; фиктивное или преднамеренное банкротство; нарушение правил продажи отдельных видов товаров; нарушение правил продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; ненадлежащее управление юридическим лицом; нарушение законодательства об экспортном контроле; нарушение установленного порядка сбора, хранения, защиты и обработки сведений, составляющих кредитную историю.

11. Административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг. К ним, в частности, относятся: нарушение срока постановки на учет в налоговом органе; нарушение сроков представления налоговой декларации; непредставление сведений, необходимых для осуществления налогового контроля; незаконные сделки с ценными бумагами; неисполнение банком решения о приостановлении операций по счетам налогоплательщика, плательщика сбора или налогового агента; выпуск или продажа подлежащих маркировке товаров и продукции без маркировки; грубое нарушение правил ведения бухгалтерского учета и представления бухгалтерской отчетности.

12. Административные правонарушения в области таможенного дела (нарушения таможенных правил). К ним, в частности, относятся: незаконное перемещение товаров и транспортных средств через таможенную границу РФ; недекларирование либо недостоверное декларирование товаров и транспортных средств; нарушение режима зоны таможенного контроля; несоблюдение правил перемещения транспортных средств через таможенную границу РФ; непринятие мер по таможенному оформлению или по выпуску находящихся на временном хранении товаров и транспортных средств; нарушение сроков уплаты налогов и сборов, подлежащих уплате в связи с перемещением товаров через таможенную границу РФ.

13. Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти. Это невыполнение законных требований члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы; воспрепятствование деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации; неисполнение распоряжения судьи или судебного пристава; непринятие мер по частному определению суда или представлению судьи; невыполнение законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении; заведомо ложные показания свидетеля, пояснение специалиста, заключение эксперта или заведомо неправильный перевод; незаконные действия по отношению к государственным символам Российской Федерации; незаконное ношение государственных наград; незаконное ношение форменной одежды со знаками различия, символикой государственных военизированных организаций, правоохранительных или контролирующих органов и т.д.

14. Административные правонарушения в области защиты Государственной границы РФ и обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации. К ним относятся: нарушение режима Государственной границы РФ; нарушение пограничного режима в пограничной зоне; нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу РФ; неповиновение законному распоряжению или требованию военнослужащего в связи с исполнением им обязанностей по охране Государственной границы РФ; нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства режима пребывания в Российской Федерации; нарушение должностным лицом организации, принимающей в Российской Федерации иностранного гражданина или лицо без гражданства, либо гражданином РФ правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации; нарушение правил привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы; осуществление иностранным гражданином трудовой деятельности в РФ без разрешения на работу; нарушение иммиграционных правил; нарушение беженцем или вынужденным переселенцем правил проживания; незаконная деятельность по трудоустройству граждан РФ за границей; незаконный провоз лиц через Государственную границу РФ.

15. Административные правонарушения против порядка управления. Они включают: самоуправство; неповиновение законному распоряжению сотрудника милиции, военнослужащего либо сотрудника органов уголовно-исполнительной системы; неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль); невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль); непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения; невыполнение лицом, освобожденным из мест отбывания лишения свободы, обязанностей, установленных в отношении него судом; заведомо ложный вызов специализированных служб; проживание гражданина РФ без удостоверения личности

гражданина (паспорта) или без регистрации; умышленная порча удостоверения личности гражданина (паспорта) либо утрата его по небрежности; незаконное изъятие удостоверения личности гражданина (паспорта) или принятие его в залог; нарушение обязательных требований государственных стандартов, правил обязательной сертификации, нарушение требований нормативных актов по обеспечению единства измерений; несоблюдение порядка государственной регистрации прав на недвижимое имущество или сделок с ним; подделка документов, штампов, печатей или бланков, их использование, передача либо сбыт.

16. Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность. Это мелкое хулиганство; нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования; демонстрация фашистской атрибутики или символики; нарушение требований пожарной безопасности; нарушение требований режима чрезвычайного положения; невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций; нарушение правил производства, продажи, коллекционирования, экспонирования, учета, хранения, ношения или уничтожения оружия и патронов к нему; нарушение сроков регистрации (перерегистрации) оружия или сроков постановки его на учет; стрельба из оружия в неотведенных для этого местах; незаконная частная детективная или охранный деятельность; нарушение пропускного режима охраняемого объекта; блокирование транспортных коммуникаций; распитие алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах; появление в общественных местах в состоянии опьянения.

17. Административные правонарушения в области воинского учета. К ним относятся: непредставление в военный комиссариат или в иной орган, осуществляющий воинский учет, списков граждан, подлежащих первоначальной постановке на воинский учет; неоповещение граждан о вызове их по повестке военного комиссариата или иного органа, осуществляющего воинский учет; несообщение сведений о гражданах, состоящих или обязанных состоять на воинском учете; неисполнение гражданами обязанностей по воинскому учету; уклонение от медицинского обследования; умышленные порча или утрата документов воинского учета.

Приведенная классификация видов административных правонарушений позволяет органам исполнительной власти, должностным лицам и гражданам четко и предметно ориентироваться во всем многообразии правовых запретов и обязанностей в сфере реализации исполнительной власти, нарушение или неисполнение которых влечет административную ответственность. На этой основе обеспечивается дальнейшее улучшение работы по охране правопорядка, усиление борьбы с административными правонарушениями и укрепление законности в стране.

#### **§ 4. Отграничение административного правонарушения от преступления**

Административное правонарушение и преступление являются общественно опасными деяниями. Чтобы их разграничить, нужен надежный критерий, в качестве которого выступает степень общественной опасности этих правонарушений. Естественно, степень общественной опасности административного правонарушения, как правило, значительно ниже, чем преступления.

Общественная опасность - это не абстрактная категория, а совокупность конкретных показателей, признаков, закрепленных в нормах права и характеризующих отдельные элементы состава правонарушения и состав в целом. Эти показатели порознь или в том или ином сочетании позволяют определить степень общественной опасности деяния и отграничить административное правонарушение от преступления.

Установление юридического состава является наиболее сложной и важной профессиональной задачей любого правоприменителя - суда (судьи), комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, полномочного органа исполнительной власти, должностных лиц. Именно этот момент правоприменения обеспечивает законность привлечения физических и юридических лиц к административной ответственности, именно здесь оказывается возможным отграничить административное правонарушение от преступлений, особенно смежных или пограничных, например, мелкое хулиганство от уголовно наказуемого хулиганства, неповиновение законному распоряжению сотрудника милиции от применения насилия в отношении представителя власти, предусмотренного ст. 318 УК РФ.

Законодатель с учетом достигнутого уровня развития общества, внешней и внутренней обстановки, различных позитивных и негативных процессов вводит новые составы



преступлений и административных правонарушений, отменяет некоторые ранее существовавшие, переводит отдельные деяния из разряда преступных в разряд административных правонарушений или наоборот.

Поскольку объекты посягательства у ряда административных правонарушений и преступлений общие, вопрос об их размежевании в "пограничных зонах" порой довольно сложен. Для его решения приходится сопоставлять нормы уголовного и административного права. При этом учитывается правовое установление о том, что за нарушение общеобязательных правил виновные несут административную ответственность, если эти нарушения по своему характеру не влекут за собой в соответствии с действующим законодательством уголовной ответственности.

Отграничение административного правонарушения от преступления обычно проводится по объективной стороне состава. Так, преступление, предусмотренное ст. 149 УК РФ "Воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них", отграничивается от административного правонарушения с почти аналогичной формулировкой диспозиции правовой нормы (ст. 5.38 КоАП) по признаку использования субъектом преступления служебного положения, насилия или угрозы его применения с целью запугивания людей и тем самым воспрепятствования проведению той или иной массовой акции. При отсутствии этих квалифицирующих признаков те же действия будут рассматриваться в качестве административного правонарушения.

Для определения степени общественной опасности правонарушения и отграничения административных правонарушений от преступлений применяется такой показатель, как наличие или отсутствие тяжких последствий. Например, если нарушение транспортных правил повлекло гибель людей или иные тяжкие последствия, то оно квалифицируется как преступление, а если таких последствий нет - как административное правонарушение (ст. 12.24 КоАП). При этом отсутствие тяжких последствий при административном правонарушении конкретизируется возможностью причинения только легкого вреда здоровью потерпевшего, т.е. причинения вреда здоровью, вызвавшего его кратковременное расстройство; материальный ущерб не должен быть крупным, которым признается стоимость имущества, превышающая 500 минимальных размеров месячной оплаты труда (примечание 4 к ст. 158 УК РФ). Иногда достаточно возможности наступления тяжких последствий, а не их реального наличия. Так, нарушение правил учета, хранения, перевозки взрывчатых и радиоактивных веществ, даже если оно лишь могло повлечь тяжкие последствия, уже рассматривается как преступление.

Нередко критерием является размер имущественного ущерба, причиненного правонарушением. Например, мелкое хищение чужого имущества путем кражи, мошенничества, присвоения или растраты при отсутствии признаков преступления (ст. ст. 158, 159, 160 УК РФ) на сумму, не превышающую одного минимального размера оплаты труда, считается административным правонарушением (примечание к ст. 7.27 КоАП), а свыше одного МРОТ - преступлением.

До недавнего времени квалифицирующими признаками, позволяющими отграничить административное правонарушение от преступления, служили повторность, неоднократность, систематичность совершения административных правонарушений при условии назначения за них административных наказаний. Иными словами, впервые совершенное правонарушение, предусмотренное соответствующей нормой права, влекло административную ответственность, а повторное (неоднократное, систематическое) совершение аналогичного проступка - уголовную ответственность, предусмотренную уголовным законодательством. Поэтому в Уголовном кодексе содержалось значительное количество составов преступлений с так называемой административной преюдицией.

Однако Уголовный кодекс РФ 1996 г. более не содержит таких составов, и повторное, неоднократное, злостное или систематическое совершение административного правонарушения не может превратить его в преступление и повлечь за собой уголовную ответственность.

## **Глава 12. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ**

### **§ 1. Понятие и основные черты административной ответственности**

Административная ответственность наряду с уголовной, гражданской и дисциплинарной является одним из видов юридической ответственности, устанавливаемой государством путем издания правовых норм, определяющих основания ответственности, меры, которые могут

применяться к нарушителям, порядок рассмотрения дел о правонарушениях и исполнения этих мер.

В теории права юридическая ответственность понимается как реализация правовой санкции в случае правонарушения, применение к правонарушителю наказания, поскольку оно есть и в выговоре за нарушение трудовой дисциплины, и в административном штрафе, и в лишении свободы, и в гражданско-правовой неустойке.

При наличии юридического факта - административного правонарушения - включается механизм санкции правовой нормы, и санкция из потенциальной возможности применения наказания преобразуется в действительное административное наказание.

В административном праве из всех многочисленных мер административного принуждения (досмотр, реквизиция, задержание, изъятие и т.д.) только назначение административного наказания влечет наступление административной ответственности. Следовательно, административная ответственность - это реализация административно-правовых санкций, применение уполномоченным органом или должностным лицом административных наказаний к гражданам и юридическим лицам, совершившим правонарушение.

Административную ответственность характеризуют некоторые признаки, общие для всех видов юридической ответственности.

Во-первых, она представляет собой государственное принуждение, поскольку реализация властных полномочий осуществляется через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Во-вторых, это правовое принуждение, подчиняющееся общим принципам законности и справедливости права. Административная ответственность применяется на основе правовой регламентации ее объема и пределов, нормативного установления оснований, содержания и процессуальных форм реализации конкретных административных наказаний. Нормы, регулирующие составные элементы административной ответственности, в совокупности представляют собой самостоятельный институт административного права.

В-третьих, она влечет за собой наступление неблагоприятных последствий для правонарушителей, предусмотренных санкцией правовой нормы. По содержанию меры административной ответственности выражаются в предусмотренных Кодексом об административных правонарушениях лишении или ограничении прав и свобод нарушителей, поскольку иным образом оказать принудительное воздействие на этих лиц невозможно. Неблагоприятные последствия для правонарушителя могут наступать в виде лишений или ограничений морального (предупреждение), материального (штраф, конфискация, возмездное изъятие) или физического характера (административный арест).

В-четвертых, в мерах административной ответственности содержится итоговая правовая оценка деяния и нарушителя от имени государства. Именно административное наказание представляет собой "окончательную, последнюю инстанцию" в борьбе с правонарушениями, т.е. решение вопроса по существу, и виновный в соответствии с характером и общественной опасностью совершенного подвергается административному наказанию.

Данный признак юридической ответственности вообще и административной ответственности в частности наиболее ярко выражает ее специфику, а именно: осуждение виновного поведения от имени государства, государственное порицание правонарушителя.

В-пятых, юридическая ответственность всегда рассматривалась в качестве результата правонарушения, т.е. это ретроспективная, или негативная, ответственность в отличие от так называемой положительной (позитивной) ответственности, которая понимается как ответственность за порученное дело, за выполнение поставленной задачи, когда она совпадает с понятием правовой обязанности или долга.

Каковы же основные черты административной ответственности, присущие только данному институту административного права?

1. Административную ответственность можно рассматривать как правовую ответственность за административные правонарушения. При этом следует учесть, что объектом посягательства являются отношения в сфере государственного управления, а также некоторые другие. Так, административная ответственность устанавливается за посягательства на таможенные, налоговые отношения, отношения, связанные с защитой собственности, с охраной прав граждан, природы, здоровья населения, торговли и т.д.

Вместе с тем административная ответственность применяется за нарушение не каждой нормы административного права, а тех из них, которые содержат указание на административную ответственность.

2. Административная ответственность используется как важное средство правоохраны, борьбы с особым видом нарушений - административными правонарушениями, которые хотя и

не так опасны, как преступления, но совершаются гораздо чаще. Их опасность заключается не только в характере самих противоправных действий или бездействия, но и в значительной распространенности.

3. Административная ответственность отличается своим субъектным составом. Субъектами этого вида ответственности являются как физические, так и юридические лица - предприятия, организации.

4. По своей сущности административная ответственность представляет собой воздействие, оказываемое полномочным органом государства на лицо, совершившее административное правонарушение. Цель этого воздействия состоит в воспитании виновного в духе уважения к закону и правопорядку, а также в предупреждении совершения новых правонарушений как лицами, привлеченными к административной ответственности, так и другими гражданами.

5. Нарушение административно-правовых норм влечет за собой применение мер административного принуждения, одним из видов которых являются административные наказания. Именно эти последние, в отличие от мер предупреждения, пресечения и процессуальных мер обеспечения производства по делу, применяются в результате привлечения к административной ответственности.

6. Административную ответственность отличает порядок ее установления. В соответствии с п. "к" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ административное и административно-процессуальное законодательство, а следовательно, и установление административной ответственности относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. С учетом положений ст. 1.1 КоАП это означает, что административная ответственность характеризуется множественностью органов государственной власти, полномочных ее устанавливать. К ним в настоящее время относятся законодательные органы Российской Федерации и ее субъектов.

Кодекс об административных правонарушениях предусматривает установление административной ответственности только этим Кодексом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов РФ об административных правонарушениях. При этом к ведению Российской Федерации отнесено установление: общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях; перечня видов административных наказаний и правил их применения; административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ; порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний.

Значит, нормы права, содержащиеся во вновь принимаемых федеральных законах и вносящие изменения или дополнения в действующий Кодекс об административных правонарушениях, должны в обязательном порядке вноситься в данный Кодекс.

Административная ответственность за правонарушения, носящие региональный характер (нарушение правил благоустройства населенных пунктов, общественного порядка и т.п.), т.е. находящиеся вне предметов ведения Российской Федерации, может быть установлена законами субъектов РФ, осуществляющих, таким образом, собственное правовое регулирование в данной сфере.

7. Меры административной ответственности применяются широким кругом уполномоченных органов и должностных лиц. Все они, реализуя свои полномочия, назначают правонарушителям административные наказания. К ним относятся судьи (мировые судьи), комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, многочисленные органы исполнительной власти. Законами субъектов РФ к ним могут быть отнесены административные комиссии и иные коллегиальные органы.

В Кодексе об административных правонарушениях теперь расширен круг дел, рассматриваемых судьями. Расширена и их исключительная компетенция за счет отнесения к их ведению назначения, помимо административного ареста, ряда других административных наказаний: лишения специальных прав, конфискации, возмездного изъятия ряда предметов, дисквалификации, административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации.

8. Меры административной ответственности применяются органами и должностными лицами в отношении не подчиненных им по службе нарушителей, не связанных с ними служебно-трудовыми отношениями. Данное обстоятельство позволяет отличить административную ответственность от дисциплинарной, к которой привлекаются руководители,

рабочие, служащие и вспомогательный персонал, как правило, в порядке подчиненности вышестоящим органом или должностным лицом.

9. Привлечение к административной ответственности и назначение административного наказания не влечет для нарушителя судимости и не является основанием увольнения его с работы.

10. Административную ответственность характеризует особый процессуальный порядок ее реализации. Своей относительной простотой, оперативностью и экономичностью он отличается от уголовного и гражданского судопроизводства.

11. Во всех случаях ответственность за административные правонарушения наступает перед государством, которое устанавливает полномочия органов (должностных лиц) по рассмотрению дел об этих правонарушениях и назначению наказаний. Этим обстоятельством административная ответственность сходна с уголовной и отличается от дисциплинарной, а также гражданско-правовой. Ответственность последних двух видов наступает, главным образом, перед субъектом договорных и внедоговорных гражданско-правовых или трудовых отношений.

12. Важная черта административной ответственности состоит в том, что ее можно рассматривать как совокупность материальных и процессуальных правоотношений, т.е. материально-деликтных, вызванных совершением конкретного правонарушения, и административно-процессуальных, связанных с необходимостью собрать материалы о правонарушении и лице, его совершившем, рассмотреть дело, вынести законное, обоснованное и справедливое решение, обеспечить его исполнение. Нередко при реализации административной ответственности материальные и процессуальные правоотношения как бы сливаются, образуя единое целое. Например, штраф налагается и взимается на месте совершения административного правонарушения в порядке так называемого усеченного процесса ввиду очевидности и простоты самого характера административного правонарушения.

## **§ 2. Освобождение от административной ответственности**

Законодательство, базируясь на принципах демократизма, гуманности, экономии средств государственного принуждения и последовательного использования убеждения, предусматривает возможность освобождения лиц, совершивших правонарушения, от того или иного вида юридической ответственности.

Кодекс об административных правонарушениях (ст. 2.9) устанавливает основания, условия и последствия освобождения от административной ответственности лиц, совершивших административные правонарушения, при малозначительности проступка. Освобождение от административной ответственности может также проявляться и в замене ее другим видом ответственности (например, дисциплинарной). По существу, в названных случаях в том или ином виде судьей, уполномоченными органами и должностными лицами осуществляется освобождение от административной ответственности тех, кто нарушил правовые предписания.

Своеобразным "освобождением" от административной ответственности является пропуск юрисдикционным органом и его должностными лицами по тем или иным причинам давностного срока назначения административного наказания, т.е. привлечения виновного к административной ответственности.

Статьей 4.5 КоАП установлен давностный срок назначения административного наказания - постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев со дня совершения правонарушения, а если правонарушение было длящимся (нарушение правил воинского учета, проживание без регистрации, уклонение от перерегистрации охотничьего ружья и т.д.), то не позднее двух месяцев со дня его обнаружения.

Названной статьей предусмотрен и иной срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства РФ о внутренних морских водах, территориальном море, континентальном шельфе, об исключительной экономической зоне Российской Федерации, о защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг, антимонопольного, таможенного, налогового, валютного, экологического и ряда других законодательных актов. Он составляет один год со дня совершения административного правонарушения, а при длящемся правонарушении - один год со дня его обнаружения.

Законодательство закрепляет систему "гибкого реагирования" на административные правонарушения и не требует, чтобы всякое правонарушение обязательно влекло административную ответственность даже в пределах давностного срока. При

малозначительности совершения административного правонарушения судья, орган (должностное лицо), уполномоченный решать дело, может вообще освободить нарушителя от административной ответственности и ограничиться устным замечанием. Это положение закона означает, что судья, орган (должностное лицо), полномочный решать дело по существу, имеет право применить к нарушителю такое средство воздействия, которое не является административным наказанием и не относится к мерам общественного воздействия. При этом вполне очевидно, что устные замечания, сделанные правонарушителю, не влекут юридических последствий.

Главное состоит в том, чтобы при решении вопроса об освобождении нарушителя от административной ответственности были тщательно учтены все объективные и субъективные стороны состава правонарушения, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность.

В ряде случаев административное правонарушение влечет в порядке исключения не административную, а дисциплинарную ответственность. Военнослужащие, сотрудники органов внутренних дел и иные лица, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов, несут ответственность за административные правонарушения, как правило, по дисциплинарным уставам (положениям), кроме правонарушений, за совершение которых ответственность наступает на общих основаниях (ст. 2.5 КоАП).

С учетом конкретных обстоятельств дела и данных о лице, совершившем административное правонарушение в возрасте от 16 до 18 лет, комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав указанное лицо также может быть освобождено от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних (ст. 2.3 КоАП).

Специфическим временным освобождением от административной ответственности является предусмотренная ст. 31.5 КоАП отсрочка исполнения постановления о назначении административного наказания. При наличии обстоятельств, вследствие которых исполнение постановления о назначении административного наказания в виде административного ареста, лишения специального права или в виде административного штрафа (за исключением взыскания административного штрафа на месте совершения административного правонарушения) невозможно в установленные сроки, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, могут отсрочить исполнение постановления на срок до одного месяца.

По содержанию и юридическим последствиям освобождение от административной ответственности сходно с обстоятельствами, исключающими производство по делу об административном правонарушении, т.е. их объединяет противоправность деяния и возможность привлечения к ответственности, что непосредственно относится к крайней необходимости. Действительно, содержанием ситуации является административное правонарушение, а юридические последствия (результат) в конечном итоге совпадают и заключаются в отказе юрисдикционного органа или должностного лица от привлечения к административной ответственности того или иного гражданина.

Вместе с тем основания освобождения от административной ответственности и обстоятельства, исключающие неправомерность деяния, существенно различаются: в одном случае это малозначительность совершенного правонарушения или особенности характера правонарушения и личности правонарушителя, а в другом - крайняя необходимость.

Лицо, действовавшее в состоянии крайней необходимости, административной ответственности не подлежит. Если, например, водитель автомашины с превышением установленной скорости везет в больницу человека, нуждающегося в неотложной медицинской помощи, то он не будет наказан за превышение скорости, поскольку действует в ситуации крайней необходимости.

В соответствии со ст. 2.8 КоАП исключает административную ответственность и невменяемость. Не подлежит административной ответственности физическое лицо, которое во время совершения противоправных действий (бездействия) находилось в состоянии невменяемости, т.е. не могло осознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики.

Существует институт ограничения административной ответственности. Эти ограничения связаны прежде всего с особенностями субъектов административных правонарушений, предусмотренными административным законодательством или учитываемыми правоприменителями в рамках административного усмотрения. В частности, Кодекс об

административных правонарушениях исключает возможность применения некоторых административных наказаний в зависимости от тех или иных особенностей субъекта административного правонарушения.

Так, административный арест (ст. 3.9 КоАП) не может применяться к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет, лицам, не достигшим 18 лет, инвалидам I и II групп. Лишение права управления средствами транспорта не может применяться к лицам, которые пользуются этими средствами в связи с инвалидностью, за исключением случаев управления транспортными средствами в состоянии опьянения, уклонения от прохождения в установленном порядке медицинского освидетельствования на состояние опьянения, а также оставления в нарушение установленных правил места дорожно-транспортного происшествия, участником которого они являются (ст. 3.8 КоАП).

Лишение права охоты не может применяться к лицам, для которых охота является основным законным источником средств к существованию; они не могут быть подвергнуты конфискации или возмездному изъятию огнестрельного оружия и боевых припасов.

В законодательном порядке предусматривается ограничение применения административных наказаний в отношении военнослужащих и некоторых других лиц: судей, прокуроров, лиц, пользующихся депутатской неприкосновенностью, иностранных граждан, обладающих иммунитетом и привилегиями от административной юрисдикции на территории Российской Федерации.

### **§ 3. Административная ответственность юридических лиц**

Административная ответственность распространяется не только на физических лиц, но все в большей мере и на юридические лица. Законодательство об административной ответственности организаций еще не представляет собой систему, сложившуюся на основе четкой научной концепции. Но данный институт административного права в последние годы динамично развивается, и в действующем Кодексе об административных правонарушениях значительное место отведено правовым основам назначения административных наказаний юридическим лицам (предприятиям, учреждениям, организациям).

Характеризуя административную ответственность, следует заметить, что она распространяется на все правонарушения (независимо от их отраслевой принадлежности), в которых находит свое выражение административно-правовой метод регулирования общественных отношений. Данное положение касается и ответственности юридических лиц. Поэтому должны быть признаны несостоятельными появляющиеся суждения о финансовой, экологической, земельно-правовой, таможенной и иных видах ответственности, поскольку все это суть разновидности одного и того же явления - административной ответственности, субъектами которой во многих случаях являются юридические лица.

Среди субъектов административной ответственности появились субъекты, охватываемые цивилистическим понятием "юридические лица", которое дается в ст. 48 ГК РФ.

Административную ответственность юридических лиц характеризуют традиционные признаки состава административного правонарушения (объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона). Однако они обладают существенными особенностями, отличающими их от аналогичных признаков, характеризующих состав административного правонарушения, совершаемого физическими лицами. Прежде всего и в основном это касается понятия вины.

Вина - необходимое условие всякой ответственности. Не может быть ни административной, ни дисциплинарной, ни уголовной ответственности без наличия вины, т.е. виновного совершения противоправного действия (бездействия).

Естественно, понятие вины применительно к юридическим лицам должно иметь иное содержание, чем в тех случаях, когда к административной ответственности привлекаются физические лица. При этом выяснение характера вины в отношении юридических лиц через призму классического понимания умысла или неосторожности является беспредметным. В теории права вина юридического лица всегда рассматривалась как принятие либо непринятие всех необходимых и возможных мер для предотвращения нарушения либо смягчения его неблагоприятных последствий. Иными словами, фактически исследовался вопрос о наличии либо отсутствии вины с учетом конкретных действий или бездействия, активности юридического лица в связи с нарушением установленных законодательством правил, норм, стандартов.

В административном праве может существовать комплексное понимание вины юридического лица, включающее объективный и субъективный подходы.

Объективная вина, как это установлено ст. 2.1 КоАП, представляет собой вину юридического лица с точки зрения государственного органа, назначающего административное наказание в зависимости от характера конкретных действий или бездействия юридического лица, нарушающего установленные правила, т.е. юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых настоящим Кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Субъективная вина - отношение организации в лице ее администрации, конкретных должностных лиц к противоправному деянию. Иными словами, назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо.

Эти элементы вины образуют общее понятие вины юридического лица как признака совершенного им правонарушения и элемента его юридического состава. Таким образом, исключается представление о возможности невиновной ответственности юридических лиц как якобы отличительной особенности административной ответственности организаций, предприятий и учреждений.

Мерой ответственности применительно к юридическим лицам может служить только административное наказание.

Наиболее распространенным видом административного наказания, применяемого к юридическим лицам, в настоящее время остается штраф, исчисляемый как в абсолютном, так и в относительном размере. Возможно также применение таких мер, как предупреждение, возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения, их конфискация (ст. 3.2 КоАП).

Характеризуя административную ответственность юридических лиц как неблагоприятные последствия виновного неисполнения обязанности, нельзя удовлетвориться ее пониманием только как ответственности за противоправное деяние. Применение административного наказания к юридическому лицу осуществляется не только для наказания за вину, но также с целью обеспечения выполнения организацией своих обязанностей, требований государственных органов.

Обобщая сказанное, можно дать следующее определение: административная ответственность юридических лиц - это применение к организациям, обладающим соответствующей административной правосубъектностью, административных наказаний за неисполнение или ненадлежащее исполнение установленных государством правил, норм и стандартов с целью государственного осуждения противоправной деятельности, обеспечения выполнения возложенных на них обязанностей, предупреждения правонарушений.

При этом важно отметить, что с 1 июля 2002 г., т.е. вступления в силу Кодекса об административных правонарушениях, юридические лица подлежат административной ответственности за совершение административных правонарушений в случаях, предусмотренных статьями Особенной части Кодекса об административных правонарушениях или законами субъектов Федерации об административных правонарушениях.

В различных отраслях и сферах применение мер административной ответственности к юридическим лицам осуществляется на основе действующих нормативных правовых актов (до их отмены) и характеризуется определенными особенностями.

Применение административных наказаний за нарушение земельного законодательства. В качестве мер административного наказания законодательство отдает предпочтение штрафам, которые налагаются за самовольное занятие земельного участка, самовольное занятие земельного участка прибрежной защитной полосы водного объекта, водоохранной зоны водного объекта либо зоны (округа) санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, порчу земель, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, использование земель не по целевому назначению, невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв и др.

Административные дела об упомянутых нарушениях уполномочены рассматривать органы исполнительной власти по земельным ресурсам и землеустройству, охране окружающей среды, природных ресурсов, органы санитарно-эпидемиологического надзора, жилищно-коммунального хозяйства, по архитектуре и градостроительству. Каждый из

названных органов рассматривает дела о земельных нарушениях и назначает административные наказания в соответствии со своей компетенцией.

---

КонсультантПлюс: примечание.

Указ Президента РФ от 16.12.1993 N 2162 "Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы" утратил силу с 1 июля 2002 года в связи с изданием Указа Президента РФ от 08.04.2003 N 410 "Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации в связи с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях".

---

Указом Президента РФ "Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы" от 16 декабря 1993 г. <\*> впервые была установлена административная ответственность за бесхозяйственное использование земель, за несоблюдение установленных режимов использования земель, за противоправные действия юридических лиц, повлекшие за собой самовольное занятие земель.

---

<\*> САПП РФ. 1993. N 51. Ст. 4935.

Градостроительным кодексом РФ (1998 г.) также была предусмотрена административная ответственность юридических лиц за предоставление земельных участков с нарушением требований градостроительной документации, нарушение использования земельных участков и ряд других. Новым Градостроительным кодексом РФ (2004 г.) предусмотрена ответственность (в частности, административная) за нарушение законодательства о градостроительной деятельности, в том числе и юридических лиц.

Особое значение для рассмотрения дел о земельных нарушениях имеет принятое Правительством РФ Положение о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в Российской Федерации <\*>.

---

<\*> САПП РФ. 1994. N 2. Ст. 78.

Применение мер административной ответственности в сфере строительства и производства строительных материалов. Административная ответственность юридических лиц, в сфере строительной индустрии и производства строительных материалов установлена нормами Кодекса об административных правонарушениях. Так, в соответствии со ст. 9.4 КоАП административная ответственность юридических лиц наступает за нарушение обязательных требований государственных стандартов, строительных норм и правил, технологических условий, утвержденных проектов, других нормативных документов в области строительства при выполнении различных видов работ и при производстве строительных материалов, конструкций и изделий, в соответствии со ст. 9.5 за строительство без разрешения; нарушение правил приемки и ввода объектов в эксплуатацию, нарушение порядка выдачи архитектурно-планировочных заданий. Дела об административных правонарушениях в области строительства рассматриваются органами Госархстройнадзора России.

Административная ответственность юридических лиц за нарушения таможенных правил (предусмотрена гл. 16 КоАП РФ). За нарушение таможенных правил юридическими лицами предусмотрена административная ответственность в виде следующих наказаний: 1) предупреждение; 2) штраф в сумме до 400 минимальных размеров оплаты труда либо штраф в размере от одной десятой до трехкратной стоимости товаров и (или) транспортных средств, явившихся предметами административного правонарушения; 3) конфискация товаров и (или) транспортных средств, явившихся орудиями совершения либо предметами административного правонарушения.

Административная ответственность юридических лиц за нарушения антимонопольного законодательства. В соответствии с Кодексом об административных правонарушениях юридические лица несут административную ответственность в виде штрафа от двух до пяти тысяч минимальных размеров оплаты труда за невыполнение в установленный срок законного предписания федерального или территориального антимонопольного органа. Непредставление либо представление заведомо недостоверных сведений (информации), предусмотренной антимонопольным законодательством, в антимонопольный орган влечет наложение на юридическое лицо административного штрафа от 500 до 5 тыс. минимальных размеров оплаты труда.

Административная ответственность юридических лиц за нарушение пожарной безопасности. Статья 20.4 КоАП РФ предусматривает ряд составов административных



правонарушений, влекущих административную ответственность юридических лиц. Это: нарушение требований пожарной безопасности, установленных стандартами, нормами и правилами; те же действия, совершенные в условиях особого противопожарного режима; нарушение требований стандартов, норм и правил пожарной безопасности, повлекшее возникновение пожара без причинения тяжкого или средней тяжести вреда здоровью человека либо без наступления иных тяжких последствий; выдача сертификата соответствия на продукцию без сертификата пожарной безопасности в случае, если сертификат пожарной безопасности обязателен; продажа продукции или оказание услуг, подлежащих обязательной сертификации в области пожарной безопасности, без сертификата соответствия; несанкционированное перекрытие проездов к зданиям и сооружениям, установленных для пожарных машин и техники.

За совершение названных правонарушений в зависимости от степени их общественной опасности юридические лица наказываются административным штрафом от 50 до 400 минимальных размеров оплаты труда.

Статьей 8.32 КоАП установлена административная ответственность юридических лиц за нарушение правил пожарной безопасности в лесах. Эти правила обуславливаются характером выполняемых юридическими лицами в лесах тех или иных видов работ, например, рубка леса, торфодобыча, эксплуатация трубопроводов, проходящих через лесные массивы, нефтегазодобыча и др.

Рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных названными статьями Кодекса, вправе сотрудники противопожарной службы МЧС России, осуществляющие государственный пожарный надзор.

Административная ответственность юридических лиц за нарушение санитарных и природоохранных правил. Кодекс об административных правонарушениях устанавливает административную ответственность юридических лиц за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, выразившееся в нарушении действующих санитарных правил и гигиенических нормативов, невыполнении санитарно-гигиенических и противоэпидемиологических мероприятий; нарушение санитарно-эпидемиологических требований к эксплуатации жилых и общественных помещений, зданий, сооружений и транспорта; нарушение санитарно-эпидемиологических требований к питьевой воде и организации питания населения в столовых, ресторанах, барах и других местах, в том числе при приготовлении пищи и напитков, их хранении и реализации населению.

Предприятия и организации, допустившие загрязнение окружающей природной среды, выпуск и (или) реализацию продукции, употребление (использование) которой привело к возникновению массовых инфекционных и неинфекционных заболеваний и отравлений людей, обязаны по постановлению главного государственного санитарного врача или его заместителя уплатить штраф в доход местного бюджета, а также возместить дополнительные расходы лечебно-профилактических и санитарно-профилактических учреждений за оказание медицинской помощи больным, проведение гигиенических и противоэпидемиологических мероприятий. В случае отказа от добровольного возмещения расходов и уплаты штрафов спор разрешается в судебном порядке.

Конкретные статьи гл. 8 КоАП "Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования" предусматривают административную ответственность юридических лиц за данные правонарушения в виде штрафных санкций от 50 до 1 тыс. минимальных размеров оплаты труда, а также конфискацию орудий совершения административного правонарушения и продукции незаконного природопользования.

## **Глава 13. АДМИНИСТРАТИВНОЕ НАКАЗАНИЕ**

### **§ 1. Понятие и цели административного наказания**

Административные наказания являются одним из видов административно-принудительных мер. Статья 3.1 КоАП устанавливает, что административное наказание применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем (частная превенция), так и другими лицами (общая превенция).

Административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица.

Административные наказания существенно отличаются от иных мер административного принуждения прежде всего своей функционально-целевой направленностью.

Только административное наказание является установленной государством мерой ответственности за административное правонарушение, только оно содержит итоговую юридическую оценку противоправного деяния нарушителя.

Содержание административных наказаний определяется характером управленческих отношений, регулируемых и охраняемых нормами административного права, спецификой посягательств (правонарушений) на эти отношения. В то же время особенность правонарушений в сфере государственного управления состоит в том, что ими причиняется, как правило, нематериальный вред (ущерб), возполнить или загладить который обычно невозможно. Вот почему содержание административно-правовых санкций, охраняющих общественные отношения в сфере реализации исполнительной власти, носит наказательный, а не восстановительный характер, т.е. они содержат обязанность виновного понести наказание, претерпеть определенные лишения, существенно затрагивающие личность, ущемляющие ее права и блага.

Содержание административных наказаний состоит в ограничении, лишении субъективных прав или благ лица, к которому они применяются. Так, применение административного ареста влечет краткосрочное лишение свободы, штраф и конфискация связаны с материальными потерями.

Разумеется, административным, как и уголовным наказаниям присуща цель воспитания правонарушителей, хотя она и не упомянута в законе. Однако суть и тех, и других санкций состоит в принудительном воздействии на правонарушителей со стороны компетентных органов государства.

Добровольное исполнение правонарушителем наложенного на него наказания (например, уплата штрафа в установленный срок) не меняет принудительной сущности этой меры, так как государство всегда оставляет за собой право принудить виновного претерпеть правоограничения, вытекающие из применения к нему соответствующего наказания (например, при неуплате штрафа он принудительно взыскивается из заработной платы, стипендии или пенсии нарушителя, либо взыскание обращается на его имущество).

Являясь правовым следствием правонарушения, административное наказание причиняет нарушителю менее тяжкие отрицательные последствия, чем уголовное наказание. Вместе с тем признак меньшей суровости может быть принят лишь с оговоркой, поскольку содержание целого ряда административных наказаний (лишение специальных прав, дисквалификация, административный арест, крупные штрафы, конфискация) отнюдь не свидетельствует о мягкости этих мер.

Вид и объем ограничений, составляющих содержание административных наказаний, определяются полномочными органами государства, их должностными лицами с учетом характера совершенного правонарушения, личности нарушителя, степени его вины и имущественного положения, обстоятельств, смягчающих и отягчающих ответственность. При этом индивидуализации ответственности способствует то обстоятельство, что административно-правовые санкции, как правило, являются относительно-определенными. Например, штраф за продажу подлежащих маркировке товаров и продукции без маркировки составляет в отношении граждан - от 20 до 25 МРОТ; должностных лиц - от 40 до 50 МРОТ; юридических лиц - от 400 до 500 МРОТ (ст. 15.12 КоАП); мелкое хищение влечет наложение административного штрафа в размере до трехкратной стоимости похищенного имущества, но не менее одного МРОТ (ст. 7.27 КоАП). Таким образом, уполномоченные органы и их должностные лица имеют возможность выбора размера наказания с учетом содеянного, личности виновного и характера правонарушения, допущенного физическим или юридическим лицом.

Согласно действующему законодательству административные наказания характеризуются той особенностью, что их назначает широкий круг государственных органов и должностных лиц. При этом административные наказания применяются как в единоличном, так и в коллегиальном порядке: должностными лицами органов исполнительной власти - единолично; комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, административными комиссиями, созданными при соответствующих органах местного самоуправления, - коллегиально; судами (судьями) - коллегиально и единолично.

С рассмотренной особенностью административного наказания тесно связан и другой признак этой санкции. Она применяется в процессе специальной деятельности соответствующих юрисдикционных органов и их должностных лиц по разбирательству и разрешению дела об административном правонарушении. Причем осуществляется это

разбирательство в относительно простом порядке, что обусловливается самой сущностью административного правонарушения. Административные правонарушения часто настолько бесспорны и очевидны, что одно и то же должностное лицо согласно закону и констатирует факт нарушения, и принимает решение о назначении наказания, и даже тут же приводит его в исполнение (например, взимая штраф на месте). Но несмотря на относительную простоту, порядок производства по делам об административных правонарушениях призван обеспечить достижение истины по каждому делу, законное и справедливое его решение. Применительно к административному наказанию этот порядок его назначения является административно-процессуальным, в рамках которого административные наказания могут быть назначены полномочным органом виновному в совершении административного правонарушения лицу (физическому или юридическому), не находящемуся в его непосредственном подчинении.

Применение административного наказания влечет для лица состояние административной наказанности. Это обстоятельство приобретает особое значение при решении вопроса о назначении административного наказания при повторном, неоднократном, злостном, систематическом совершении административного правонарушения в этот период.

Применение административного наказания в случае рецидива административного правонарушения влечет наступление юридических последствий двух видов: 1) рецидив может служить обстоятельством, отягчающим ответственность; 2) рецидив может выступать в качестве квалифицирующего признака административного правонарушения.

Кодекс об административных правонарушениях (ст. 4.6) устанавливает, что состояние административной наказанности продолжается в течение года со дня окончания исполнения наказания и аннулируется по его истечении автоматически, т.е. без специального решения или санкционирования какого-либо государственного органа или должностного лица. Лицо после истечения этого срока считается не подвергавшимся административному наказанию.

## **§ 2. Виды административных наказаний**

Статья 3.2 КоАП устанавливает следующие виды административных наказаний:

- 1) предупреждение;
- 2) административный штраф;
- 3) возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- 4) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- 5) лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
- 6) административный арест;
- 7) административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства;
- 7) дисквалификация.

В отношении юридического лица могут применяться только первые четыре вида административных наказаний.

Административные наказания, перечисленные в п. п. 3 - 8 названной выше статьи, устанавливаются только Кодексом об административных правонарушениях, т.е. федеральным законом.

Предупреждение и административный штраф могут вводиться и применяться на основании законов субъектов РФ об административной ответственности.

Данная система административных наказаний характеризуется рядом особенностей.

Во-первых, эта система является единственным законодательно установленным перечнем административных наказаний, что позволяет обеспечить единообразное понимание и применение данных средств правоохраны.

Во-вторых, иные виды административных наказаний, кроме указанных выше, могут быть установлены только законодательными актами РФ и лишь в соответствии с общими положениями и принципами законодательства об административных правонарушениях.

В-третьих, она дифференцирует административные наказания на основные и дополнительные (возмездное изъятие, конфискация, административное выдворение), причем последние могут устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного наказания; другие административные наказания могут устанавливаться и применяться только в качестве основных. За конкретное административное правонарушение может быть назначено основное либо основное и одно из дополнительных наказаний, указанных в санкции применяемой статьи КоАП. Одновременное применение двух основных либо двух дополнительных наказаний не допускается.

В-четвертых, эта система включает наказания морального характера (предупреждение), денежные и имущественные наказания (штраф, конфискация) и наказания, обращенные на личность нарушителя (административный арест, лишение специальных прав, выдворение).

Предупреждение применяется в отношении физических и юридических лиц, совершивших незначительные нарушения установленных правил, когда они не носят резко выраженного антиобщественного характера.

Предупреждение может налагаться, если оно предусмотрено соответствующей статьей Кодекса об административных правонарушениях или нормативного акта субъекта РФ, устанавливающего административную ответственность.

Применение предупреждения к правонарушителю влечет для него наступление определенных отрицательных последствий, обычно морального характера. Вместе с тем Кодекс (ст. 4.3) связывает с фактом повторного или неоднократного применения к нарушителю предупреждения привлечение его к более строгой ответственности.

Предупреждение является административным наказанием и может повлечь наступление определенных правовых последствий только тогда, когда оно вынесено в письменной форме или зафиксировано иным установленным способом в решении должностного лица, привлекающего нарушителя к административной ответственности (например, путем компостерной просечки талона к удостоверению на право управления маломерным судном).

От предупреждения как меры административного наказания нужно отличать устные замечания, которые представляют собой средства убеждения и, естественно, не являются административными наказаниями.

Административный штраф - денежное наказание, назначаемое нарушителям административно-правовых норм юрисдикционными органами или их полномочными представителями в пределах, предусмотренных законодательством. Он выражается в получении с нарушителя в доход государства определенной суммы денежных средств.

Нормы административного права предусматривают штраф в двух формах: с указанием пределов штрафа (относительно-определенная санкция) и с точным указанием размера штрафа (абсолютно-определенная санкция). В подавляющем большинстве случаев нормативные акты устанавливают относительно-определенные штрафные санкции, что позволяет при наложении штрафа учитывать характер совершенного правонарушения, личность нарушителя, степень его вины, имущественное положение, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность.

Штраф предусмотрен законодательством в качестве взыскания почти за все виды административных правонарушений. Причем он может устанавливаться не только Кодексом об административных правонарушениях, но и законодательными актами субъектов РФ.

Размеры штрафов и способы их установления весьма разнообразны. Во-первых, они выражаются в величине, кратной минимальному размеру оплаты труда без учета районных коэффициентов, установленному законодательством РФ на момент окончания или пресечения правонарушения. Эта величина не является постоянной и корректируется с учетом инфляции законом РФ.

Во-вторых, размер штрафа может соответствовать кратной стоимости предмета административного правонарушения на момент его окончания или пресечения. Так, размер штрафа может соответствовать кратной стоимости похищенного, утраченного и поврежденного имущества. Например, ст. 7.27 КоАП устанавливает, что мелкое хищение чужого имущества путем кражи, мошенничества, присвоения или растраты влечет наложение административного штрафа в размере до трехкратной стоимости похищенного имущества, но не менее одного минимального размера оплаты труда (МРОТ); ст. 15.25 КоАП предусматривает за нарушение установленного порядка зачисления на счета в уполномоченных банках выручки, причитающейся за экспортированные работы, услуги, результаты интеллектуальной деятельности - штраф в размере стоимости работ, услуг и результатов интеллектуальной деятельности, явившихся предметами административного правонарушения. В этих случаях размер штрафа не может превышать трехкратного размера стоимости соответствующего предмета, суммы неуплаченных налогов, сборов.

В-третьих, штраф может быть равен сумме неуплаченных налогов, сборов, подлежащих уплате на момент окончания или пресечения административного правонарушения либо сумме незаконной валютной операции, либо сумме неуплаченного административного штрафа. Так, сокрытие или занижение фактически полученных доходов налогообложения влечет наложение штрафа в размере, соответствующем сокрытой (заниженной) суммы дохода.

В-четвертых, размеры штрафов в сфере таможенного регулирования определяются в величинах кратного размера стоимости товаров и (или) транспортных средств, явившихся

предметами административного правонарушения, либо в величинах кратной суммы неуплаченных таможенных платежей.

Кодексом установлено, что размер административного штрафа, налагаемого на граждан и исчисляемого исходя из минимального размера оплаты труда, не может превышать 25 МРОТ, на должностных лиц - 50 МРОТ, на юридических лиц - 1 тыс. минимального размера оплаты труда.

Размер административного штрафа не может быть менее одной десятой МРОТ.

Административный штраф за нарушение законодательства РФ о внутренних морских водах, территориальном море, континентальном шельфе, об исключительной экономической зоне РФ, антимонопольного, таможенного, валютного законодательства РФ, законодательства РФ об охране окружающей природной среды, о государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также законодательства о естественных монополиях, рекламе, лотереях, о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма может быть установлен с превышением размеров, названных ранее, но не может превышать для должностных лиц 200, а для юридических лиц - 5 тыс. МРОТ.

Возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения. Содержание этого вида административного наказания состоит в:

а) принудительном изъятии орудия или предмета административного правонарушения у правонарушителя;

б) последующей его реализации;

в) передаче вырученной суммы бывшему собственнику за вычетом расходов по реализации изъятых предметов.

Возмездное изъятие как вид административного наказания распространяется только на предметы, которые явились орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения. Данное наказание является мерой административной ответственности имущественного характера и может применяться лишь в отношении собственника названных предметов.

Изъятие предметов, не принадлежащих правонарушителю, не является административным наказанием. Так, предметы незаконной охоты (например, панты оленя, мясо лося) или незаконной рыбной ловли (например, осетр, лосось, икра осетровых рыб) принадлежат государству и подлежат изъятию у правонарушителя. И эта акция выступает в качестве либо меры административного пресечения, либо административно-процессуального обеспечения, о чем составляется административный протокол; изъятые предметы в зависимости от их доброкачественности соответствующими должностными лицами сдаются в торговую сеть, предприятия общественного питания либо уничтожаются.

Возмездное изъятие предмета может применяться в качестве основного, так и дополнительного административного наказания. Так, в виде дополнительного наказания оно предусмотрено ст. 20.8 КоАП за нарушение правил хранения, ношения и (или) уничтожения оружия и патронов к нему, принадлежащих гражданам, имеющим разрешение органов внутренних дел на хранение оружия. Возмездное изъятие оружия и патронов к нему в соответствии с санкцией данной нормы предусмотрено совместно с предупреждением и штрафом. Данное административное наказание применяется также за нарушение правил коллекционирования или экспонирования оружия и патронов к нему.

Кодекс об административных правонарушениях предусматривает ограничение в применении данной меры: возмездное изъятие охотничьего оружия, боеприпасов и других дозволенных орудий охоты и рыболовства не может применяться к лицам, для которых охота или рыболовство является основным законным источником средств к существованию. Возмездное изъятие назначается судьей.

Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения. Эта мера административного наказания состоит в принудительном безвозмездном обращении не изъятых из оборота вещей в федеральную собственность или в собственность субъекта РФ. При этом конфисковано может быть лишь имущество, находящееся в личной собственности правонарушителя.

Кодекс устанавливает конфискацию лишь тех предметов, которые являются орудиями, средствами или непосредственными предметами административных правонарушений. Так, могут быть конфискованы изготовленная продукция, орудия производства и сырье за осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии), если их наличие является обязательным; товары, свободная реализация которых запрещена или ограничена; радиоэлектронные средства или высокочастотные устройства, средства

связи, если на них отсутствует разрешение (лицензия); продукция средств массовой информации в случае злоупотребления свободой этой информации.

Исходя из ч. 3 ст. 35 Конституции РФ, установившей, что "никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда", конфискацию как вид административного наказания могут применять только судьи.

От конфискации как вида административного наказания за совершенное административное правонарушение, приводящего к лишению собственника права на определенное имущество, отличается изъятие (арест) материальных объектов собственности из незаконного владения виновного лица как мера пресечения или процессуальная мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемая в том числе для обеспечения возможной последующей конфискации. Такое изъятие (арест) имущества, осуществляемое органами исполнительной власти, в определенной степени ограничивает право собственника пользоваться и распоряжаться им, но не порождает перехода права собственности к государству. Поэтому оно производится без судебного решения, что не препятствует обжалованию такого изъятия (ареста) в суде.

До судебного решения должностные лица органов исполнительной власти, реализующие установленные законом полномочия, вправе изымать у нарушителя вещи, документы, налагать арест на имущество, задерживать транспортные средства и т.д. именно потому, что все эти меры, не являясь санкцией за совершенное правонарушение, не влекут лишения имущества (автомашины, моторной лодки, охотничьего ружья и т.д.). В момент такого изъятия не могут считаться установленными ни само деяние, ни вина в его совершении. Эти обстоятельства требуют последующего рассмотрения и доказывания в ходе надлежащей процедуры, особенности которой зависят от характера возможной санкции, поскольку ею определяется существо ограничений прав, свобод и законных интересов. Изъятые имущество хранится до рассмотрения дела, затем, в зависимости от исхода дела, в установленном порядке конфискуется или возвращается владельцу либо уничтожается.

Конфискация охотничьего оружия, боевых припасов, других дозволенных орудий охоты или рыболовства не может применяться к лицам, для которых охота или рыболовство является основным законным источником средств к существованию.

Лишение специального права, ранее предоставленного данному гражданину, применяется за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом в случаях, предусмотренных статьями Особенной части Кодекса об административных правонарушениях. Срок лишения такого права не может быть менее одного месяца и более двух лет.

Лишение специального права применяется чаще всего в отношении водителей транспортных средств. В соответствии с Федеральным законом "О безопасности дорожного движения" от 10 декабря 1995 г. <\*> виды правонарушений, влекущих в качестве меры ответственности лишение права на управление транспортными средствами, устанавливаются федеральным законом. Лишение водительских прав предусматривается Кодексом об административных правонарушениях за грубые нарушения Правил дорожного движения, например управление транспортными средствами водителями, находящимися в состоянии опьянения, отказ от прохождения медицинского освидетельствования, нарушение правил движения через железнодорожные пути, нарушение водителями правил дорожного движения или эксплуатации транспортных средств, повлекшее причинение легкого вреда здоровью потерпевшего, управление судном судоводителем в состоянии опьянения. Лишение права охоты применяется за нарушение правил охоты.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1995. N 50. Ст. 4873.

Административное наказание в виде лишения специальных прав связано со значительными правоограничениями, так как влечет запрет на занятие определенной деятельностью в течение срока, определенного в постановлении о применении данного наказания: для водителя-профессионала - запрет на определенный срок работать по специальности, а для водителя-любителя - в течение установленного срока управлять принадлежащим ему транспортным средством (автомобилем, мотоциклом, маломерным судном и др.). Лишение права охоты означает запрет на определенный срок заниматься охотой.

Кодекс относит применение рассматриваемого административного наказания к компетенции различных органов. Лишение права на управление автотранспортом и городским электротранспортом применяют судьи; права на управление тракторами, комбайнами и другими самоходными сельскохозяйственными машинами - органы госсельтехнадзора, на управление

маломерными судами - органы государственной инспекции по маломерным судам МЧС. Право назначать административное наказание в виде лишения права охоты предоставлено органам, осуществляющим государственный надзор за соблюдением правил охоты. В ст. 23.1 КоАП установлено, что лишение специального права назначается судьей в случаях, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком административном правонарушении, передаст его на рассмотрение судьей.

Административный арест, т.е. содержание нарушителя в условиях изоляции от общества, устанавливается на срок до 15 суток, а за нарушение требований режима чрезвычайного положения или режима в зоне проведения контртеррористической операции - до 30 суток. Административный арест назначается только судьей.

Административный арест устанавливается и назначается лишь в исключительных случаях за отдельные виды административных правонарушений. Он не может применяться к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет, к лицам, не достигшим 18 лет, к инвалидам I и II групп.

Административный арест является суровым административным наказанием и применяется за правонарушения, граничащие по своей общественной опасности с преступлениями, либо за злостное совершение административных правонарушений. Арест заключается в лишении виновного свободы на период, установленный постановлением по делу о совершенном правонарушении. Условия отбывания этого наказания весьма строгие. Лица, подвергнутые административному аресту, содержатся в специальных приемниках или изоляторах временного содержания органов внутренних дел.

Обычно административный арест применяется к гражданам. Однако в условиях чрезвычайного положения он может применяться и к должностным лицам.

Срок административного задержания включается в срок административного ареста.

Административный арест предусмотрен, в частности, за следующие административные правонарушения: потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача; мелкое хулиганство; оставление водителем в нарушение Правил дорожного движения места дорожно-транспортного происшествия, участником которого он является; неповиновение законному распоряжению сотрудника милиции, военнослужащего либо сотрудника уголовно-исполнительной системы; демонстрация фашистской атрибутики или символики; неисполнение законного распоряжения судьи о прекращении действий, нарушающих установленные в суде правила, и др.

Применение административного ареста не влечет судимости и не является основанием для увольнения с работы.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства заключается в принудительном и контролируемом их перемещении через Государственную границу РФ за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством, - в контролируемом самостоятельном выезде выдворяемых из Российской Федерации.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации как мера административного наказания устанавливается в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства и назначается судьей, а в случае совершения ими административного правонарушения при въезде в Российскую Федерацию - соответствующими должностными лицами пограничной службы.

Таким образом, административное выдворение как меру административного наказания за совершенное правонарушение необходимо отличать от депортации (отправки, передачи) иностранных граждан и лиц без гражданства как меру административного пресечения. Эта мера применяется в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, не имеющих статуса лиц, законно проживающих или пребывающих на территории Российской Федерации и пересекших Государственную границу с территории иностранного государства без установленных для въезда в Российскую Федерацию документов, либо в случае аннулирования разрешения на временное проживание, вида на жительство, а также сокращения срока пребывания в Российской Федерации.

В случаях, когда в отношении указанных нарушений Государственной границы отсутствуют основания для возбуждения уголовного дела или производства по делу об административном правонарушении и соответствующие лица не пользуются правом получения политического убежища, органы пограничной службы задерживают их и в официальном порядке передают властям государства, с территории которого они пересекли Государственную границу РФ.

Дисквалификация как мера административного наказания заключается в лишении физического лица права занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, а также осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством РФ.

Дисквалификация может применяться к лицам, осуществляющим организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в органе юридического лица, к членам совета директоров, а также к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в том числе к арбитражным управляющим.

Дисквалификация устанавливается на срок от шести месяцев до трех лет.

Статьями Особенной части Кодекса об административных правонарушениях дисквалификация предусмотрена за нарушение законодательства о труде и об охране труда, за фиктивное или преднамеренное банкротство, неправомерные действия при банкротстве, ненадлежащее управление юридическим лицом и др.

Административное наказание в виде дисквалификации назначается судьей.

### **§ 3. Назначение административного наказания**

Глава 4 КоАП посвящена основным правилам назначения административных наказаний. Кроме общих правил назначения административных наказаний, регламентируются обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность за административные правонарушения; исчисление сроков административного наказания и сроков давности привлечения к административной ответственности; порядок возмещения причиненного административным правонарушением имущественного ущерба и морального вреда.

Наказание за административное правонарушение назначается в пределах, установленных нормативным актом, предусматривающим ответственность за совершенное правонарушение, в точном соответствии с Кодексом об административных правонарушениях, законодательными актами субъектов РФ.

Общие правила назначения административных наказаний конкретизируют принципы равенства перед законом, презумпции невиновности, законности, индивидуализации ответственности с учетом характера правонарушения и личности нарушителя.

Принцип равенства перед законом означает, что лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом. Физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Юридические лица подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств.

Особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутатов, судей, прокуроров и иных лиц), устанавливаются Конституцией РФ и федеральными законами.

Из принципа презумпции невиновности следует, что лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном Кодексом, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело. Лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность. Неустраняемые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в его пользу.

Законность применительно к назначению административных наказаний заключается в том, что судья, орган, должностное лицо, рассматривающий дело об административном правонарушении, может назначить виновному только то наказание, которое установлено законодательным актом и только в пределах их компетенции и санкции конкретной правовой нормы, предусматривающей ответственность за административное правонарушение. При этом законность назначения административного наказания обеспечивается рядом правовых гарантий:



а) в Кодексе об административных правонарушениях закреплена система административных наказаний, за пределы которой не может выйти ни один правоприменитель;

б) в каждой правовой норме (статье Кодекса) закреплены вид и размеры наказаний;

в) за административное правонарушение может быть наложено из предусмотренного санкцией правовой нормы ряда альтернативных наказаний только одно основное административное наказание;

г) назначение административного наказания в рамках санкции определяется компетенцией органа и должностным положением правоприменителя. Законом устанавливается, какой орган и какого ранга должностное лицо (руководитель, инспектор и т.д.) может назначить за определенное правонарушение указанное наказание;

д) законом установлено правило, согласно которому за одно и то же административное правонарушение на виновного может быть наложено только одно основное либо основное и дополнительное наказания, установленные за данное правонарушение. При этом не исключается сочетание мер административной, дисциплинарной, материальной ответственности, если они предусмотрены нормативными актами.

При применении мер административного принуждения не допускаются решения и действия (бездействие), унижающие человеческое достоинство.

Индивидуализация административного наказания выражается в том, что при его назначении учитывается характер правонарушения, личность нарушителя, степень его вины, имущественное положение, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность.

При назначении административного наказания юридическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, имущественное и финансовое положение юридического лица, а также обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность.

Индивидуализация наказания предполагает смягчение или усиление его на основе оценки всех обстоятельств дела и личности виновного. Орган (должностное лицо), рассматривающий дело об административном правонарушении, избирает прежде всего вид наказания, указанный в санкции нормы. Особенно это важно при альтернативных санкциях, предусматривающих возможность применения различных видов наказаний. Затем он определяет его размер, но при этом не вправе превысить установленный санкцией нормы предел или снизить его ниже минимума. Если же орган (должностное лицо) приходит к выводу о нецелесообразности назначения наказания даже в минимальном в рамках санкции размере, то при наличии установленных законом условий он вправе освободить нарушителя от административной ответственности.

Особую роль при назначении обоснованного и справедливого административного наказания играют обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность за административные правонарушения.

Обстоятельствами, смягчающими административную ответственность, признаются: раскаяние виновного; предотвращение виновным вредных последствий правонарушения; добровольное возмещение ущерба или устранение причиненного вреда; совершение административного правонарушения в состоянии сильного душевного волнения (аффекта) либо при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств; совершение правонарушения несовершеннолетним, беременной женщиной или женщиной, имеющей малолетнего ребенка.

При этом орган или должностное лицо, решающее дело об административном правонарушении, может признать смягчающими и обстоятельства, не указанные в законе, например преклонный возраст нарушителя, его болезнь, безупречное поведение на производстве и в быту до совершения правонарушения и т.д.

Обстоятельствами, отягчающими ответственность за административное правонарушение, признаются: продолжение противоправного поведения, несмотря на требование уполномоченных на то лиц прекратить его; повторное в течение года совершение однородного правонарушения, за которое лицо уже подвергалось административному наказанию; вовлечение несовершеннолетних в совершение правонарушения; совершение правонарушения группой лиц; совершение правонарушения в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах; совершение правонарушения в состоянии опьянения (орган, должностное лицо, назначающие административное наказание, в зависимости от характера административного правонарушения могут не признать это обстоятельство отягчающим).

Данные обстоятельства не могут учитываться как отягчающие в случае, если они предусмотрены в качестве квалифицирующего признака административного правонарушения соответствующими нормами об административной ответственности за совершение административного правонарушения.

Перечень обстоятельств, отягчающих административную ответственность, не может быть расширен юрисдикционными органами и их должностными лицами: он является исчерпывающим, в отличие от перечня смягчающих обстоятельств.

При совершении одним лицом нескольких административных правонарушений наказание назначается за каждое правонарушение в отдельности. В то же время, если лицо совершило несколько административных правонарушений, дела о которых рассматриваются одним и тем же органом (должностным лицом), наказание назначается в пределах только одной санкции, установленной за более серьезное нарушение. В этом случае к основному наказанию может быть присоединено одно из дополнительных наказаний, предусмотренных статьями об ответственности за любое из совершенных правонарушений.

При решении вопроса о привлечении правонарушителя к административной ответственности учитываются давностные сроки назначения административного наказания. Оно не может быть назначено позднее двух месяцев со дня совершения проступка, а при длящихся правонарушениях (например, проживание без регистрации) - двух месяцев со дня его обнаружения.

В соответствии со ст. 4.5 КоАП эти сроки не распространяются на нарушения налогового, валютного, антимонопольного, экологического, о защите прав потребителей, таможенного законодательства и на некоторые другие случаи, когда предусмотрен годичный срок давности со дня совершения либо обнаружения административного правонарушения.

За административные правонарушения, влекущие применение административного наказания в виде дисквалификации, лицо может быть привлечено к административной ответственности не позднее одного года со дня совершения административного правонарушения, а при длящемся административном правонарушении - одного года со дня его обнаружения.

В случае отказа в возбуждении уголовного дела либо прекращения уголовного дела, но при наличии в действиях нарушителя признаков административного правонарушения административное наказание может быть назначено в названные выше сроки, исчисляемые со дня принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела либо о его прекращении.

Кодекс об административных правонарушениях определяет срок погашения административного наказания, т.е. прекращения состояния административной наказанности нарушителя. Лицо считается не подвергавшимся административному наказанию, если в течение года со дня окончания исполнения постановления о назначении наказания не совершило нового административного правонарушения со всеми вытекающими отсюда юридическими последствиями. Следовательно, совершение этим лицом административного правонарушения за пределами истекшего давностного срока для погашения наказания не может рассматриваться как повторное и выступать отягчающим ответственность обстоятельством.

Правила назначения административных наказаний предусматривают обязательность для правонарушителя возместить причиненный им имущественный ущерб и моральный вред.

Если в результате совершения административного правонарушения причинен имущественный ущерб гражданину или организации, то судья при решении вопроса о назначении наказания за административное правонарушение при отсутствии спора вправе одновременно решить вопрос о возмещении виновным имущественного ущерба.

Споры о возмещении имущественного ущерба разрешаются судом в порядке гражданского судопроизводства.

В случаях рассмотрения дела иным уполномоченным органом или должностным лицом вопрос о возмещении имущественного ущерба, причиненного административным правонарушением, решается судом в порядке гражданского судопроизводства.

#### **§ 4. Эффективность административных наказаний**

Административные наказания оказывают значительное влияние на состояние правопорядка в стране, способствуют предупреждению преступлений. Вместе с тем для более успешной борьбы с правонарушениями необходимо знать, насколько результативны эти наказания, какое воздействие они оказывают на сознание и поведение людей, ибо без достоверных данных об эффективности административных наказаний невозможно оптимизировать практику их применения, совершенствовать законодательство об административной ответственности.

Определение эффективности административных наказаний предполагает рассмотрение: 1) понятия, 2) условий и 3) факторов эффективности названных средств охраны правопорядка.

Понятие эффективности административных наказаний включает в себя два элемента: 1) фактически достигнутый (реальный) результат применения административных наказаний и 2) цель, для достижения которой были приняты соответствующие правовые санкции. Следовательно, эффективность (Э) административных наказаний в сфере охраны правопорядка выражается соотношением двух величин - результата (Р) применения административных наказаний и целей (Ц) их законодательного установления, т.е.

$$\text{Э} = \frac{\text{Р}}{\text{Ц}}$$

Определив элементы этого соотношения, можно выявить степень (коэффициент, уровень) эффективности административных наказаний.

Теоретически можно определить следующие цели рассматриваемых наказаний (ст. 3.1 КоАП исключает воспитание из целей административного наказания, с чем вряд ли можно согласиться): воспитание нарушителя, частное и общее предупреждение правонарушений.

Цель воспитания. Применение административного наказания влечет для правонарушителя ряд отрицательных последствий морального, материального и физического характера. Однако правоограничения, составляющие содержание санкции, не являются целью административного наказания. Они служат средством воспитания людей в духе уважения к закону, к праву, способом формирования законопослушных граждан. Постановка воспитательной цели административных наказаний свидетельствует о подлинном гуманизме демократического государства, которое в борьбе с правонарушениями исходит прежде всего из задачи нравственного воспитания личности.

Цель частного предупреждения. Эта цель ставится только в отношении лиц, подвергнутых административным наказаниям за совершение административных правонарушений, имея в виду предупреждение рецидива с их стороны. Каковы пути достижения названной цели? Применение административных санкций влечет неблагоприятные для правонарушителя последствия, которые он обязан претерпеть. И боязнь быть вновь подвергнутым наказанию удерживает его от повторного совершения правонарушения. Это чувство усиливается тем обстоятельством, что повторное совершение аналогичного проступка может повлечь за собой более суровую административную санкцию.

Помимо устрашения как средства достижения цели частного предупреждения, административные санкции содержат в себе разнообразные формы лишения фактической возможности совершить новое правонарушение. Так, конфискация у браконьера орудий лова, плавательных средств и т.п. лишает его фактической возможности продолжать незаконный лов рыбы; режим содержания административно арестованных (изоляция от общества, охрана и т.п.) имеет одну из целей - не допустить совершения правонарушений со стороны арестованных.

Цель частного предупреждения наказаний - это предупреждение административных правонарушений. Однако превентивная роль административных санкций гораздо шире. Многие административные правонарушения нередко "перерастают" в преступления, и борьба с ними посредством административного наказания является одновременно и борьбой с преступлениями. Поэтому правильнее при определении предупредительной цели административных наказаний говорить о предупреждении правонарушений, имея в виду как административные правонарушения, так и преступления.

Цель общего предупреждения. Если частное предупреждение заключается в предотвращении правонарушений со стороны лиц, уже подвергнутых административным наказаниям, то общая превенция состоит в предупреждении правонарушений иных лиц.

Цель общего предупреждения обеспечивается прежде всего информацией о самом законе, предусматривающем возможность применения наказания за совершение административного правонарушения. Санкции правовых норм удерживают от совершения правонарушения неустойчивых лиц. Боязнь быть подвергнутым административному наказанию удерживает их от совершения правонарушений. Важным средством достижения общепревентивной цели является применение административных наказаний к правонарушителям, их реальное исполнение.

Определив цели административных наказаний, необходимо выяснить результат их действия, который выражается в конкретных количественных показателях. Посредством таких показателей устанавливается коэффициент (степень) эффективности рассматриваемых санкций. Выбор показателей зависит от того, эффективность какой цели - воспитательной, частнопревентивной или общепревентивной, какого наказания - штрафа, административного ареста или конфискации и за какой конкретный вид проступка - противоправные проявления пьянства, мелкое хулиганство, нарушение правил охоты и т.д. - подвергается исследованию.

Вместе с тем эти показатели должны быть объективными, достоверными, способными количественно отражать поведение людей. Такие показатели позволяют судить об изменениях в поведении лиц, подвергнутых административным наказаниям, и получить данные о коэффициенте их эффективности, т.е. о числовом выражении степени достижения целей рассматриваемых санкций.

Так, для определения эффективности частнопредупредительного воздействия административных наказаний можно использовать показатели, характеризующие: во-первых, рецидив административных правонарушений; во-вторых, совершение преступлений лицами, подвергнутыми административным санкциям; в-третьих, совершение проступков и преступлений в период отбывания длящегося административного наказания, например административного ареста, лишения водительских прав.

Полученные путем использования названных показателей числовые значения коэффициента эффективности административных наказаний будут различными. В тех случаях, когда из исследуемой группы лиц, к которым применено административное наказание, никто не совершил нового правонарушения (проступка - по первому показателю, преступления - по второму), коэффициент эффективности равен единице. Чем больше отмечается рецидив, тем меньше оказывается коэффициент эффективности административной санкции (так, если из 100 человек, подвергшихся административным наказаниям, 10 вновь совершили правонарушения, то коэффициент эффективности составляет 0,9).

Важное значение для эффективности административных наказаний имеет соблюдение определенных условий их результативности. Нередко причины недостаточной действенности административных санкций, как показывает практика их применения, кроются именно в несоблюдении тех или иных условий.

Группировку конкретных условий эффективности административных наказаний можно провести по двум направлениям: во-первых, условия эффективности, связанные с действующим законодательством, и, во-вторых, условия эффективности, связанные с применением административных санкций.

К первой группе относятся два условия: 1) наличие систематизированного и стабильного законодательства, регулирующего административную ответственность; 2) информированность субъектов права о существующих правовых запретах и санкциях, установленных за их нарушение.

Вторая группа включает следующие условия эффективности административных наказаний:

1) оперативность производства по делам об административных правонарушениях; 2) воспитательное воздействие на нарушителя процедуры рассмотрения дела и вынесения постановления о применении административного наказания; 3) реальность исполнения санкций; 4) стабильность административной практики; 5) законность и справедливость примененных санкций; 6) сочетание административного наказания с иными методами воздействия; 7) информированность субъектов права о применении административных санкций; 8) авторитет правоприменительного органа.

Определение эффективности административных наказаний включает в себя решение проблемы факторов. Результат воздействия административных санкций зависит от непосредственного влияния на сознание и поведение людей многочисленных и разнообразных факторов, ситуаций, процессов правового и неправового характера - экономических, социально-психологических, демографических, моральных и др. Эти обстоятельства являются факторами эффективности административных наказаний и в конечном счете определяют результат их применения.

Факторы, определяющие эффективность административных наказаний, можно объединить в несколько групп.

Группа факторов правовой нормы с санкцией за административные правонарушения включает отсутствие (наличие) пробелов в праве, определенность (неопределенность, недостаточную определенность) признаков состава правонарушения, полноту (неполноту, недостаточную полноту) регулирования охраняемых общественных отношений. К ним необходимо отнести "силу" или "слабость" санкции, поскольку, например, "копеечные" штрафы не являются эффективными.

Группа факторов правоприменителя. Закон ограничивает круг лиц, наделенных правом применять административные наказания. К этому кругу относятся лишь органы и должностные лица, уполномоченные законом выносить постановления о привлечении правонарушителей к административной ответственности.

Однако реализация санкции подготавливается деятельностью многих других лиц, хотя и не относящихся к числу правоприменителей в собственном смысле слова, но обеспечивающих применение наказания. Для того, например, чтобы подвергнуть работника торговли, нарушившего установленные законом правила продажи спиртных напитков, соответствующим мерам административного наказания, необходимо выполнить ряд предварительных операций: установить сам факт правонарушения и все относящиеся к нему обстоятельства, выявить нарушителя и зафиксировать его данные, при необходимости задержать его и доставить в милицию, собрать информацию о его предыдущем поведении, подготовить необходимые процессуальные документы и т.п.

К факторам правоприменителя относятся также нормативная урегулированность задач, функций, обязанностей, прав должностных лиц, применяющих административные наказания, организация учета административных правонарушений, знание материальных и процессуальных норм и др.

К группе факторов правонарушителя могут быть отнесены: возраст, профессия, образование, семейное положение, жилищные условия, размер заработной платы, общественная активность, трудовая дисциплина, знание правовой нормы, отношение к ее содержанию (установка), нравственные качества, общая культура и др.

К факторам применения наказания относятся обстоятельства, характеризующие выбор нормы права, соответствующей данному правонарушению, фактическое исполнение (неисполнение, ненадлежащее исполнение) назначенного административного наказания, проведение (непроведение) предусмотренных законом профилактических мероприятий и др.

Выявление факторов эффективности административных санкций не является самоцелью. Важно не только обнаружить эти обстоятельства, но и попытаться отыскать возможности их практического использования. Их обнаружение необходимо для совершенствования правового регулирования общественных отношений в области борьбы с административными правонарушениями и поиска более эффективного механизма применения и исполнения административных наказаний.

## **Глава 14. СУДЬИ, ОРГАНЫ И ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА, УПОЛНОМОЧЕННЫЕ РАССМАТРИВАТЬ ДЕЛА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

### **§ 1. Понятие и система органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях**

Для обеспечения обоснованного, справедливого привлечения нарушителей к административной ответственности и назначения административных наказаний большое значение имеет определение круга государственных органов (должностных лиц), полномочных рассматривать и решать дела об административных правонарушениях.

В соответствии с действующим законодательством применять нормы права по одному и тому же делу об административном правонарушении могут несколько правоприменительных органов. Нередко дело передается от одного органа к другому, причем каждый из них совершает лишь те правоприменительные действия, которые отнесены к его компетенции. Так, государственные инспекции и их должностные лица выявляют нарушения, задерживают нарушителей, составляют протоколы о правонарушениях; другие органы (должностные лица), уполномоченные законом, рассматривают эти дела; учреждения банка принимают штрафные суммы; судебные приставы исполняют постановления о назначении административных наказаний и т.д.

Вместе с тем среди правоприменительных органов обоснованно выделяется центральное, основное звено, а именно государственный орган, разрешающий административное дело по существу. Это орган административной юрисдикции, уполномоченный рассматривать и разрешать дела об административных правонарушениях и назначать правонарушителям административные наказания. Их деятельность характеризуется в качестве административно-юрисдикционной, а сами они - как субъекты данного вида юрисдикции.

В отличие от правосудия, которое может осуществлять только один орган - суд, система органов, осуществляющих административно-юрисдикционную деятельность, характеризуется множественностью и многообразием субъектов, что объясняется разнообразием и распространенностью административных правонарушений.

Рассмотрение дел об административных правонарушениях невозможно сосредоточить в каком-либо одном органе без ущерба для основных преимуществ административного процесса - его оперативности и относительной простоты. Концентрация в одном органе полномочий по применению административных наказаний привела бы к неоправданной волоките при рассмотрении дел об административных правонарушениях, к большим затратам времени и средств.

В настоящее время отсутствует единая система органов, рассматривающих дела об административных правонарушениях, а имеются отдельные структуры, не связанные между собой одним руководящим или координационным центром.

Органы, рассматривающие дела об административных правонарушениях, отличаются также неоднородностью субъектов. Ряд таких органов создан специально для разрешения дел об административных правонарушениях (например, административные комиссии), другие выполняют юрисдикционные полномочия наряду с осуществлением своих основных функций (например, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав), у третьих, как правило, контрольно-надзорных органов эта деятельность составляет их основное, хотя и не единственное функциональное назначение (например, государственные инспекции).

Совокупность органов, рассматривающих дела об административных правонарушениях, характеризуется также особенностями организационно-структурного распределения юрисдикционных полномочий между ними. В зависимости от организационного построения этих органов и особенностей административных правонарушений дела о них рассматриваются:

- а) только низшими звеньями системы (например, военные комиссариаты);
- б) низшими и вышестоящими звеньями системы (органы государственного надзора за безопасностью движения);
- в) всеми звеньями системы (например, от районных, городских до федеральных органов государственного пожарного надзора, санитарно-эпидемиологического надзора).

Основной принцип построения системы органов, осуществляющих административную юрисдикцию, - территориально-отраслевой. Он означает, что борьба с административными правонарушениями ведется с учетом как территориальных особенностей, так и специфики их совершения в отдельных отраслях и сферах государственного управления. В соответствии с этим в системе органов административной юрисдикции можно выделить две основные подсистемы: территориальную и отраслевую.

К территориальным органам относятся прежде всего судьи, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, административные комиссии. Они наделены наиболее широкими полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях.

Особенностью территориальной подсистемы органов административной юрисдикции является то, что в ней нет вертикальной организационной подчиненности каким-либо вышестоящим государственным органам.

Отраслевые органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, тесно связанные с отраслями государственного управления, функционируют на основе специализации (например, органы государственной санитарно-эпидемиологической службы, рыбоохраны, государственного пожарного надзора). Им присуща иерархичность юрисдикционной подведомственности. Так, по делам о нарушении правил охоты полномочны налагать на виновных административные наказания руководители республиканских, краевых, областных и районных органов, осуществляющих государственный надзор за соблюдением правил охоты.

Для отраслевых органов административной юрисдикции характерна не только специализация в рассмотрении определенного круга правонарушений. Каждый из них представляет, как правило, иерархическую ступень (органов, должностных лиц), на которой осуществляется административная юрисдикция. Например, за нарушение правил по карантину животных и других ветеринарных правил полномочны налагать штраф государственные ветеринарные инспектора районов, городов, краев, областей, республик и главный государственный ветеринарный инспектор РФ. Следовательно, в структурном отношении органы отраслевой административной юрисдикции имеют вертикальный разрез. Вышестоящий орган (должностное лицо) вправе давать обязательные к исполнению указания нижестоящим органам (должностным лицам), отменять принятые последними решения по конкретным делам об административном правонарушении.

Отраслевой принцип сочетается с территориальным. Каждый орган (должностное лицо) осуществляет свои полномочия не только в рамках какой-либо отрасли, но и на определенной территории.

Большинство органов отраслевой юрисдикции осуществляет свои функции в пространственных рамках, совпадающих, как правило, с действующим административно-территориальным делением России. Некоторые органы осуществляют свои надзорные и юрисдикционные полномочия на территории, границы которой не совпадают с обычным административно-территориальным делением. Это органы межтерриториального действия: зональные инспекции по использованию и охране водных ресурсов, судоходные инспекции парокондуктов, территориальные органы Федеральной регистрационной службы и др.

Неоднородность и разобщенность органов административной юрисдикции требует создания соответствующего координационного центра по руководству рассматриваемым видом правоохранительной деятельности. Все это станет возможным лишь при учреждении в России административной юстиции, возглавляемой Высшим Административным Судом.

## **§ 2. Виды органов административной юрисдикции**

Кодекс об административных правонарушениях определяет три основных вида органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела этой категории:

- 1) судьи (мировые судьи);
- 2) коллегиальные юрисдикционные органы при районных, городских, районных в городах исполнительных органах, к которым относятся комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- 3) федеральные органы исполнительной власти, их учреждения, структурные подразделения и территориальные органы, а также иные государственные органы в соответствии с их полномочиями, задачами и функциями, возложенными на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента или Правительства РФ.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, 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 РФ;
- 4) административными комиссиями, иными коллегиальными органами, создаваемыми в соответствии с законами субъектов РФ.

Остановимся подробнее на правовом положении основных из названных юрисдикционных органов.

В соответствии со ст. 23.1 КоАП представителями судебной власти, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях в пределах установленной компетенции, являются судьи районных судов, судьи гарнизонных военных судов, судьи арбитражных судов и мировые судьи.

В настоящее время, согласно Федеральному конституционному закону "О судебной системе Российской Федерации" от 31 декабря 1996 г. <\*> (с изменениями от 15 декабря 2001 г.), мировой судья в пределах своей компетенции уполномочен рассматривать административные дела в качестве суда первой инстанции. Полномочия судей в этой сфере постоянно расширяются <\*\*\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1997. N 1. Ст. 1; 2001. N 51. Ст. 4825.

<\*\*\*> См.: Федеральный закон "О мировых судьях в Российской Федерации" от 17 декабря 1998 г. // СЗ РФ. 1998. N 51. Ст. 6270; Федеральный закон "Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации" // СЗ РФ. 2000. N 1. Ст. 1; Федеральный закон от 14 февраля 2005 г., значительно расширивший полномочия мировых судей // СЗ РФ. 2005. N 8. Ст. 604.

Правовое положение районных (городских), районных в городах комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав определяется Положением об этих комиссиях, утвержденным в 1967 г. <\*> (с последующими изменениями и дополнениями) и Указом Президента РФ "О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав" от 6 сентября 1993 г. <\*\*\*>. Эти комиссии создаются при соответствующих органах местного самоуправления во всех субъектах РФ. Возглавляет эту систему Межведомственная комиссия по делам несовершеннолетних при Правительстве РФ.

-----  
<\*> ВВС. 1967. N 23. Ст. 536.

<\*> САПП РФ. 1993. N 37. Ст. 3449.

В состав комиссии входят председатель, его заместитель, освобожденный секретарь, а при необходимости вводится штатная должность инспектора по работе с детьми. Кроме того, в состав комиссии входят депутаты представительных органов государственной власти или самоуправления, работники органов образования, здравоохранения, сотрудники органов внутренних дел, других учреждений, представители общественности.

Районные (городские), районные в городах комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав рассматривают дела об административных правонарушениях, совершенных лицами в возрасте от 16 до 18 лет. Кроме того, комиссии рассматривают дела о правонарушениях подростков, отнесенные к компетенции других юрисдикционных органов (должностных лиц) в случае передачи этих дел на рассмотрение соответствующих комиссий.

Административные комиссии являются единственными юрисдикционными органами, специально образуемыми для рассмотрения всех категорий дел об административных правонарушениях, за исключением отнесенных законодательством к компетенции других органов (должностных лиц). В состав комиссий входят председатель, его заместитель, ответственный секретарь, а также члены комиссии.

В настоящее время порядок образования и деятельности административных комиссий регулируется правовыми актами субъектов РФ. Например, в соответствии с Уставом г. Москвы организация деятельности районной административной комиссии относится к полномочиям районной управы.

Сельские и поселковые административные комиссии, а в некоторых субъектах РФ - районные и городские комиссии создаются и функционируют на основе уставов муниципальных образований и в соответствии с законами субъектов Федерации.

Самостоятельную и самую многочисленную группу органов отраслевой административной юрисдикции составляют предусмотренные гл. 23 КоАП органы внутренних дел, органы государственных инспекций и другие органы исполнительной власти (должностные лица), уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях.

К юрисдикционным относятся органы внутренних дел; органы различных видов транспорта (железнодорожного, морского, речного, воздушного, пассажирского, автомобильного и электротранспорта); органы, осуществляющие государственный надзор (ветеринарный, пожарный, санитарный, горный и промышленный, ядерной и радиационной безопасности и др.); органы налоговой службы; органы, осуществляющие государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей; городские (районные) военные комиссариаты и т.д.

Полномочия должностных лиц. Характеризуя различные виды органов административной юрисдикции, необходимо иметь в виду, что все юрисдикционные функции от имени этих органов выполняют соответствующие должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях и назначать административные наказания, предусмотренные Особенной частью Кодекса об административных правонарушениях и законодательными актами субъектов РФ, в пределах предоставленных им полномочий и лишь при исполнении служебных обязанностей.

Перечень должностных лиц, которые от имени юрисдикционных органов рассматривают дела об административных правонарушениях, устанавливается названным Кодексом, нормативными правовыми актами органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Дела об административных правонарушениях от имени соответствующих органов уполномочены рассматривать: 1) руководители и заместители руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти, их учреждений; 2) руководители структурных подразделений и территориальных органов соответствующих федеральных органов исполнительной власти, их заместители; 3) иные должностные лица, осуществляющие в соответствии с федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ надзорные или контрольные функции.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Федерации, от имени органов, указанных в ст. 22.1 КоАП, рассматривают уполномоченные должностные лица органов исполнительной власти субъектов Федерации.

Должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, обладают этими полномочиями в полном объеме, если Кодексом или законом субъекта РФ не установлено иное.



Объем (содержание) полномочий должностных лиц характеризуется видами и размером административных наказаний, которые они могут применять к правонарушителям. Так, административный арест и конфискацию могут применять только судьи, а начальник органа внутренних дел, например, за мелкое хулиганство вправе лишь наложить административный штраф; размер штрафных санкций, налагаемых на правонарушителей, зависит от должностного положения лица, рассматривающего дела об административном правонарушении. Максимальные размеры штрафных санкций назначают руководители юрисдикционных органов. С должностным положением правоприменителя может быть связан и вид административного наказания, налагаемого на правонарушителя. Так, начальник Главного управления Государственной инспекции по маломерным судам РФ, его заместители, начальники таких инспекций субъектов РФ и начальники бассейновых инспекций и их заместители вправе лишить нарушителя правил плавания на внутренних водных путях (судоводителя) права управления маломерным судном, а государственные инспектора по маломерным судам могут применить административное наказание только в виде предупреждения или штрафа.

### **§ 3. Подведомственность дел об административных правонарушениях**

Подведомственность, устанавливаемая Кодексом об административных правонарушениях и законодательными актами субъектов РФ, представляет собой распределение (закрепление) всех дел об административных правонарушениях между органами административной юрисдикции, которые уполномочены рассматривать дела, отнесенные законом к их компетенции, и назначать физическим и юридическим лицам административные наказания.

Какова же подведомственность дел об административных правонарушениях основных органов административной юрисдикции?

Судьи (мировые судьи), возможно, в перспективе судьи административных судов. Действующим законодательством рассмотрение дел об административных правонарушениях и назначение административных наказаний в границах установленной подведомственности возложено исключительно на судей, причем единолично. Разумеется, любое дело в рамках этой подведомственности может быть рассмотрено судом в полном составе, но ведущая роль в рассмотрении дел об административных правонарушениях отводится судьям.

Судьи рассматривают самые серьезные и сложные дела об административных правонарушениях с повышенной общественной опасностью, влекущие возможность применения наиболее суровых административных наказаний - административного ареста, лишения специального права, предоставляемого гражданину, конфискации и возмездного изъятия предметов и орудий совершения административного правонарушения, административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, дисквалификации.

Рассмотрение административных дел судьями является существенной и надежной гарантией прав и законных интересов привлекаемых к административной ответственности лиц, а также потерпевших.

Исключительной компетенцией судей является рассмотрение дел о правонарушениях:

посягающих на права граждан, например, о нарушении конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти, участвовать в референдуме; о нарушении законодательства о труде и его охране; о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании; о принуждении к участию или отказу от участия в забастовках и т.п.;

посягающих на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность, например, сокрытие источника заражения ВИЧ-инфекцией; незаконное врачевание, целительство; занятие проституцией; потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача и т.п.;

посягающих на собственность, например, самовольная добыча янтаря; уничтожение или повреждение чужого имущества; мелкое хищение и т.п.;

о правонарушениях в области коммерческой деятельности, например, осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии); незаконное использование товарного знака; нарушение правил продажи алкогольной продукции и т.п.;

в области финансов и налогообложения, например, нарушение срока постановки на учет в налоговом органе; нарушение законодательства о банках и банковской деятельности; нарушение сроков представления налоговой декларации т.п.;

посягающих на институты государственной власти и порядок управления, например, неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника милиции, военнослужащего, должностного лица, органа, осуществляющего государственный надзор (контроль); невыполнение законных требований прокурора; самоуправство;

посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, например, мелкое хулиганство; демонстрация фашистской атрибутики или символики; нарушение требований режима чрезвычайного положения и др.

Действующим законодательством предусмотрена совместная подведомственность по некоторым делам об административных правонарушениях судей и других юрисдикционных органов (например, органов внутренних дел). К ним, например, относится мелкое хулиганство. Должностное лицо органа внутренних дел, уполномоченное рассматривать названные дела, вправе налагать на нарушителя штраф, а если применение данной меры административного наказания он признает недостаточным, то направляет дело на рассмотрение в суд. Рассматривая эти дела, судья может применить к нарушителю любое наказание, установленное конкретной статьей закона, включая штраф.

Ряд дел об административных правонарушениях отнесен к исключительному полномочию судьи в связи с их сложностью и особой значимостью (например, дела, связанные с использованием богатств континентального шельфа, о нарушении различных правил установки и эксплуатации технических средств связи).

Полномочия судей по рассмотрению дел об административных правонарушениях характеризуются тем, что они вправе рассматривать все правонарушения и назначать все административные наказания, предусмотренные конкретной статьей Кодекса об административных правонарушениях или закона субъекта РФ, т.е. действовать в полном объеме своей подведомственности. В то же время другие юрисдикционные органы при рассмотрении аналогичных дел обладают ограниченными полномочиями либо по составу рассматриваемых правонарушений, либо по видам применяемых административных наказаний. Например, право назначать наказания за нарушения режима Государственной границы РФ предоставлено судье районного суда и органу пограничной службы; при этом право пограничной службы распространяется только на применение штрафа, а решение о конфискации или административном выдворении за пределы России иностранных граждан и лиц без гражданства, предусмотренной за данное правонарушение, может вынести только судья.

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, образуемые главами районной, городской, районной в городе администрации, являются основными юрисдикционными органами, рассматривающими дела об административных правонарушениях лиц в возрасте от 16 до 18 лет, а также неисполнении родителями или лицами, их заменяющими, обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних, о вовлечении подростков в употребление спиртных напитков или одурманивающих средств или совершении ими других правонарушений. Рассмотрение этой категории дел коллегиальным юрисдикционным органом связано с тем, что несовершеннолетние нуждаются в особой защите их прав со стороны государства и общества.

Помимо комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, административные дела в отношении подростков могут рассматриваться другими юрисдикционными органами, если это право установлено соответствующими законодательными актами. Так, на общих основаниях со взрослыми несовершеннолетние привлекаются к административной ответственности этими органами за мелкие хищения, мелкое хулиганство, нарушение Правил дорожного движения, неповиновение сотруднику милиции, военнослужащему и т.д. Во всех этих случаях уполномоченные юрисдикционные органы вправе передавать соответствующие дела о правонарушениях подростков на рассмотрение комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Органы внутренних дел, полномочные рассматривать дела об административных правонарушениях.

Кодексом об административных правонарушениях и законодательными актами субъектов РФ к ведению органов внутренних дел (милиции) отнесено рассмотрение дел о незаконном приобретении либо хранении наркотических средств или психотропных веществ, а также обороте их аналогов, нарушениях правил, связанных с обеспечением безопасности и

функционирования транспортных средств и некоторых объектов, нарушениях Правил дорожного движения, нарушениях в сфере торговли, общественного порядка и ряд других дел.

Рассматривать дела об административных правонарушениях и назначать административные наказания от имени органов внутренних дел в пределах своей компетенции вправе, в частности, начальники или заместители начальников территориальных управлений (отделов) внутренних дел; начальники территориальных отделов (отделений) милиции, их заместители; начальники (заместители) линейных органов внутренних дел на транспорте; начальники (заместители начальников) отделений (отделов, управлений) Государственной инспекции безопасности дорожного движения, командиры подразделений дорожно-патрульной службы, их заместители, государственные инспектора дорожного надзора и другие работники, имеющие специальные звания; участковые уполномоченные милиции.

Виды конкретных дел об административных правонарушениях, рассматриваемых должностными лицами органов внутренних дел (милиции), определены Кодексом об административных правонарушениях.

Органы государственного пожарного надзора. В соответствии с Федеральным законом "О пожарной безопасности" от 21 декабря 1994 г. (с изменениями и дополнениями) <\*> государственный пожарный надзор - это специальный вид государственной надзорной деятельности, осуществляемой должностными лицами Государственной противопожарной службы в целях контроля за соблюдением требований пожарной безопасности, пресечения их нарушений и привлечения виновных (граждан и юридических лиц) к административной ответственности.

-----

<\*> СЗ РФ. 1994. N 35. Ст. 3649.

Перечень должностей личного состава Государственной противопожарной службы и соответствующих им прав и обязанностей по осуществлению государственного пожарного надзора, включая право рассматривать дела об административных нарушениях правил, норм и стандартов в области пожарной безопасности и назначать административные наказания от имени органов государственного пожарного надзора, определяет главный государственный инспектор РФ по пожарному надзору МЧС России.

Должностные лица Государственной противопожарной службы, осуществляющие государственный пожарный надзор, рассматривают дела об административных правонарушениях и назначают административные наказания за нарушение федеральных правил пожарной безопасности в Российской Федерации также на автомобильном, воздушном, морском, речном, железнодорожном транспорте и на метрополитене.

## **Раздел V. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО**

### **Глава 15. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ**

#### **§ 1. Административный процесс: сущность, виды**

Процесс - совокупность последовательных действий, совершаемых для достижения определенного результата; порядок осуществления какой-либо деятельности. В таком понимании говорят, например, о законодательном, бюджетном, землеустроительном процессе и т.п.

Поскольку исполнительная власть реализуется в различного рода действиях, совокупно характеризуемых как государственно-управленческая деятельность, постольку имеются основания для ее рассмотрения также с процессуальных позиций. Это означает, что данный вид государственной деятельности имеет процессуальную форму.

С юридических позиций процесс своим назначением имеет реализацию норм материального права. Исходя из данной методологической позиции, деятельность по реализации материальных административно-правовых норм можно рассматривать в качестве административного процесса. В подобном понимании он предназначен для того, чтобы обеспечить применение указанных правовых норм в сфере государственного управления в целях достижения юридических результатов (последствий), предполагаемых диспозицией нормы, т.е. соответствующих правил должного поведения.

Данная функция составляет прерогативу субъектов исполнительной деятельности, осуществляемой в процессуальной форме. Именно в такой форме происходит юридически властная реализация задач и функций исполнительной власти. Но процесс правоприменения не сводится лишь к обеспечению соблюдения соответствующих правил поведения (диспозиции). В равной мере на долю субъектов исполнительной власти приходится и реализация санкций материальных административно-правовых норм. Соответственно возможен двоякий подход к пониманию сущности и назначения административно-процессуальной деятельности, а именно: правоприменительный и правоохранительный.

Известно, что в традиционном юридическом смысле понятие "процесс", как правило, отождествляется с деятельностью судебных органов по рассмотрению и разрешению конкретных уголовных, гражданских, трудовых и прочих дел (уголовный и гражданский процесс). Однако в подобном понимании процесс сводится лишь к правоохранительной деятельности, составляющей главное содержание функций правосудия. Именно в таком аспекте определяется функционально-компетенционное содержание судебной власти (ст. 118 Конституции РФ). При рассмотрении подобных дел суд реагирует на отклонения от требований материального права, т.е. осуществляет судебную юрисдикцию, применяя санкции соответствующих правовых норм.

Государственно-управленческая деятельность в основном сориентирована на решение задач позитивного характера; юрисдикция не является определяющим ее содержание признаком, а сама она не совпадает с судебно-процессуальной деятельностью. Эти ее качества придают административному процессу своеобразную окраску.

Следовательно, в рамках административного процесса реализуются диспозиции и санкции административно-правовых норм. Налицо, таким образом, два направления, по которым административный процесс воплощается в повседневной государственно-управленческой деятельности.

Иначе говоря, основу для формирования понятия административного процесса как в широком (правоприменительном), так и узком (правоохранительном) смысле, составляет административно-процессуальная деятельность:

- а) административно-процедурная;
- б) административно-юрисдикционная.

В первом случае имеются в виду распорядительные действия исполнительных органов (должностных лиц) по осуществлению установленных административно-правовыми нормами различного рода административных процедур, не связанных с юрисдикцией. Это - порядок реализации прав и законных интересов граждан и юридических лиц, включая разрешительно-лицензионные, регистрационные и т.п. функции и полномочия органов исполнительной власти.

Во втором случае в центре внимания - осуществление исполнительными органами (должностными лицами) функции правоохраны в порядке совершения юрисдикционных действий в их традиционном понимании.

Фактически при любом понимании административно-процессуальной деятельности акции, совершаемые исполнительными органами (должностными лицами), имеют своим результатом издание ненормативных, т.е. индивидуальных, правовых актов, с помощью которых административно-правовые нормы применяются к конкретным обязательствам либо к лицам. Тем самым разрешаются разнообразные индивидуальные дела в сфере государственного управления. От характера таких дел зависит реализация либо диспозиции (процедуры), либо санкции (юрисдикция) соответствующей нормы материального административного права.

Следовательно, основанием административно-процессуальной деятельности являются именно индивидуальные дела. Предписания правовых норм практически реализуются в индивидуальных действиях тех или иных органов по фактам индивидуального характера (например, по факту совершения административного правонарушения или дисциплинарного проступка, по факту выдачи разрешения на совершение определенного вида деятельности, по факту обжалования неправомерных действий должностных лиц и т.п.). Разрешение подобных индивидуальных дел и составляет основу административного процесса.

Под индивидуальным административным делом следует понимать возникающий в сфере государственно-управленческой деятельности вопрос, связанный с применением административно-правовых норм и требующий в целях его разрешения распорядительных (оперативно-исполнительных) действий полномочных исполнительных органов (должностных лиц).

Административно-процессуальная деятельность регламентируется процессуальными нормами административного права и реализуется в административно-процессуальных отношениях. Вне правовых норм административный процесс как явление юридической

реальности не существует. Границы административно-процессуальной деятельности соответственно определяются таким образом, что в рамках административного процесса разрешаются не все индивидуальные дела, а только определенные, на которые распространяется установленный административно-процессуальными нормами процессуальный порядок. Значит, различного рода действия материально-технического и организационного характера, не облеченные в правовую форму, нет оснований относить к административному процессу.

Следует учитывать, что часть процессуальных действий исполнительных органов (должностных лиц) может осуществляться без издания индивидуальных актов в порядке применения регламентированных правом процессуальных мер. Например, это некоторые меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (административное доставление физического лица, применение принудительных мер в условиях чрезвычайных ситуаций и т.п.).

На основе изложенного административный процесс может быть представлен в качестве урегулированной административно-процессуальными нормами деятельности исполнительных органов (должностных лиц) по рассмотрению и разрешению различного рода индивидуальных административных дел, возникающих в сфере государственного управления, в порядке реализации задач и функций исполнительной власти.

Административный процесс имеет несколько конкретных вариантов своего выражения в практической деятельности исполнительных органов (должностных лиц). В зависимости от характера, схожести, однородности индивидуальных дел формируется понятие административного производства.

Административное производство - это нормативно урегулированный порядок совершения процессуальных действий, обеспечивающий законное и объективное рассмотрение и разрешение индивидуальных административных дел, объединенных общностью предмета.

Например, порядок разбора жалоб граждан, порядок лицензирования, порядок применения мер административного принуждения и т.п. - все это виды административных производств. Следовательно, сам административный процесс представляет собой совокупность различающихся конкретными предметами административных производств.

Видовое разнообразие административных производств может быть сведено в соответствии с классификацией административно-процессуальной деятельности к двум обобщенным группам:

- а) процедурное производство;
- б) юрисдикционное производство.

Оба вида административных производств имеют некоторые общие черты. В их числе: преимущественно внесудебный порядок разрешения индивидуальных дел; юридически властное начало; урегулированность (однако в разной степени) административно-процессуальными нормами; административно-процессуальные отношения и принципы и т.п.

## **§ 2. Правовое регулирование и принципы административного процесса**

Разрешение административно-правовых споров или же решение вопросов, возникающих в связи с необходимостью применения к физическим или юридическим лицам соответствующих мер административно-принудительного характера, предполагает установление определенного порядка, т.е. специальных правил, которыми следует руководствоваться при осуществлении административной юрисдикции. Это означает, что административно-процессуальная деятельность юрисдикционного типа нуждается в особом правовом регулировании.

Соответственно в механизме административно-правового регулирования должны быть выделены административно-процессуальные нормы, устанавливающие и обеспечивающие указанный порядок.

Административно-процессуальные нормы регулируют правоприменительную деятельность прежде всего исполнительных органов (должностных лиц), т.е. практическую реализацию ими в этих целях принадлежащих им юридически властных полномочий распорядительного характера. Одновременно этими нормами регламентируется такого же рода деятельность судебных органов. Следовательно, административно-процессуальные нормы своим назначением имеют регламентацию осуществления в принудительном порядке юрисдикционных полномочий преимущественно исполнительных органов (должностных лиц). Достигается эта цель путем установления юридических правил разрешения в административном или судебном порядке индивидуальных административных дел различного

содержания. Не менее важное значение имеет определение структуры административно-юрисдикционной деятельности (например, ее стадии), порядка осуществления соответствующих процессуальных действий, порядка ведения процесса и принятия решений по индивидуальным делам, а также их исполнения.

Существенное значение для содержания административно-процессуальных норм имеет устанавливаемый ими механизм процессуальных гарантий для граждан как участников юрисдикционного производства. Тем самым создается юридическая форма охраны личности гражданина от нарушений его административно-правового статуса, система административно-правовых гарантий его прав и законных интересов. Процессуальное положение гражданина выражается в том, что он обладает установленными процессуальными правами и обязанностями и имеет фактическую возможность реализовать их в ходе рассмотрения и разрешения индивидуальных административных дел. Гражданин может возбудить юрисдикционный процесс своими действиями (например, подачей жалобы), требовать от органов и лиц, уполномоченных разрешать данное дело, ознакомления с материалами дела, представлять доказательства, давать объяснения, заявлять различного рода ходатайства и т.п. Особенно широки процессуальные гарантии гражданина в законодательстве об административных правонарушениях. Аналогичного рода гарантии предусматриваются и для юридических лиц.

Правовое регулирование юрисдикционной административно-процессуальной деятельности придает ей юридический характер и создает основу для возникновения в рамках административного процесса особого вида правовых отношений - административно-процессуальных отношений. В них всегда представлена официальная сторона - субъект административно-юрисдикционной деятельности, правомочный решать индивидуальные административные дела в одностороннем юридически властном порядке. Главной их особенностью является то, что в их рамках обеспечивается одинаковый правовой уровень их участников, т.е. они относятся к административно-правовым отношениям горизонтального типа. Но, как это характерно для административно-правовых отношений вообще, процессуальное равенство сторон имеет силу до определенного момента. Таковым является момент вынесения решения по данному индивидуальному делу, что относится к прерогативе тех субъектов административно-юрисдикционной деятельности, в руках которых сосредоточены полномочия, необходимые для такого решения. Однако и в дальнейшем физическое или юридическое лицо, если оно не согласно с принятым по его делу решением, вправе обжаловать его, что вновь создает условия горизонтальности до вынесения окончательного решения по жалобе.

Механизм правового регулирования административно-юрисдикционной деятельности исполнительных органов (должностных лиц) или иных органов в целом не представляет собой единой совокупности административно-процессуальных норм и административно-процессуальных отношений. Фактически только юрисдикционные дела спорного характера да некоторые дела по применению принудительных мер процессуального обеспечения производства по административным правонарушениям имеют основательную регулируемую базу. Это Кодекс об административных правонарушениях, Налоговый кодекс и Трудовой кодекс. В этом же плане заслуживает внимания законодательство о судебном обжаловании неправомерных действий (решений) исполнительных органов (должностных лиц).

Производство по делам об административных правонарушениях - типичный пример позитивного решения данной важной проблемы.

Что же касается процессуального обеспечения юрисдикции по применению мер административного принуждения за рамками конкретных административно-правовых споров, то в этой области еще много проблем. Единое регулирование отсутствует, причем, как и в области административных процедур. Наиболее отчетливо во всех процессуальных отношениях этого типа выражается право лица, по отношению к которому применяются те или иные административно-принудительные меры, подвергнуть сомнению их правомерность путем их обжалования. Но и оно возможно далеко не во всех случаях, поскольку отдельные меры административного принуждения вызваны объективными условиями (например, введение карантина, закрытие участков Государственной границы РФ, прекращение движения при возникновении угрозы общественной безопасности и т.п.). Тем не менее определенные элементы правового регулирования в подобных ситуациях содержатся в ряде нормативных правовых актов специального назначения или ведомственного характера (например, в законодательстве о милиции, о безопасности дорожного движения и т.п.). При этом необходимо учитывать, что применение мер административного принуждения нередко влечет за собой привлечение тех или иных лиц к административной ответственности, т.е. к вступлению в силу

всех процессуальных гарантий, предусмотренных производством по делам об административных правонарушениях.

Таким образом, правовое регулирование административно-юрисдикционной деятельности по рассмотрению и разрешению административно-правовых споров в принципе отвечает требованиям законности и обеспечения прав и интересов физических и юридических лиц.

Во всех случаях осуществления административно-юрисдикционной деятельности необходимо обеспечение определенных процессуальных принципов, основу которых составляет принцип законности.

По этой причине все процессуальные принципы служат обеспечению реальности законности при рассмотрении и разрешении индивидуальных административных дел спорного характера, при применении административно-принудительных мер, а также в процедурном производстве.

Принцип компетентности означает, что далеко не все субъекты исполнительной власти наделены полномочиями административно-юрисдикционного характера. Частично полномочия такого рода есть у всех исполнительных органов (должностных лиц), но это касается только реализации дисциплинарной власти и разрешения жалоб. Полномочия же по более широкому кругу административно-юрисдикционной деятельности закрепляются не за всеми такими субъектами. Например, Кодекс об административных правонарушениях прямо закрепляет круг органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать такого рода дела. Строгое соблюдение принципа компетентности обеспечивает надлежащее применение юридических средств воздействия, способствует усилению ответственности полномочных органов (должностных лиц) за совершение ими процессуальных действий.

Принцип охраны интересов личности и государства означает необходимость надлежащего использования сторонами административно-юрисдикционного процесса своих прав, гарантий прав и законных интересов личности, интересов государства.

Принцип процессуального равенства означает равенство сторон, во-первых, перед законом и, во-вторых, наделение каждой стороны определенным объемом взаимных процессуальных прав и обязанностей.

Принцип достижения материальной истины предполагает тщательное изучение всех условий и обстоятельств, связанных с данным индивидуальным, административным делом, а также состязательность в ходе процессуального рассмотрения дел.

Принцип доступности выражается в беспрепятственной возможности каждой из сторон участвовать во всех стадиях рассмотрения индивидуального дела.

Принцип гласности предполагает, например, открытое рассмотрение административно-юрисдикционных дел, проведение процесса в нерабочее время, по месту работы, жительства или учебы правонарушителя.

Принцип экономичности выражается в установлении достаточно сжатых сроков для осуществления всего комплекса административно-юрисдикционных действий, включая исполнение принятого решения.

Принцип ответственности должностных лиц за правильное и эффективное ведение процесса, за проявление бюрократизма при разборе жалоб и т.п.

Административно-процессуальная деятельность юрисдикционного характера в соответствии с действующим законодательством РФ не является исключительной прерогативой исполнительных органов (должностных лиц). Конечно, она наиболее показательна для функционирования именно названных субъектов. Однако во многих случаях она относится к компетенции судебных органов, причем последняя постоянно расширяется. Так, в соответствии с Конституцией РФ (ч. 3 ст. 125) и Федеральным конституционным законом "О Конституционном Суде Российской Федерации" от 21 июля 1994 г. <\*> последний разрешает споры о компетенции между различными звеньями системы государственной власти, включая и органы исполнительной власти. Споры, возникающие в сфере государственного управления, разрешают также и арбитражные суды <\*>.

---

<\*> СЗ РФ. 1994. N 13. Ст. 1447; 2001. N 7. Ст. 607.

<\*> СЗ РФ. 1995. N 18. Ст. 1589.

Расширение полномочий органов судебной власти по разрешению административно-юрисдикционных дел актуализирует проблему так называемой административной юстиции. Этот юридический институт достаточно широко развит во многих западных странах. При этом имеется в виду осуществление административно-юрисдикционной деятельности специально создаваемыми административными судами (например, административные трибуналы во

Франции) либо общими судами с выделенным административным производством (например, в Великобритании). Под административной юстицией понимается особый процессуальный порядок разрешения административно-правовых споров между гражданами и органами государственного управления (должностными лицами). Жалобы граждан на неправомерные действия должностных лиц приобретают характер административных исков.

В России система административной юстиции пока еще не сложилась, хотя ее определенные элементы существовали всегда, а в последние годы они получают заметное развитие. В числе подобных элементов: судебное разрешение жалоб на неправомерные действия (решения) исполнительных органов (должностных лиц); рассмотрение и разрешение судьями индивидуальных дел об административных правонарушениях; разрешение споров между органами исполнительной власти различных уровней в судебных органах.

## **Глава 16. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОЕ ПРОИЗВОДСТВО**

### **§ 1. Сущность процедурного производства**

Государственно-управленческая деятельность, в рамках которой происходит реализация исполнительной власти, свое непосредственное выражение в значительной степени находит в акциях позитивного характера, не связанных с осуществлением чисто юрисдикционных функций.

Часто действия, совершаемые в этих целях, охватываются понятием "делопроизводство" (например, получение паспорта) либо "порядок" (например, порядок организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций). Применительно к деятельности надзорных органов (например, санитарно-эпидемиологического надзора) и их местных представителей определяются порядок или правила подготовки и проведения контрольно-надзорных действий и т.п.

В совокупности разнообразные управленческие действия подобного рода охватываются понятием административно-процедурного процесса или же административно-процедурного производства.

Отличия административно-процедурного производства от административно-юрисдикционного заключаются в основном в следующем. Предметом процедурного производства являются индивидуальные административные дела бесспорного характера. В рамках процедурного производства правовая оценка поведения того или иного лица не является обязательной. Она может иметь место в качестве одного из условий удовлетворения тех или иных ходатайств (например, при регистрации, выдаче лицензии и т.п.), причем чаще всего предметом правовой оценки служат соответствующие документы (учредительные и т.п.). Но процедуры могут ее и не требовать (например, при подготовке управленческого решения).

Процедурное производство не имеет своим результатом применение принудительных мер. Его результат - удовлетворение законных запросов физических или юридических лиц, а также обеспечение эффективной работы управленческого аппарата. Наконец, в рамках процедурного производства возможно совершение правоохранительных действий, но их характер иной: сам факт выдачи разрешения или проведения регистрации свидетельствует о том, что разрешенная или зарегистрированная деятельность соответствует требованиям законности.

Анализ административно-правовых норм дает основания для вывода о широком распространении разрешительной, регистрационной, лицензионной и иных аналогичных систем, в рамках которых компетентными органами совершается комплекс различных процессуальных действий. Данный вариант административно-процессуальной деятельности по своему целевому назначению во многом является организационно-процедурным, поскольку служит интересам именно организации реализации прав граждан и юридических лиц в процессе повседневной работы исполнительного аппарата. Большинство индивидуальных дел, относящихся к процедурным, возникает по инициативе физических и юридических лиц и своим предметом имеет удовлетворение их законных интересов (например, при лицензировании).

### **§ 2. Виды процедурных производств**

Рассмотрим подробнее наиболее важные виды процедурного производства:

- 1) лицензионно-разрешительное;
- 2) регистрационное;



3) правотворческое (в смысле порядка подготовки правовых актов управления).

1. Лицензионно-разрешительное производство. В Российской Федерации отдельные виды деятельности осуществляются предприятиями, организациями и учреждениями независимо от организационно-правовой формы, а также физическими лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, на основании лицензии - специального разрешения органов, уполномоченных на ведение лицензирования. Основы лицензирования установлены Федеральным законом "О лицензировании отдельных видов деятельности" от 8 августа 2001 г. <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2001. N 33 (ч. I). Ст. 3430.

Лицензия является официальным документом, который разрешает осуществление указанного в нем вида деятельности в течение установленного срока, а также определяет условия его осуществления.

Для получения лицензии заявитель должен представить в орган, уполномоченный на ведение лицензионной деятельности, ряд документов. В их числе: заявление о выдаче лицензии с указанием данных о заявителе (для юридических лиц - наименование и организационно-правовая форма, номер расчетного счета и соответствующего банка), вид деятельности, срок действия лицензии; копии учредительных документов и свидетельства о государственной регистрации (для юридических лиц); документ, подтверждающий оплату рассмотрения заявления; справка налогового органа о постановке на учет или свидетельство о государственной регистрации физического лица в качестве предпринимателя со штампом налогового органа.

В зависимости от специфики деятельности может быть предусмотрено представление иных документов. Так, в некоторых случаях требуются сведения о технической или иной готовности к выполнению работ и профессиональной пригодности физических лиц (персонала). Требовать от заявителя представления документов, не предусмотренных в положениях о лицензировании соответствующих видов деятельности, запрещается. Все документы, представленные для получения лицензии, регистрируются органом, уполномоченным на ведение лицензионной деятельности.

При рассмотрении заявления о выдаче лицензии проводится экспертиза специальной экспертной комиссией. Возможно проведение дополнительной, в том числе и независимой, экспертизы (например, в случае возникновения спорных вопросов).

Решение о выдаче или об отказе в выдаче лицензии принимается в срок, не превышающий шестидесяти дней со дня получения заявления со всеми необходимыми документами. Уведомление об отказе в выдаче лицензии представляется заявителю в письменном виде в указанный срок с указанием причин отказа.

В ряде субъектов РФ установлены сокращенные сроки принятия решения о выдаче лицензии по принципу "одного окна", т.е. гражданин подает все необходимые документы в одно окно (одному должностному лицу) и через него получает ответ на свое заявление.

Основанием для отказа в выдаче лицензии является: наличие в документах, представленных заявителем, недостоверной или искаженной информации; отрицательное экспертное заключение, установившее несоответствие условиям, необходимым для осуществления соответствующего вида деятельности, и условиям безопасности.

В лицензии указывается: наименование органа, выдавшего лицензию; юридический адрес предприятия-заявителя и паспортные данные физического лица; вид лицензируемой деятельности; срок действия лицензии; условия осуществления деятельности.

Срок действия лицензии устанавливается в зависимости от специфики вида деятельности, но не менее пяти лет. Могут выдаваться бессрочные лицензии. Продление срока действия лицензии производится в порядке, установленном для ее получения.

Лицензия выдается отдельно на каждый вид деятельности. Передача лицензии другому юридическому или физическому лицу запрещается.

Установлено, что при ликвидации предприятия, организации, учреждения или прекращении действия свидетельства о государственной регистрации физического лица в качестве предпринимателя выданная лицензия теряет юридическую силу.

Органы, уполномоченные на ведение лицензионной деятельности, могут приостановить действие лицензии в случаях: представления владельцем лицензии соответствующего заявления; обнаружения недостоверных данных в представленных для получения лицензии документах; нарушения лицензиатом условий действия лицензии и т.п. Срок приостановления

не может превышать шести месяцев. Лицензиат вправе обжаловать решение в судебном порядке.

Руководители и должностные лица органов лицензирования несут ответственность за нарушение или ненадлежащее исполнение установленного порядка лицензирования. Они же контролируют соблюдение условий, установленных в лицензии.

Лицензирование в настоящее время является одной из самых распространенных форм разрешительной системы. Но последняя имеет и другие формы своего выражения.

Так, разрешительная система широко используется органами Министерства внутренних дел РФ. Объясняется это тем, что в данном случае регламентируется деятельность, непосредственно связанная с обеспечением охраны общественного порядка и безопасности.

Регулирование в этой области осуществляется на основе законов РФ "О милиции" и "Об оружии". Министерство внутренних дел РФ в числе своих основных функций имеет следующую: организация деятельности органов внутренних дел по выдаче (аннулированию) специальных разрешений (лицензий) на занятие видами деятельности, производствами, работами (оказание услуг), подлежащих лицензированию в системе МВД, а также по контролю за осуществлением этих видов деятельности, производств, работ (услуг).

Разрешительная (уведомительная) система в сфере охраны общественной безопасности представляет собой совокупность правил, регламентирующих и регулирующих порядок производства, приобретения, хранения, пользования, сбыта и перевозки оружия, взрывчатых веществ, сильнодействующих ядов и т.п., а также порядок открытия и функционирования оружейно-ремонтных, пиротехнических производств, стрелковых тиров. На основе разрешительной системы ведутся производство, продажа и приобретение оружия. Лицензии на производство оружия выдаются органами лицензирования, определяемыми Правительством РФ. Разрешение на его продажу или приобретение выдается органами внутренних дел.

Разрешения органов внутренних дел также необходимы для производства взрывных работ, въезда в пограничную зону, а также в закрытые административно-территориальные образования. Органы внутренних дел осуществляют лицензирование частной детективной и охранной деятельности.

Разрешительная система распространяется также на проведение собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, пикетирования.

Исполнительные органы субъектов РФ, а также системы местного самоуправления дают разрешения на основе заявлений (уведомлений) уполномоченных трудовых коллективов предприятий и учреждений, общественных объединений и отдельных групп граждан. Заявление должно быть подано не позднее чем за 10 дней до проведения соответствующего мероприятия. В нем указываются: цель, форма, место проведения мероприятия или маршруты движения, время начала и окончания, предполагаемое количество участников и т.п. Решение сообщается заявителем не позднее чем за пять дней до времени проведения мероприятия. Решение может быть положительным, но с предложением другого места и иного времени проведения мероприятия. Решение может быть и отрицательным, если цель проведения мероприятия противоречит закону либо угрожает общественному порядку и безопасности. Отказ может быть обжалован в судебном порядке.

Несанкционированные мероприятия подлежат прекращению. Участникам мероприятий запрещается иметь оружие или специально приготовленные предметы, использование которых может принести вред здоровью и жизни граждан либо причинить материальный вред.

2. Регистрационное производство. Регистрация - акт официального признания законности соответствующих действий и правовых актов, осуществляемых, как правило, органами федеральных служб, подведомственных Министерству юстиции РФ и МВД России. В частности, органы юстиции осуществляют государственную регистрацию нормативных актов органов исполнительной власти, регистрацию уставов общественных и религиозных объединений. Что касается нормативных актов, то имеются в виду те из них, которые затрагивают права, свободы и законные интересы граждан и носят межведомственный характер.

Органы Росрегистрации (федеральная служба) России осуществляют также государственную регистрацию юридических лиц и прав на недвижимость.

Для государственной регистрации общественных объединений в органы Росрегистрации подаются: заявление, устав, выписка из протокола учредительного съезда; сведения об учредителях и т.п. Документы подаются в течение трех месяцев со дня проведения учредительного съезда (конференции). Общественное объединение вправе не регистрироваться в органах юстиции. В таком случае оно не приобретает прав юридического лица.

Органы Росрегистрации, рассматривающие заявление общественного объединения о регистрации, принимают решение: зарегистрировать объединение и выдать учредителям свидетельство о регистрации либо отказать в регистрации и выдать учредителям письменный мотивированный отказ, который может быть обжалован в судебном порядке. Основанием для отказа в регистрации является противоречие устава Конституции РФ, конституциям (уставам) субъектов РФ, а также законодательству об общественных объединениях, непредставление всех необходимых документов или представление недостоверной информации и т.п.

Федеральный закон "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" от 21 июля 1997 г. <\*> устанавливает, что государственная регистрация является юридическим актом признания и подтверждения государством возникновения или прекращения прав на недвижимое имущество. Она является единственным доказательством существования зарегистрированного права, которое может быть оспорено только в судебном порядке.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1997. N 30. Ст. 3594.

Данный вид государственной регистрации отнесен к компетенции учреждений Федеральной регистрационной службы России. Закон регулирует порядок регистрации (прием документов, их экспертиза и т.п.). Она проводится не позднее чем в месячный срок со дня подачи заявления и документов, необходимых для регистрации. Определены основания для государственной регистрации, требования к предъявляемым документам, основания для приостановления или отказа в регистрации.

В настоящее время действует регистрационный учет граждан. Правительство РФ утвердило 17 июля 1995 г. Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации <\*>. В связи с узаконением свободы передвижения, выбора места пребывания и жительства была отменена прописка и выписка граждан и заменена регистрационным учетом, который осуществляется по месту жительства в органах внутренних дел или в местной администрации. Если гражданин изменил место жительства, он обязан в течение семи дней с момента прибытия на новое место жительства обратиться в органы регистрационного учета с заявлением и соответствующими документами для оформления регистрации. Регистрация временного пребывания граждан (гостиница, санаторий и т.п.) осуществляется по истечении 90 дней с момента прибытия.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1995. N 30. Ст. 2339.

3. Производство по принятию правовых актов управления. Это - пример административных процедур, используемых преимущественно в интересах наиболее эффективной работы исполнительного аппарата по применению административно-правовых форм и административно-правовых методов реализации исполнительной власти.

В настоящее время на федеральном уровне регламентация таких процедур проводится достаточно эффективно. Причем акцент сделан на подготовке проектов актов, их обсуждении, визировании, правовой экспертизе, процедуре принятия и т.п. Об этом можно судить на примере подготовки постановлений и распоряжений Правительства РФ, а также частично - ведомственных нормативных актов.

Правовой базой для рассматриваемых процедур служат постановления Правительства РФ - Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, "О совершенствовании организации исполнения федеральных законов"; Правила подготовки ведомственных нормативных актов; Регламент Правительства и Положение об Аппарате Правительства. Кроме того, ряд процедур закреплен непосредственно в Федеральном законе "О Правительстве Российской Федерации" от 17 декабря 1997 г. Наконец, важное значение в этом плане имеет Указ Президента РФ "О порядке подготовки проектов указов, распоряжений Президента Российской Федерации, предусматривающих принятие постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации" от 2 мая 1996 г. <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1996. N 19. Ст. 2257.

Федеральным конституционным законом "О Правительстве Российской Федерации" предусмотрен ряд вопросов, для решения которых установлен особый порядок: они решаются исключительно на его заседаниях, т.е. коллегиально. Проекты своих решений по предметам

совместного ведения РФ и ее субъектов Правительство направляет органам государственной власти субъектов РФ; предложения последних подлежат обязательному рассмотрению в Правительстве.

В соответствии с Регламентом Правительства РФ проекты решений по вопросам, включенным в план заседаний, вносятся руководителями федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ. Проекты решений могут направляться на согласование руководителям федеральных органов исполнительной власти. Предложения граждан и организаций о принятии правительственных решений направляются для предварительного рассмотрения соответствующим органам исполнительной власти. Проекты решений вносятся с приложением пояснительной записки, содержащей необходимые основания и прогнозы ожидаемых социально-экономических и иных последствий их реализации. Они обязательно согласовываются с заинтересованными государственными органами, общественными и иными организациями. После согласования они визируются руководителями указанных органов и организаций. При разногласиях по проекту решения руководитель, готовящий его для внесения в Правительство, должен провести консультации с заинтересованными сторонами с целью поиска взаимоприемлемого решения. Если таковое не будет найдено, к письму в Правительство прилагается перечень разногласий. Предусматривается экспертиза проектов решений Правительства нормативного характера, проводимая Министерством юстиции.

Аппарат Правительства РФ проводит анализ проектов и обоснований к ним, редакторскую доработку текста, согласование с заинтересованными департаментами аппарата и Государственно-правовым управлением Президента РФ, а также визирование проекта у руководителей этих подразделений. К проекту решения прилагается справка, в которой кратко излагается существо проекта с аналитическими, справочными и другими необходимыми материалами. Срок на подготовку проекта решения устанавливается, как правило, в пределах до 10 дней.

Администрация Президента РФ представляет Президенту те проекты указов, которые сопровождаются пакетом постановлений и распоряжений Правительства. Правительство обязано обеспечить принятие предусмотренных указами Президента постановлений и распоряжений.

В соответствии с Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации проект акта подлежит предварительному согласованию с заинтересованными министерствами и ведомствами, что оформляется соответствующими визами. Возможно издание совместных правовых актов. Подготовка проекта возлагается на одно или несколько структурных подразделений. Должен быть определен круг должностных лиц, ответственных за подготовку проекта, а также установлены сроки подготовки проекта. В этой работе обязательно участие юридической службы органа. Возможно создание рабочих групп для подготовки проектов.

Государственная регистрация предполагает юридическую экспертизу правового акта, решение о необходимости его регистрации, присвоение регистрационного номера, внесение акта в Государственный реестр нормативных правовых актов. Государственной регистрации подлежат акты, затрагивающие права, свободы и обязанности граждан, а также имеющие межведомственный характер.

Для исполнения акты направляются только после государственной регистрации и официального опубликования. Без этого акт не может применяться.

## **Глава 17. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮРИСДИКЦИЯ**

### **§ 1. Понятие и основные черты административной юрисдикции. Административно-правовой спор**

Наиболее характерные черты административной юрисдикции, находящие свое выражение в административно-юрисдикционном производстве, состоят в следующем.

Административная юрисдикция базируется на традиционно сложившихся взглядах на процессуальную деятельность в юридическом смысле, основанных на оценке судебной юрисдикции. Как известно, в ее основе в соответствии с функционально-компетенционным содержанием судебной власти лежит рассмотрение и разрешение спорных вопросов применения материальных правовых норм, правовая оценка поведения тех или иных лиц, наконец, применение в необходимых случаях при негативной оценке их поведения предусмотренных действующим законодательством мер государственного (юридического)

принуждения. Так поступают судебные органы при рассмотрении различных, а в последние годы - и административных дел, давая тем самым основу для понимания реального юридического содержания юрисдикции и юрисдикционной деятельности.

Однако юрисдикционную функцию в изложенном понимании, причем в значительном объеме, повседневно и на различных уровнях системы государственного управления фактически осуществляют непосредственно исполнительные органы (должностные лица), т.е. во внесудебном порядке. Такого рода их действия выражают практическую реализацию одного из составных элементов их административной право- и дееспособности. А это означает, что тем самым они осуществляют административную юрисдикцию.

Юрисдикция, однако, не является главным и определяющим содержание государственно-управленческой деятельности признаком, что является характерным для функционирования органов судебной власти. Но она - реальное явление управленческой действительности.

В принципе соответствующие исполнительные органы (должностные лица) совершают при этом действия, совпадающие по своему назначению и характеру с теми, которые осуществляются в рамках судебного процесса или судебной юрисдикции. В соответствии со своей управленческой компетенцией они вправе, а во многих случаях - обязаны рассматривать и разрешать индивидуальные дела, носящие характер административно-правовых споров, самостоятельно оценивать при этом правомерность поведения участников управленческих общественных отношений, наконец, применять в необходимых случаях меры юридической ответственности - преимущественно административной или дисциплинарной.

Следовательно, соответствующие действия исполнительных органов (должностных лиц) непременно связываются с возникающей в сфере государственного управления спорной ситуацией; предмет их юрисдикционной деятельности составляют конкретные административно-правовые споры.

Таким образом, на первый план в качестве источника административного процесса в юрисдикционном смысле выдвигаются возникающие в сфере государственного управления споры между сторонами регулируемых административно-правовыми нормами управленческих общественных отношений. Это - споры о праве административном, или же административно-правовые споры.

Они нередко возникают в связи со сложившимся у одной из сторон конкретного административно-правового отношения представлением о том, что ее права и законные интересы нарушаются либо тем или иным образом ущемляются действиями второй стороны (например, при обжаловании неправомерных управленческих действий или решений). Как правило, такого рода споры возникают по инициативе управляемой стороны, испытывающей на себе управляющее воздействие того или иного субъекта исполнительной власти и считающей это воздействие (например, адресованный ему правовой акт управления) дефектным.

Но это лишь один из вариантов проблемы административно-правовых споров. Споры такого рода могут возникать и по инициативе управляющей стороны (например, при возбуждении дела о привлечении гражданина к административной ответственности). Вместе с тем административно-правовые споры возможны и между различными субъектами управления (например, между исполнительными органами одного или различного уровня). Наконец, такие споры могут иметь место и в случаях, когда то или иное дело возникает по инициативе специальных правоохранительных органов (например, при опротестовании органами прокуратуры актов или действий исполнительных органов).

Следовательно, как правило, основаниями рассмотрения административно-правовых споров являются жалобы граждан и иных участников административно-правовых отношений, а также протесты прокуроров. Одна из спорящих сторон всегда - соответствующий исполнительный орган или представляющее его должностное лицо. Именно их действия чаще всего служат предметом административно-правовых споров, причем вне зависимости от того, кто в данной конкретной ситуации их инициирует.

Развитие федеративных отношений привело к появлению нового вида административно-правовых споров, сторонами которых могут быть органы исполнительной власти различных субъектов РФ. Для разрешения разногласий между ними, а также между ними и федеральными органами исполнительной власти Президент РФ может использовать согласительные процедуры, целью которых является достижение согласованного решения (ч. 1 ст. 85 Конституции РФ). Правительство РФ разрешает споры и разногласия между федеральными органами исполнительной власти и правительствами республик, администрацией иных субъектов Федерации, а также между министерствами РФ и т.п. Для разрешения споров и устранения разногласий создаются согласительные комиссии из представителей заинтересованных сторон.

Таким образом, первой особенностью административной юрисдикции является ее специфический предмет - конкретный административно-правовой спор.

Очевидно, что, рассматривая и разрешая индивидуальное дело в виде конкретного административно-правового спора (например, разрешая жалобу гражданина, оспаривающего правомерность действий должностного лица), необходимо дать правовую оценку поведения спорящих сторон. Иначе нет реальной возможности для поисков правильного, т.е. основанного на требованиях действующего законодательства или подзаконных административно-правовых норм решения, подводящего итог рассмотренному спору. В этом и состоит юридический смысл самой административно-юрисдикционной деятельности.

Так, рассмотрев жалобу гражданина на неправомерное решение или действие должностного лица, суд может признать обжалуемое действие (решение) незаконным либо законным. Естественно, что во втором случае он отказывает в удовлетворении жалобы. В первом же случае он принимает столь жесткое решение лишь тогда, когда обжалуемые действия нарушали права и свободы гражданина, либо создавали препятствия осуществлению им его прав и свобод, либо незаконно возлагали на гражданина какую-либо обязанность или его незаконно привлекали к какой-либо ответственности.

Логично предположить, что для подобного, различного по своему юридическому характеру исходу рассмотрения административно-правового спора было необходимо оценить с правовой точки зрения поведение (действия) как привлекаемого к ответственности или обжалующего принятое постановление по делу, так и того исполнительного органа (должностного лица), по инициативе которого данное дело возникло и привело к спорной ситуации. Следовательно, правовая оценка поведения сторон возникшего спора является важнейшим условием, обеспечивающим основанное на законе, справедливое и эффективное разрешение административно-правового спора. Для административно-юрисдикционной деятельности она обязательна. В этом суть второй особенности административной юрисдикции.

Каковы юридические результаты соответствующих юрисдикционных действий? Прежде всего при оценке этих результатов необходимо учитывать, что стороны административно-правовых отношений не несут ответственности друг перед другом в случае нарушения требований административно-правовых норм. Природа исполнительной власти и механизм ее реализации таковы, что в них всегда находит свое выражение "публично-правовой интерес", который и нарушается при отклонении поведения участников административно-правовых отношений от требований должного поведения в сфере государственного управления. Соответственно наступает ответственность перед государством в лице его соответствующего органа (должностного лица). Исполнительные органы (должностные лица) наделены необходимыми полномочиями по применению к виновным предусмотренных законодательством и подзаконными административно-правовыми нормами мер государственного (юридического) принуждения. Имеются в виду те из них, на кого возложено осуществление административно-юрисдикционных функций.

Все это, следовательно, закономерно, если не забывать, что в рамках административно-юрисдикционной деятельности практически реализуются санкции административно-правовых норм.

Таким образом, если в ходе рассмотрения конкретного административно-правового спора будет дана негативная оценка поведению той или иной из спорящих сторон, возникает необходимость соответствующей юридической реакции в виде применения к виновной стороне одной из предусмотренных мер юридической ответственности.

При рассмотрении спорных ситуаций, возникающих в связи с совершением гражданином, должностным лицом или юридическим лицом административного правонарушения, Кодекс об административных правонарушениях предусматривает для них административную ответственность. Мера ответственности определяется в соответствии с составом правонарушения и предусмотренной за его совершение санкцией (Особенная часть этого Кодекса). Для некоторых категорий физических лиц возможно наступление дисциплинарной ответственности (например, для военнослужащих).

Кроме того, судебные органы, рассматривающие жалобы граждан на действия (решения) государственных служащих, при признании их незаконными определяют меру ответственности служащего, предусмотренную Федеральным законом "О системе государственной службы Российской Федерации" и другими законами, вплоть до представления об увольнении. По существу, речь идет о мерах дисциплинарной ответственности.

Таким образом, третьей особенностью административной юрисдикции является возможность или необходимость применения соответствующих мер юридической ответственности к виновной стороне административно-правового спора.

На базе изложенных особенностей юрисдикционного производства сама административная юрисдикция может быть определена в качестве административно-процессуальной деятельности полномочных исполнительных органов (должностных лиц), осуществляемой во внесудебном порядке с целью рассмотрения и разрешения возникающих в сфере реализации исполнительной власти административно-правовых споров, правовой оценки поведения их участников и применения к виновной стороне в необходимых случаях мер юридической ответственности.

Два момента этого определения необходимо особо подчеркнуть. Это - защита прав и законных интересов граждан - участников административно-правового спора и возможность применения в результате разрешения конкретного спора мер административной или дисциплинарной ответственности.

Специфической особенностью административно-юрисдикционного производства является то, что действующие административно-процессуальные нормы и управленческая практика дают определенные основания для того, чтобы само административно-юрисдикционное производство рассматривать несколько шире, т.е. не сводить его исключительно к порядку рассмотрения и разрешения спорных административно-правовых ситуаций, результатом чего возможно применение соответствующих мер юридической ответственности.

Ранее неоднократно обращалось внимание на тот факт, что в соответствии с действующим законодательством исполнительные органы (должностные лица) во внесудебном порядке совершают большое число действий по применению мер административного принуждения, не носящих характер административной ответственности. При этом в центре внимания - также правоохранительная функция и также соответствующее индивидуальное административное дело (например, при применении мер административного пресечения).

Подобного рода дела далеко не во всех случаях должным образом процессуально оформлены. Но их разрешение является прямой обязанностью соответствующих исполнительных органов (должностных лиц), причем в своем подавляющем большинстве подобные индивидуальные дела возникают по инициативе именно этих органов и лиц (например, по инициативе милиции, контрольно-надзорных инспекций и т.п.). Очевидно, что такого рода действия, прямо затрагивающие законные интересы не только физических, но и юридических лиц, нуждаются в соответствующей процессуальной регламентации.

Речь идет о специальных полномочиях по применению не ответственности, а иных мер административного принуждения: административно-предупредительных и административно-пресекательных. Их применение, конечно, не является формой юридической реакции на административно-правовые споры. Тем не менее они предусматриваются санкциями административно-правовых норм и являются административно-принудительными средствами, равно как и применение, например, мер административной ответственности. Их специфика, следовательно, состоит лишь в отсутствии административно-правового спора.

В практике реализации исполнительной власти непосредственное административное принуждение (без применения мер ответственности) используется достаточно широко и, что не менее важно, достаточно широким кругом исполнительных органов (должностных лиц). В частности, их используют практически все контрольно-надзорные органы (должностные лица), относящиеся к аппарату исполнительной власти.

---

КонсультантПлюс: примечание.

Постановление Правительства РФ от 23.12.1993 N 1362 "Об утверждении Положения о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в Российской Федерации" утратило силу в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 19.11.2002 N 833 "О государственном земельном контроле".

---

Процессуальное оформление применения подобных мер принудительного характера осуществляется на различном юридическом уровне. Например, оно имеет место в ряде законодательных актов: антимонопольном, о стандартизации, об экологической экспертизе, в Таможенном кодексе и т.п. Правительством РФ утвержден ряд правил, например: о порядке проведения государственной экологической экспертизы; о государственном ветеринарном надзоре; о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель и т.д. Процессуальные нормы такого рода содержатся также в положениях о контрольно-надзорных органах.

Процессуальное регулирование применения административно-предупредительных и пресекательных мер осуществляется также специальными ведомственными правилами

(например, Правила проведения обязательного медицинского освидетельствования; Правила рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства; Порядок проведения государственного контроля и надзора за соблюдением обязательных требований государственных стандартов; Порядок выдачи предписаний при проведении этого контроля; Инструкция о порядке изъятия должностными лицами Федеральной налоговой службы документов, свидетельствующих о сокрытии доходов, и т.п.).

Равнозначны с ними и процессуальные меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренные Кодексом об административных правонарушениях, как-то: доставление; административное задержание физического лица; привод; личный досмотр и досмотр вещей; досмотр транспортных средств; изъятие документов и вещей; отстранение от управления транспортными средствами и медицинское освидетельствование на состояние опьянения и т.п.

Налицо, таким образом, значительное количество ярко выраженных административно-принудительных мер, не носящих характер юридической ответственности и не имеющих спорного содержания. В конечном счете они могут вызывать административно-правовой спор, например при обжаловании примененных принудительных мер, результатом чего может быть наступление юридической ответственности виновных. Но пока этого нет, а потому интерес вызывает именно юридическая природа названных мер, точнее - действий исполнительных органов (должностных лиц) по их практическому применению. Процессуальная их обеспеченность очевидна, ибо применяются данные меры в отношении большого числа физических и юридических лиц.

Таким образом, сопоставление ранее охарактеризованных основных признаков административной юрисдикции с анализом юридических свойств, присущих мерам административного принуждения (исключая лишь меры административной ответственности), дает возможность определить административную юрисдикцию шире, а именно в качестве административно-процессуальной деятельности, осуществляемой во внесудебном либо судебном порядке с целью рассмотрения и разрешения административно-правовых споров и применения мер административного принуждения.

## **§ 2. Виды административно-юрисдикционных производств**

Действующим административным правом закреплен порядок разрешения индивидуальных дел, в основе которых лежит конкретный спор о праве.

Наиболее ярко выраженными вариантами такого вида административно-юрисдикционных производств являются: производство по делам об административных правонарушениях; дисциплинарное производство; производство по жалобам.

Производство по делам об административных правонарушениях в силу своей максимальной оснащенности кодифицированным правовым актом - Кодексом об административных правонарушениях, а также ввиду его наиболее развернутой процессуальной характеристики целесообразно специально рассмотреть в следующей главе настоящего учебника.

Сейчас обратим внимание на особенности иных видов административно-юрисдикционного производства.

Дисциплинарное производство. Здесь суть заключена в применении к лицам, совершившим правонарушение в виде дисциплинарного проступка, предусмотренных нормами права дисциплинарных взысканий. В отношении государственных служащих речь идет о совершении ими служебных проступков (неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по должности).

Производство по наложению дисциплинарных взысканий на служащих в настоящее время регламентировано многими нормативными правовыми актами, что предопределено наличием различных форм государственно-служебных отношений (собственно государственная служба, военная служба и правоохранительная служба). Кроме того, на государственных служащих распространяются в соответствующих случаях нормы трудового законодательства и правила внутреннего трудового распорядка. Важное значение для правового регулирования дисциплинарного производства имеет Указ Президента РФ "О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы" от 6 июня 1996 г. <\*>.



Общее, что характерно для дисциплинарного производства, независимо от специфического характера службы заключается в том, что дисциплинарное взыскание налагается лицом (руководителем) или органом, назначившим (имеющим право назначать) совершившего служебный проступок на должность. Объясняется это тем, что дисциплинарное взыскание может быть наложено, как правило, в порядке служебного подчинения, т.е. руководителем, обладающим в отношении подчиненных работников дисциплинарной властью. Налицо, следовательно, специальный субъект применения этой власти.

Порядок дисциплинарного производства в обобщенном виде следующий. Взыскание применяется непосредственно за обнаружением проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения, не считая времени болезни работника или пребывания его в отпуске. Днем обнаружения проступка является день, когда должностному лицу, налагающему взыскание, стало об этом известно.

До применения дисциплинарного взыскания с работника должно быть получено письменное объяснение, а также обеспечена возможность личного приема привлекаемого к ответственности руководителем.

Государственный служащий, совершивший проступок, может быть временно (но не более чем на месяц) отстранен от исполнения должностных обязанностей с сохранением денежного содержания до решения вопроса о его дисциплинарной ответственности.

При необходимости проводится служебная проверка (расследование) указанных в объяснении сведений с вынесением заключения по результатам проверки. Возможно также проведение ревизии или проверки финансово-хозяйственной деятельности.

Взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения проступка, а при расследовании (проверке) - не позднее одного года со дня его совершения. За каждый проступок может быть наложено только одно дисциплинарное взыскание.

При наложении взыскания учитываются: характер проступка; обстоятельства, при которых он совершен; прежнее поведение служащего; соответствие степени вины и тяжести совершенного проступка. Не может быть наложено дисциплинарное взыскание за деяния, совершение которых наказуемо в ином порядке.

Дисциплинарное взыскание налагается прямым начальником в устной (замечание, выговор) или письменной форме. Приказ (распоряжение) или постановление о применении дисциплинарного взыскания с указанием мотивов его применения объявляется (сообщается) служащему, подвергнутому взысканию, под расписку. В военизированных службах взыскание может быть объявлено перед строем или на совещании.

Дисциплинарное взыскание считается снятым, если в течение года со дня его наложения служащий не будет подвергнут новому дисциплинарному взысканию. Руководитель, применивший взыскание, может снять его досрочно по собственной инициативе, по ходатайству трудового коллектива при условии добросовестного поведения работника. Меры поощрения во время действия взыскания не применяются.

Устное взыскание считается снятым по истечении одного месяца.

Приказ (решение) о наложении дисциплинарного взыскания может быть обжалован по команде (административный порядок) или в суд. Для обжалования установлен трехмесячный срок.

Производство по жалобам. Жалобы всегда связаны с мнением жалобщика о том, что его права или законные интересы нарушены действиями или правовыми актами должностных лиц исполнительных органов. Для установления правомерности либо необоснованности такого рода акций граждан, а также в интересах защиты их субъективных прав и предусматривается специальное производство. Его предметом является прямо выраженный спор о праве административном.

Нормативный правовой материал по этому виду производства чрезвычайно разобщенный. Конституция РФ предусматривает лишь судебное обжалование решений и действий (или бездействия) исполнительных органов и должностных лиц (ч. 2 ст. 46). Но существует и административный порядок обжалования этих же действий и решений.

Он в самой общей форме определяется действующим и в наши дни Указом Президиума Верховного Совета СССР "О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан" от 12 апреля 1968 г. <\*>. Конституция РФ, не говоря прямо о жалобах граждан, адресуемых в административном порядке, тем не менее закрепляет их право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы (ст. 33). Очевидно, что жалоба является одной из форм подобного обращения.

Общие правила административного производства по жалобам следующие. Жалобы подаются в исполнительный орган (должностному лицу), к непосредственному ведению которого относится разрешение поставленного гражданином вопроса об оспаривании правомерности действий или решений подчиненного ему (нижестоящего) должностного лица или органа. Запрещается направлять жалобы для разрешения тем должностным лицам, чьи действия являются предметом жалобы. В некоторых случаях предусматривается обжалование по команде, т.е. через то должностное лицо, чьи действия обжалуются; последний обязан передать ее в вышестоящую инстанцию со своими объяснениями (например, это установлено для военнослужащих). Если жалоба поступила в орган, не компетентный разрешить ее, он обязан в пятидневный срок направить ее компетентному органу с уведомлением об этом гражданина.

Для рассмотрения жалобы установлен месячный срок со дня ее поступления. Если жалоба не требует дополнительной проверки, она должна быть разрешена безотлагательно, но не позднее 15 дней. Для некоторых категорий граждан установлены более короткие сроки разрешения их жалоб (например, жалобы военнослужащих разрешаются в семидневный срок).

Жалоба подлежит проверке, т.е. требуется расследование, изучение содержащихся в ней сведений. При необходимости в дополнительной проверке ее рассмотрение может быть в порядке исключения продлено до двух месяцев. В подобных случаях для проверки изложенных в жалобе фактов может назначаться ответственный работник, который истребует все необходимые для вынесения объективного решения материалы. Решение по жалобе должно быть мотивированным и своевременно сообщаться гражданину.

Если гражданин не согласен с решением по жалобе, т.е. она не удовлетворена, он вправе обжаловать это решение в вышестоящий исполнительный орган или в суд.

Нарушение порядка рассмотрения жалоб граждан влечет за собой дисциплинарную ответственность должностных лиц.

Решение по жалобе в пользу заявителя, по общему правилу, влечет за собой отмену или изменение обжалованного действия (решения), а также ответственность должностного лица, чьи действия были признаны в административном или судебном порядке неправильными.

## **Глава 18. ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

### **§ 1. Общие положения**

К ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление:

а) порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе мер по обеспечению производства по такого рода делам;

б) порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний.

Следовательно, административно-процессуальная деятельность в своих основах регламентируется в общефедеральном масштабе. При этом соответствующие нормы распространяются на деятельность такого рода, осуществляемую как во внесудебном (т.е. административном), так и в судебном порядке.

В Кодексе об административных правонарушениях законодательно закреплены правовые основы, т.е. те исходные позиции, которыми призваны руководствоваться соответствующие органы и должностные лица при рассмотрении конкретных дел. Выражаются они в следующем.

Прежде всего в этом смысле акцент сделан на задачах производства, каковыми являются: а) своевременное, всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств каждого дела; б) разрешение его в точном соответствии с законодательством; в) обеспечение исполнения вынесенного постановления; г) выявление причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений.

Четко определены обстоятельства, которые исключают производство по делам об административных правонарушениях. Установлено, что производство по делу не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению при наличии хотя бы одного из следующих обстоятельств: отсутствие события и состава административного правонарушения; издание акта амнистии, если он устраняет применение административного наказания; отмена закона, устанавливающего административную ответственность; истечение к моменту рассмотрения дела об административном правонарушении установленного законодательством срока давности привлечения к административной ответственности. Названные обстоятельства

относятся как к физическим, так и к юридическим лицам. Кроме того, установлены обстоятельства, исключающие производство в отношении физических лиц, не достигших на момент совершения противоправных действий (бездействия) 16 лет или совершивших их в состоянии невменяемости или крайней необходимости. К таким обстоятельствам отнесена также смерть физического лица, в отношении которого ведется производство.

Производство ведется на русском языке - государственном языке Российской Федерации. Оно может вестись также на государственном языке республики, на территории которой находятся уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях органы и должностные лица. Лицу, не владеющему языком, на котором ведется производство, обеспечивается право выступать и давать объяснения, заявлять ходатайства и отводы, приносить жалобы на родном (или другом) языке, а также пользоваться услугами переводчика.

Дела об административных правонарушениях подлежат открытому рассмотрению. Исключение составляют случаи, когда это может привести к разглашению государственной, военной, коммерческой или иной охраняемой законом тайны, а также если того требуют интересы обеспечения безопасности участников производства, членов их семей, их близких, наконец - защиты чести и достоинства этих лиц. Решение о закрытом рассмотрении выносится органом (должностным лицом), рассматривающим дело.

Лица, участвующие в производстве, вправе заявить ходатайства, подлежащие обязательному и немедленному рассмотрению. Форма ходатайства письменная. Судья, орган (должностное лицо), в производстве которого находится дело, может отказать в удовлетворении ходатайства.

Надзор за точным и единообразным исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях осуществляется органами прокуратуры (за исключением дел, находящихся в производстве суда).

## **§ 2. Участники производства**

К их числу Кодекс об административных правонарушениях относит: лиц, в отношении которых ведется производство; потерпевших; законных представителей физических и юридических лиц; защитников и представителей потерпевшего; свидетелей; понятых; специалистов; экспертов; переводчиков.

Так, лицо, которому инкриминируется совершение административного правонарушения, вправе знакомиться с материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства, пользоваться юридической помощью адвоката или иного лица, приглашенного им по выбору, выступать на родном языке и пользоваться при необходимости услугами переводчика, обжаловать вынесенное по делу постановление. Дело рассматривается в его присутствии. Если имеются данные о его своевременном извещении о месте и времени рассмотрения дела и от него не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела, оно может быть рассмотрено в его отсутствие. По некоторым делам присутствие привлекаемого к административной ответственности является обязательным (например, при рассмотрении дел, влекущих административный арест или административное выдворение).

На время рассмотрения обстоятельств дела, обсуждение которых может оказать отрицательное влияние на несовершеннолетнего лицо, последнее может быть удалено на время рассмотрения таких обстоятельств.

Потерпевшим признается физическое или юридическое лицо, которому административным правонарушением причинен моральный, физический или имущественный вред.

Законные представители физического лица - родители, усыновители, опекуны, попечители несовершеннолетних нарушителей или потерпевших, а также лиц, которые в силу своих физических или психических недостатков не могут сами осуществлять свои права по делам об административных правонарушениях.

При рассмотрении дел о правонарушении, совершенном лицом в возрасте до 18 лет, присутствие законного представителя может быть признано обязательным.

Законные представители юридического лица осуществляют защиту его прав и законных интересов, если в отношении его ведется производство или оно является потерпевшим.

В таком качестве выступают руководитель юридического лица, а также иное лицо, признанное в соответствии с законом и учредительными документами органом юридического лица. Полномочия законного представителя подтверждаются документами, удостоверяющими его служебное положение.

Для оказания юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство, может участвовать защитник, а для оказания такой же помощи потерпевшему - представитель. В качестве защитника или представителя к участию в производстве допускаются адвокат или иное лицо. Полномочия адвоката удостоверяются ордером, выданным юридической консультацией, а полномочия представителя - официальной доверенностью.

Защитник и представитель допускаются к участию в производстве с момента составления протокола об административном правонарушении, а защитник также с момента административного задержания физического лица.

Свидетель - любое лицо, которому могут быть известны какие-либо обстоятельства, подлежащие установлению по данному делу.

Свидетель предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложных показаний. За отказ или уклонение от исполнения своих обязанностей он может нести административную ответственность.

При опросе несовершеннолетнего свидетеля, не достигшего 14 лет, обязательно присутствие педагога или психолога.

Свидетель вправе не свидетельствовать против себя, своего супруга и близких родственников.

Понятой - привлекаемое к участию в производстве любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо. Присутствие понятых обязательно при применении мер обеспечения производства. Число понятых должно быть не менее двух.

Специалист - любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее познаниями, необходимыми для оказания содействия в обнаружении, закреплении и изъятии доказательств, а также в применении технических средств.

Эксперт - любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее специальными познаниями в науке, технике, искусстве или ремесле, достаточными для проведения экспертизы и дачи экспертного заключения.

Переводчик - лицо, владеющее языками или навыками сурдоперевода.

Участники производства вправе знакомиться с материалами дела, заявлять ходатайства, делать заявления и замечания, приносить жалобы на постановление по делу.

В производстве по делам об административных правонарушениях вправе участвовать прокурор (возбуждать производство, участвовать в рассмотрении дел, заявлять ходатайства, давать заключения по возникающим вопросам). Независимо от участия в деле он может принести протест на постановление по делу.

О месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним, а также дела, возбужденного по его инициативе, извещается прокурор.

К участию в производстве не допускаются в качестве защитника или представителя сотрудники государственных органов, осуществляющих надзор и контроль за соблюдением правил, нарушение которых явилось основанием для возбуждения данного дела, а специалисты, эксперты - если состоят в родственных отношениях с другими участниками производства. При этих обстоятельствах названные лица подлежат отводу (самоотводу). Потерпевшему, свидетелю, эксперту, специалисту, переводчику возмещаются расходы, понесенные ими в связи с участием в производстве.

### **§ 3. Доказательства**

Важное процессуальное значение имеют доказательства, т.е. любые фактические данные, на основе которых судья, орган (должностные лица) устанавливают наличие либо отсутствие административного правонарушения, виновность данного лица и иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

Предмет доказывания составляют обстоятельства, подлежащие обязательному выяснению. Это: наличие события административного правонарушения; лицо, совершившее противоправные действия (бездействие), наказуемые в административном порядке; виновность лица; обстоятельства, смягчающие или отягчающие административную ответственность; характер и размер причиненного ущерба; обстоятельства, исключающие производство; другие обстоятельства, имеющие значение для правильного решения дела, а также причины и условия совершения административного правонарушения.

Эти данные устанавливаются протоколом об административном правонарушении, объяснениями лиц, в отношении которых ведется производство, показаниями потерпевших, свидетелей, заключениями эксперта, иными документами, а также показаниями специальных

технических средств, вещественными доказательствами. Не допускается использование доказательств, полученных с нарушением закона.

Если при производстве возникает необходимость в использовании специальных познаний, назначается экспертиза. По этому поводу выносится определение, в котором указываются основания для ее назначения, эксперт или учреждение, проводящие экспертизу, поставленные перед экспертом вопросы. Лицо, в отношении которого ведется производство, вправе заявить отвод эксперту, просить о привлечении в качестве экспертов указанных им лиц, ставить дополнительные вопросы перед экспертом.

Эксперт дает письменное заключение, которое не является обязательным для органа (должностного лица), в производстве которого находится дело. Несогласие с заключением эксперта должно быть мотивировано.

Должностные лица, ведущие производство, вправе брать пробы, образцы почерка и образцы товаров, необходимые для проведения экспертизы.

Вещественными доказательствами по делу могут быть предметы, явившиеся орудием совершения или непосредственным объектом правонарушения либо сохранившие на себе его следы. В случае необходимости они фотографируются или фиксируются иным способом и приобщаются к делу. Сохранность вещественных доказательств гарантируется органом (должностным лицом), ведущим производство.

Документы признаются доказательствами, если сведения, изложенные или удостоверенные в них, имеют значение для производства. Эти сведения фиксируются как в письменной, так и в иной форме (материалы фото- и киносъемок, звуко- и видеозаписи, информационные базы и банки данных и другие носители информации).

Признаются доказательствами показания специальных технических средств, т.е. измерительных приборов, утвержденных в официальном порядке в качестве средств измерений, имеющих соответствующие сертификаты и прошедшие метрологическую проверку.

В интересах разрешения дела в качестве доказательств могут быть истребованы сведения. Они должны быть направлены в трехдневный срок со дня получения определения об их истребовании, а при совершении правонарушения, влекущего административный арест, - незамедлительно.

Оценка доказательств осуществляется судьей, органом (должностным лицом), ведущим административное производство, по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности. Никакие доказательства не могут иметь заранее установленной силы.

#### **§ 4. Возбуждение дела об административном правонарушении, административное расследование**

Возбуждение дела об административном правонарушении - начальная стадия производства. Применительно к производству по делам об административных правонарушениях данная стадия имеет специфическое процессуальное оформление. Суть его состоит в составлении особого процессуального документа, а именно - протокола об административном правонарушении.

Поскольку составление такого протокола отнесено к компетенции соответствующего полномочного должностного лица, постольку инициатором возбуждения дела является именно оно (в некоторых случаях - представитель общественного объединения). Данный момент заслуживает внимания, так как административное производство в иных случаях может возбуждаться по инициативе, например, граждан, общественных объединений и даже исполнительных органов. Так, производство по жалобам начинается с момента подачи гражданином жалобы на неправомерные действия исполнительных органов (должностных лиц) и т.п.

Возбуждение дела по своему юридическому значению можно квалифицировать в качестве процессуального действия, являющегося юридическим фактом; оно влечет за собой возникновение конкретного административно-процессуального отношения.

Если дело возбуждается не по инициативе должностного лица, он не вправе отказаться от его возбуждения; в случае его некомпетентности в его обязанности входит разъяснение установленного для возбуждения данного дела порядка либо направление дела по принадлежности.

Поводами к возбуждению дела являются: непосредственное обнаружение уполномоченным должностным лицом факта совершения административного правонарушения; материалы, поступающие из правоохранительных органов, а также от других государственных

органов, органов местного самоуправления, общественных объединений; сообщения и заявления физических и юридических лиц; сообщения в средствах массовой информации.

Основанием для возбуждения дела является наличие достаточных данных, указывающих на признаки административного правонарушения (наличие события правонарушения).

Дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента составления протокола о его совершении либо первого протокола о применении мер процессуального обеспечения или вынесении прокурором постановления о возбуждении административного производства.

Протокол об административном правонарушении - процессуальный документ, свидетельствующий о совершении данного противоправного деяния (конечно, предположительно). Его составляют уполномоченные должностные лица - представители тех органов, которые правомочны рассматривать дела об административных правонарушениях (например, должностные лица милиции, контрольно-надзорных органов и т.п.). Их перечень содержится в ст. 28.3 КоАП.

В Кодексе об административных правонарушениях установлены реквизиты протокола: дата и место составления; данные о его составителях; сведения о личности нарушителя; место, время совершения и его существо; нормативный акт, предусматривающий административную ответственность за данное правонарушение; данные о потерпевших и свидетелях; объяснения нарушителя и иные сведения, необходимые для разрешения дела. При составлении протокола физическому лицу или законному представителю юридического лица должны быть разъяснены их права и обязанности. К протоколу прилагаются их объяснения и замечания, если таковые имеются. В случае отказа этих лиц от подписания протокола в нем делается соответствующая запись. Копия протокола вручается под расписку лицам, в отношении которых возбуждено дело.

Протокол составляется сразу же после выявления факта совершения административного правонарушения. Если же требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела, в том числе данных о личности или сведений о юридическом лице, протокол составляется в течение двух суток с момента выявления правонарушения.

Затем протокол направляется судье, органу (должностному лицу), уполномоченному рассматривать дело, в течение суток с момента его составления. Если правонарушение влечет за собой административный арест, протокол передается судье немедленно после его составления.

Протокол об административном правонарушении составляется не во всех случаях. Так, при совершении правонарушения, влекущего назначение административного наказания в виде предупреждения или административного штрафа, не превышающего одного минимального размера оплаты труда, протокол не составляется. В таких случаях уполномоченным должностным лицом оформляется предупреждение либо налагается и взимается штраф на месте совершения правонарушения. Если лицо оспаривает наказание, налагаемое на месте, либо отказывается от уплаты штрафа, протокол составляется на общих основаниях. Протокол не составляется также в случаях, когда административное производство возбуждено постановлением прокурора.

При невозможности составить протокол на месте совершения административного правонарушения, хотя его составление обязательно, нарушитель может быть доставлен в милицию или в иной юрисдикционный орган.

В случаях когда после выявления административного правонарушения возникает потребность в осуществлении экспертизы или иных процессуальных действий, требующих значительных временных затрат, проводится административное расследование (например, правонарушения в области антимонопольного законодательства, налогов и сборов, таможенного дела, дорожного движения и т.п.), являющееся самостоятельной стадией производства. Оно проводится по месту совершения или выявления административного правонарушения. Его срок не может превышать один месяц с момента возбуждения дела. В исключительных случаях вышестоящими должностными лицами этот срок может быть продлен на срок не более одного месяца, а по делам о нарушении таможенных правил - до шести месяцев.

По окончании расследования составляется протокол об административном правонарушении либо выносится постановление о прекращении дела.

В целях пресечения административных правонарушений, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела и исполнения принятого по нему

постановления уполномоченные лица вправе применять предусмотренные Кодексом об административных правонарушениях меры процессуального обеспечения производства: доставление, административное задержание; личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице; досмотр транспортных средств; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов; изъятие вещей и документов и др. По своему юридическому характеру они представляют собой разновидность административно-предупредительных и административно-пресекательных мер.

## **§ 5. Рассмотрение дела и вынесение постановления**

Это - центральная стадия, в рамках которой проявляются важнейшие черты, свойственные юрисдикционной административно-процессуальной деятельности.

Прежде всего судья, орган (должностное лицо), уполномоченный рассматривать дела такого рода, осуществляет подготовку к рассмотрению. При этом должны быть решены вопросы важного юридического значения, а именно: относится ли данное дело к их компетенции; правильно ли составлены протокол и другие материалы, если таковые имеются; извещены ли лица, участвующие в рассмотрении дела, о месте и времени рассмотрения; имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения дела; достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу; имеются ли ходатайства и отводы.

При этом учитывается, что данное дело не может рассматриваться в случаях родственных связей между участниками производства либо наличия личной, прямой или косвенной заинтересованности в решении дела судьи или должностного лица, рассматривающего дело. При наличии этих обстоятельств они обязаны заявить самоотвод, а другие участники производства вправе заявить отвод этим официальным лицам.

При подготовке к рассмотрению дела разрешается ряд вопросов, по которым в случае необходимости судьей, органом (должностным лицом) выносится определение. В таком порядке назначается время и место рассмотрения дела, определяются лица, которых необходимо вызвать, а также дополнительные материалы, которые необходимо истребовать; назначается экспертиза; отлагается рассмотрение дела; принимается решение о возвращении протокола об административном правонарушении в случае составления его неправомочными лицами или неправильного составления, а также о передаче протокола по подведомственности, если рассмотрение дела не относится к компетенции судьи, органа, должностного лица, к которым он поступил, либо вынесено определение об их отводе. При наличии соответствующих обстоятельств выносится постановление о прекращении производства по делу. При неявке без уважительной причины вызванных лиц, когда их отсутствие препятствует всестороннему, полному, объективному и своевременному разрешению дела, выносится определение о приводе указанных лиц.

Рассмотрение дела об административном правонарушении осуществляется по месту его совершения или по месту жительства нарушителя, а также по месту нахождения органа, проводившего административное расследование.

Установлены определенные сроки рассмотрения таких дел.

Дела об административных правонарушениях рассматриваются, как правило, в 15-дневный срок со дня получения судьей, органом (должностным лицом), правомочным рассматривать дело, необходимых материалов (в частности, протокола о нарушении). Некоторые дела рассматриваются в более сжатые сроки. Так, дела о правонарушениях, совершение которых влечет административный арест, рассматриваются в день получения протокола о правонарушении.

Главное в содержании данной стадии административного производства состоит в том, что судья, орган (должностное лицо) при рассмотрении дела обязан выяснить: было ли совершено административное правонарушение, виновно ли данное лицо в его совершении, подлежит ли оно административной ответственности, имеются ли обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность, причинен ли имущественный ущерб. Аналогичные вопросы выясняются и в отношении юридических лиц.

При наличии хотя бы одного из обстоятельств, исключающих производство по данному делу, при объявлении нарушителю устного замечания, при передаче дела на предмет привлечения виновного к дисциплинарной ответственности, а также при обнаружении в нарушении признаков преступления рассмотрение дела завершается прекращением производства.

Разрешение дела об административном правонарушении выражается в вынесении судьей, органом (должностным лицом) постановления по делу. Оно может быть либо о

прекращении дела производством, либо о назначении административного наказания. В последнем случае постановление должно содержать все данные, свидетельствующие о том, что в ходе рассмотрения дела установлен факт административного правонарушения и лицо, его совершившее. Не допускается принятие постановлений, унижающих достоинство человека.

Установлено, что судья, рассматривающий дело об административном правонарушении, вправе при отсутствии спора одновременно с назначением административного наказания решить вопрос о возмещении имущественного ущерба. Возмещение имущественного ущерба по делам, рассматриваемым иными уполномоченными органами (должностными лицами), разрешается в исковом порядке, т.е. в рамках гражданского судопроизводства.

В постановлении по делу помимо определения меры административного наказания должны быть решены вопросы о вещественных доказательствах, изъятых предметах, документах и ценностях. Предметы, явившиеся орудием совершения административного правонарушения или непосредственным его объектом, принадлежащие физическому или юридическому лицу, конфискуются либо передаются в соответствующие учреждения или уничтожаются. В остальных случаях они возвращаются по принадлежности.

Постановление объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела. Копия постановления в течение трех дней вручается или высылается лицу, в отношении которого оно вынесено. Копия вручается под расписку.

По результатам рассмотрения дела при установлении причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений, судья, орган (должностное лицо), вынесший постановление по делу, вносит в соответствующие органы, организации и учреждения представление о принятии мер по их устранению. Установлена обязанность сообщения о принятых мерах в течение месяца со дня поступления такого представления.

## **§ 6. Пересмотр постановлений и решений**

Постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано лицом, в отношении которого вынесено постановление, потерпевшим, законным представителем физического лица, законным представителем юридического лица, защитником и представителем.

Установлено, что жалоба подается: на постановление, вынесенное судьей - в вышестоящий суд; на вынесенное коллегиальным органом - в районный суд по месту нахождения такого органа; на вынесенное должностным лицом - вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела. Если жалоба поступила одновременно в суд и к вышестоящему должностному лицу, ее рассматривает суд.

Постановление по делу об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом или лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, обжалуется в арбитражный суд.

Получивший жалобу орган (должностное лицо) обязан в течение трех суток со дня ее получения направить материалы дела в вышестоящий суд, вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу.

Жалоба на постановление судьи о назначении наказания в виде административного ареста подлежит направлению в вышестоящий суд в день получения жалобы.

Жалоба может быть подана непосредственно в вышестоящий суд, вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу.

В случае если рассмотрение жалобы не относится к компетенции судьи, органа (должностного лица), к которым она поступила, последние в течение трех суток направляют ее по подведомственности.

Жалоба может быть подана в течение десяти дней со дня вручения или получения копии постановления по делу. Пропуск срока может быть восстановлен судьей, должностным лицом, правомочным рассматривать жалобу, по ходатайству ее автора. Срок рассмотрения жалоб - десятидневный со дня их поступления; сутки - с момента подачи жалобы на постановление об административном аресте, если лицо отбывает этот арест.

Жалобы рассматриваются судьями, должностными лицами единолично. При их рассмотрении проверяется законность и обоснованность вынесенного постановления. По результатам рассмотрения жалобы выносятся одно из следующих решений:

- 1) жалоба остается без удовлетворения и постановление остается без изменений;
- 2) постановление отменяется и дело направляется на новое рассмотрение;
- 3) постановление отменяется и дело прекращается;
- 4) изменяется мера административного наказания при условии, что оно не будет усилено.



При установлении некомпетентности органа (должностного лица), вынесшего постановление по делу, постановление отменяется и дело направляется на рассмотрение правомочного органа (должностного лица).

Решение по жалобе оглашается немедленно после его принятия. Копия решения в срок до трех суток после его вынесения вручается лицам, в отношении которых было вынесено постановление по делу, а также потерпевшему, законному представителю юридического лица.

Решение по жалобе может быть обжаловано в районный суд по месту рассмотрения жалобы, а затем в вышестоящий суд.

Не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении и последующие решения вышестоящих инстанций по жалобам на это постановление могут быть опротестованы прокурором. Протест прокурора рассматривается в том же порядке, что и рассмотрение жалоб.

Постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу после истечения срока, установленного для его обжалования, если оно не было обжаловано или опротестовано; немедленно после вынесения решения по жалобе, протесту, если оно не отменяет постановление.

Вступившее в законную силу постановление по делу, а также решение по жалобе, могут быть опротестованы прокурором. Право принесения протестов принадлежит прокурорам субъектов РФ и их заместителям, Генеральному прокурору РФ и его заместителям. Они могут быть также пересмотрены председателями верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов Москвы и Санкт-Петербурга, судов автономной области и автономных округов и их заместителями, Председателем Верховного Суда и его заместителями. В порядке надзора по подведомственности они могут быть пересмотрены Высшим Арбитражным Судом РФ.

## **§ 7. Исполнение постановлений**

Постановление по делу об административном правонарушении подлежит исполнению с момента его вступления в законную силу.

Обращение постановления к исполнению - функция судьи, органа, должностного лица, вынесших постановление. Исполнение постановления - функция уполномоченных на то органов, должностных лиц в порядке, установленном Кодексом об административных правонарушениях.

Для обращения постановления к исполнению установлен срок - трое суток со дня его вступления в законную силу. При принесении протеста на вступившие в законную силу постановления его исполнение приостанавливается до рассмотрения протеста.

К компетенции судьи, органа (должностного лица), вынесших постановление, при наличии обстоятельств, вследствие которых исполнение постановления об административном аресте, лишении специального права или административном штрафе (кроме случаев взыскания штрафа на месте) невозможно в установленные сроки, введена отсрочка исполнения на срок до одного месяца. С учетом материального положения лица, привлеченного к административной ответственности, уплата штрафа может быть рассрочена на период до трех месяцев.

Давность исполнения постановлений определяется следующим образом: постановление не подлежит исполнению, если оно не было приведено в исполнение в течение года со дня вступления в законную силу.

Судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление о назначении административного наказания, приостанавливают исполнение постановления в случае его опротестования прокурором до рассмотрения протеста. Принесение протеста на постановление об административном аресте не приостанавливает исполнение этого постановления.

Судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление о назначении административного наказания, прекращают исполнение постановления в случаях издания акта амнистии, отмены или признания утратившим силу закона, устанавливающего административную ответственность, смерти лица, подвергнутого наказанию, истечения сроков давности исполнения, отмены постановления.

Установлен определенный порядок исполнения постановлений о назначении различных видов административного наказания. Так, постановление о назначении административного наказания в виде предупреждения приводится в исполнение вынесшим его органом (должностным лицом) путем объявления постановления после окончания рассмотрения дела.

Постановление о наложении административного штрафа на физическое лицо исполняется следующим образом. Штраф должен быть уплачен не позднее 30 дней со дня вступления постановления в законную силу путем внесения или перечисления в банк или иное уполномоченное кредитное учреждение. Возможно и принудительное исполнение: постановление о наложении штрафа направляется администрации организации, где работает или получает вознаграждение, пенсию или стипендию оштрафованный для удержания суммы штрафа из заработной платы или иных видов дохода. Все это должно произойти в срок, не превышающий шести месяцев. Взыскание суммы штрафа с неработающего осуществляется судебным приставом путем обращения взыскания на имущество.

При отсутствии самостоятельного заработка у несовершеннолетнего штраф взыскивается с его родителей или с лиц, их замещающих.

В отношении юридического лица принудительное взыскание осуществляется банком или иным кредитным учреждением по постановлению о наложении штрафа путем взыскания из денежных средств или доходов юридического лица. Отсутствие денежных средств влечет за собой взыскание суммы штрафа судебным приставом с имущества юридического лица.

Если административный штраф взимается на месте совершения физического лицом административного правонарушения, ему выдается постановление-квитанция.

Постановление о возмездном изъятии предмета или конфискации исполняется судебным приставом, а в отношении оружия - органами внутренних дел.

Постановление о лишении специальных прав исполняется уполномоченными должностными лицами органов внутренних дел, контрольно-надзорных органов путем изъятия, например, водительского удостоверения или охотничьего билета.

Постановление об административном аресте исполняется органами внутренних дел.

Постановление об административном выдворении исполняется органами пограничной службы ФСБ России и органами миграционной службы. Происходят передача иностранного гражданина представителю власти иностранного государства в принудительном порядке либо контролируемый самостоятельный выезд выдворяемого из Российской Федерации.

Исполнение постановления о дисквалификации производится путем прекращения договора (контракта) на осуществление деятельности по управлению юридическим лицом.

Окончание производства по исполнению постановлений о назначении административных наказаний оформляется отметкой должностного лица, производившего исполнение, на постановлении, возвращаемом судьбе, органу, должностному лицу, вынесшим постановление.

## **Раздел VI. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ЗАКОННОСТЬ В СФЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

### **Глава 19. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И ДИСЦИПЛИНЫ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

#### **§ 1. Понятие законности и способы ее обеспечения в деятельности органов исполнительной власти**

В соответствии с Конституцией России (ч. 2 ст. 15) органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию и законы; законы и иные правовые акты, принимаемые в России, не должны противоречить Конституции (ч. 1 той же статьи). Итак: а) соблюдение Конституции и законов и б) соответствие всех других издаваемых нормативных актов действующему законодательству составляют сущность законности.

Законность в государственном управлении характеризуется рядом черт.

Во-первых, это общеобязательность законов для всех без исключения граждан, организаций, должностных лиц. Здесь проявляются верховенство и всеобщность предписаний законов, их высшая юридическая сила. Никому не дана привилегия не выполнять закон, обходить его, ставить себя над законом. Ни должностное положение, ни прошлые заслуги и успехи не дают оснований для несоблюдения установленных правил поведения и обязанностей перед обществом и государством.

В целях обеспечения верховенства Конституции РФ и федеральных законов, реализации конституционного права граждан на получение достоверной информации о нормативных правовых актах субъектов Федерации 10 августа 2000 г. издан Указ Президента РФ "О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской

Федерации" <\*>. К числу таких мер относится создание федерального банка нормативных правовых актов субъектов Федерации - федерального регистра этих актов. Ведение федерального регистра возложено на Минюст России. Установлено, что высшие должностные лица субъектов Федерации (руководители высших исполнительных органов) должны обеспечивать направление в Минюст России копий нормативных правовых актов субъектов Федерации в семидневный срок после их принятия, а также официальных изданий, в которых публикуются нормативные правовые акты субъектов Федерации, для включения этих актов в федеральный регистр и проведения юридической экспертизы.

-----

<\*> СЗ РФ. 2000. N 33. Ст. 3356.

Положение о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов РФ утверждено Постановлением Правительства от 29 ноября 2000 г. <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 2000. N 49. Ст. 4826.

Во-вторых, единство законности, обеспечивающее единообразное понимание и применение законов на всей территории Российской Федерации.

В-третьих, недопустимость противопоставления законности и целесообразности, издания каких-либо правовых актов и действий по их реализации вопреки закону под предлогом их целесообразности. Сам закон есть высшая степень проявления целесообразности. Понимание данного требования особенно важно для государственных служащих органов исполнительной власти, призванных проводить в жизнь законы РФ и изданные на их основе подзаконные акты.

Применение норм права в деятельности государственных служащих не только несовместимо с противопоставлением законности и целесообразности, но и не терпит формализма, бездушного отношения к гражданам. Закон предполагает его творческое применение. Поскольку закон регулирует сложные и многообразные отношения между людьми, законодатель дает исполнителю правовой нормы определенный простор, обычно предлагая на основе так называемого административного усмотрения несколько вариантов конкретного решения. Главное здесь состоит в том, чтобы любой вариант решения при применении закона обязательно осуществлялся в границах и на основе норм права.

В-четвертых, неразрывная связь законности и правовой культуры населения. Эта связь проявляется в том, что, с одной стороны, внедрение законности означает повышение культурного уровня населения, а с другой - само наличие определенного уровня культуры составляет необходимую предпосылку соблюдения законности.

В-пятых, при любом управленческом решении законность должна быть рядом со справедливостью. Только вместе они достигают целей правового регулирования, реализации исполнительной власти. Отсутствие справедливости перечеркивает и законность.

В-шестых, законность в государственном управлении торжествует лишь в том случае, если ее нарушение влечет неизбежность ответственности или другой реакции государства на противоправное поведение.

Обеспечению законности в России служит система определенных гарантий. Существуют политические, экономические, организационные, юридические и общественные гарантии. На них опирается деятельность всех субъектов административного права в процессе реализации исполнительной власти.

Многочисленную группу субъектов права составляют органы исполнительной власти, администрация государственных объединений и организаций. Они не только применяют законы и подзаконные акты, но и сами издают большое число правовых актов, которые должны правильно отражать жизненные потребности и, что чрезвычайно важно, быть законными.

Очевидно, что в правовом государстве должна быть хорошая правовая база. За последние годы в России массив новых законодательных актов резко увеличился, но пока, к сожалению, в нормотворческом процессе преобладают подзаконные акты (указы Президента, постановления Правительства, ведомственные акты). Отсюда задача - минимизировать необходимость и возможность издания подзаконных нормативных актов, дополняющих или уточняющих законы, поскольку это нередко грозит нарушением законности.

Главное же заключается в обеспечении исполнения законов и других нормативных правовых актов, особенно теми, кто их применяет. Большое зло в строительстве правового государства - бездеятельность и прямые нарушения законов и подзаконных актов со стороны органов и должностных лиц исполнительной власти. Поэтому государство должно эффективно обеспечивать законность и дисциплину в их деятельности.

Эффективность деятельности органов исполнительной власти зависит не только от уровня законности, но и от дисциплины участников управленческого процесса. Под государственной дисциплиной подразумевается сознательное повиновение и строгое соблюдение норм поведения, согласованность в действиях, прежде всего государственных служащих по выполнению ими общих и должностных обязанностей и распоряжений руководителей. Ясно, что меры, обеспечивающие законность, способствуют укреплению дисциплины.

В целях укрепления законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти проводится соответствующая работа. Это: совершенствование системы и структуры органов исполнительной власти и более четкое регламентирование их правового статуса; определение общих и должностных обязанностей и прав государственных служащих, пределов их личной ответственности; принятие правовых актов, предусматривающих административный и судебный порядок восстановления нарушенных прав и законных интересов граждан; воспитание у граждан чувства уважения к закону, повышение их правовой культуры.

Вместе с тем действует особая система государственных органов, на которую возложена обязанность по поддержанию и укреплению законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти. Применяемые ими различные правовые и организационные формы и методы деятельности, практические приемы обобщенно называются способами обеспечения законности. Это - контроль, надзор и обжалование.

Обобщенно контроль - это система наблюдения и проверки процесса функционирования объекта с целью устранения отклонений от заданных параметров.

Сущность контроля за деятельностью органов исполнительной власти заключается в том, что уполномоченные на то государственные органы (законодательной, исполнительной, судебной власти) и общественные организации, используя организационно-правовые способы и средства, выясняют, не допущены ли в деятельности подконтрольных органов исполнительной власти и их должностных лиц какие-либо нарушения законности, и если таковые имеются, то своевременно их устраняют, восстанавливают нарушенные при этом права, привлекают виновных к ответственности, принимают меры по предотвращению нарушений законности и дисциплины.

Контроль как способ обеспечения законности характеризуется определенными признаками.

Во-первых, между контролирующим органом (должностным лицом) и подконтрольным объектом в большинстве случаев существуют отношения подчиненности или подведомственности.

Во-вторых, объектом контроля является как законность, так и целесообразность деятельности контролируемого, когда контролирующий вправе вмешиваться в текущую административно-хозяйственную деятельность контролируемого. Закон (нормативный акт), как правило, предоставляет значительную свободу выбора для органа исполнительной власти, не предлагая жесткой модели поведения для каждой конкретной ситуации, отсюда - необходимость строгого контроля не только за законностью, но и за целесообразностью контролируемых действий.

В-третьих, контролирующий часто наделяется правом отменять решения контролируемого.

В-четвертых, в соответствующих случаях контролирующий вправе применять меры дисциплинарного воздействия к контролируемому за допущенные нарушения.

Формы контрольной деятельности разнообразны: заслушивание отчетов, информации и сообщений, проверки, экспертизы, наблюдение за действиями контролируемого (например, по вопросам государственной регистрации, лицензирования, сертификации), изучение деловых и личных качеств кандидатов на замещение должностей, координация деятельности контрольных органов, рассмотрение жалоб и т.д. Особо значимы проверки, которые заключаются в установлении фактических данных и сборе информации о выполнении нормативных правовых актов по проверяемым вопросам.

В зависимости от того, на какой стадии деятельности подконтрольного объекта проводится проверка, различают контроль предварительный, текущий и последующий. Контроль, осуществляемый за органами исполнительной власти со стороны других органов (законодательной, судебной власти, общественных организаций), именуется внешним, а осуществляемый самими органами исполнительной власти внутри своей системы - внутренним.

Надзор как способ обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти отличается от контроля. Надзор заключается в постоянном, систематическом наблюдении специальных государственных органов за деятельностью не подчиненных им

органов или лиц с целью выявления нарушений законности. При этом оценка деятельности поднадзорного объекта дается только с точки зрения законности, но не целесообразности. Поэтому при надзоре, в отличие от контроля, вмешательство в текущую административно-хозяйственную деятельность поднадзорного исполнительного органа (должностного лица) не допускается.

Различаются два вида надзора: прокурорский и административный.

Под обжалованием понимается реализация гражданами своего права высказывать претензии органам и должностным лицам исполнительной власти. Согласно ст. 33 Конституции РФ, граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Каждый гражданин вправе обратиться в суд в соответствии с Законом РФ "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" от 27 апреля 1993 г. (с последующими изменениями и дополнениями) <\*>.

-----  
<\*> ВВС РФ. 1993. N 19. Ст. 685; 1995. N 51. Ст. 4970.

## **§ 2. Государственный контроль и его виды**

Исходя из установленного Конституцией РФ разделения государственной власти на самостоятельные ветви, а также разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, различаются следующие виды государственного контроля:

- 1) президентский контроль;
- 2) контроль органов законодательной (представительной) власти;
- 3) контроль органов исполнительной власти;
- 4) судебный контроль.

Основные цели контроля - соблюдение органами исполнительной власти и их должностными лицами законодательства, обеспечение целесообразного и экономного расходования средств, поддержание стабильности государственного устройства, повышение эффективности государственного регулирования. Его основные принципы: законность, объективность, независимость, гласность, экономичность, сохранение государственной, коммерческой и иной охраняемой законом тайны.

Достижение целей и соблюдение принципов контроля не предполагает образование какого-то единого и всеобъемлющего контрольного органа, стоящего над всеми ветвями власти, что противоречило бы принципу разделения властей. Поэтому контрольные полномочия за деятельностью органов исполнительной власти установлены законодательством отдельно по каждому виду государственного контроля.

1. Президентский контроль. Контрольные полномочия Президента РФ за деятельностью органов исполнительной власти наиболее полно выражаются в том, что согласно ч. 3 ст. 80 Конституции он определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, претворение которой в жизнь возлагается на соответствующие органы исполнительной власти.

Он осуществляет контрольные полномочия при формировании Правительства и других федеральных органов исполнительной власти, а кроме того, при назначении должностных лиц, в частности Председателя Правительства, его заместителя и федеральных министров, при формировании Совета Безопасности и Администрации Президента, назначении высшего командования Вооруженных Сил.

Президент имеет возможность осуществлять повседневный контроль за деятельностью Правительства и других органов исполнительной власти, поскольку вправе председательствовать на заседаниях Правительства, руководить деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, а также осуществлять иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами и Председатель Совета Безопасности РФ.

Президент осуществляет постоянный контроль за законностью актов органов исполнительной власти. Им могут быть отменены постановления и распоряжения Правительства в случае их противоречия Конституции, федеральным законам и указам Президента. Президент в определенных законодательством случаях вправе приостанавливать действие актов высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа), органов исполнительной власти субъектов.

Федеральным законом "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 6 октября 1999 г. (с изменениями и дополнениями) <\*> определены полномочия Президента по обеспечению законности в случаях, когда этими органами принимаются нормативные правовые акты, противоречащие Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам. Если эти нарушения законности своевременно не устраняются, Президент в зависимости от фактических обстоятельств и в порядке, установленном названным Законом, выносит предупреждение законодательному (представительному) органу или вносит в Государственную Думу проект федерального закона о его роспуске, выносит предупреждение высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа) субъекта Федерации или отрешает его от должности. По представлению Президента РФ законодательными органами субъектов Федерации избираются высшие должностные лица (руководители высшего исполнительного органа) субъекта Федерации - президенты, губернаторы и др.

-----

<\*> СЗ РФ. 1999. N 42. Ст. 5005; 2004. N 50. Ст. 4950.

Контроль в сфере исполнительной власти Президент осуществляет лично и через соответствующие президентские структуры, прежде всего Администрацию Президента.

Контрольное управление как подразделение Администрации Президента:

организует систематический контроль и проверку деятельности федеральных органов исполнительной власти, подразделений Администрации, органов исполнительной власти субъектов Федерации, организаций и их руководителей;

при осуществлении проверки координирует деятельность органов контроля и надзора федеральных органов исполнительной власти и их подразделений в субъектах Федерации;

по результатам проверок вносит Президенту предложения о совершенствовании деятельности федеральных органов исполнительной власти, а в необходимых случаях направляет в органы прокуратуры, внутренних дел, Федеральной службы безопасности и другие органы исполнительной власти материалы о выявленных нарушениях.

Контрольному управлению поручено регулярно проводить проверки хода исполнения поручений Президента органами исполнительной власти Федерации и ее субъектов, вносить представления о привлечении должностных лиц, виновных в несвоевременном или ненадлежащем исполнении либо неисполнении поручений главы государства, к дисциплинарной ответственности, вплоть до отрешения от должности <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 24. Ст. 2395.

Главные направления деятельности этого Управления - обеспечение президентского контроля за деятельностью федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, в том числе внешнеэкономической деятельностью; ходом экономических реформ и выполнением государственных программ; использованием государственных средств, выделенных целевым назначением. Особое внимание оно уделяет исполнению нормативных актов Президента и Правительства, имеющих социальную направленность.

Важную роль в осуществлении президентского контроля играют полномочные представители Президента в федеральных округах. Полномочный представитель осуществляет свою деятельность по поручению Президента в целях обеспечения реализации главой государства своих конституционных полномочий. Он наделен необходимыми полномочиями для выполнения своих ответственных задач: вправе запрашивать и получать необходимые сведения, документы и материалы от федеральных и региональных органов власти, участвовать в работе органов исполнительной власти региона и др. Посредством института полномочного представительства обеспечивается дополнительное усиление исполнительной власти, контроль в регионах за выполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента. По результатам контроля полномочный представитель готовит и представляет Президенту аналитические и иные материалы об экономических, социальных и политических процессах в соответствующем регионе и вносит ему свои предложения. По предложению полномочного представителя Президент приостанавливает действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации, если они противоречат Конституции РФ, федеральным законам или нарушают права и свободы человека и гражданина. Полномочный представитель Президента также вносит в Контрольное управление Президента,

соответствующие федеральные органы исполнительной власти, а также главам исполнительной власти субъектов Федерации представления в случае нарушения, неисполнения или ненадлежащего исполнения территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, а также вступивших в законную силу решений суда.

Полномочный представитель является федеральным государственным служащим и входит в состав Администрации Президента, назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ.

2. Контроль органов законодательной (представительной) власти. Этот вид контроля регламентирован Конституцией РФ (ст. ст. 102, 103).

Существует механизм контроля со стороны Федерального Собрания за соответствием указов Президента Конституции и законам РФ. Так, Совет Федерации осуществляет контроль при утверждении указов Президента о введении военного положения, чрезвычайного положения, а также за решением Президентом вопроса о возможности использования Вооруженных Сил за пределами территории Российской Федерации (ст. 102 Конституции).

К числу контрольных полномочий Государственной Думы в сфере исполнительной власти, указанных в ст. 103 Конституции, относятся: дача согласия Президенту на назначение Председателя Правительства; решение вопроса о доверии Правительству; выдвижение обвинения против Президента для отрешения его от должности в случаях, предусмотренных в ст. 93. На основании ст. 103 Конституции Председатель Центрального банка России и Уполномоченный по правам человека назначаются и освобождаются от должности Государственной Думой.

Одной из наиболее важных форм контроля за исполнительной властью является рассмотрение и утверждение Парламентом РФ представляемого Правительством бюджета Российской Федерации - основного социально-экономического закона страны и отчета о его исполнении.

Контрольные полномочия Федерального Собрания выражаются и в том, что назначение и отзыв дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях осуществляется Президентом после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания (п. "м" ст. 83 Конституции).

Формой контроля за деятельностью органов исполнительной власти является также запрос депутата или группы депутатов Совета Федерации, Государственной Думы Правительству страны, руководителям федеральных органов исполнительной власти, исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов.

Для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определен Федеральным законом от 11 января 1995 г. <\*>. Задачами Счетной палаты являются:

-----

<\*> СЗ РФ. 1995. N 3. Ст. 167.

организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению; определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;

оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов внебюджетных фондов;

финансовая экспертиза проектов федеральных законов и нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти;

анализ отклонений от показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений по их устранению и совершенствованию бюджетного процесса в целом;

контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке России и иных финансово-кредитных учреждениях;

регулярное представление Президенту, Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета.

Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются не только на государственные органы (в том числе их аппараты) и учреждения, но и на органы местного самоуправления и вообще на все организации и объединения вне зависимости от видов организационной подчиненности и форм собственности, если они получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета или используют федеральную собственность либо управляют ею, а также имеют какие-либо официально предоставленные льготы и преимущества.

Счетная палата проводит ревизии, проверки и иные контрольные мероприятия. Проверяемые организации обязаны обеспечивать условия для этого и предоставлять все необходимые документы и информацию о расходовании бюджетных средств. В противном случае виновные могут привлекаться к тому или иному виду юридической ответственности. По результатам проверок Счетная палата направляет проверяемым организациям представления, которые должны быть рассмотрены в определенные сроки с уведомлением Счетной палаты о принятых мерах. В случае выявления признаков преступлений материалы проверки передаются в правоохранительные органы. Счетная палата уполномочена также давать предписания об устранении выявленных нарушений, предусмотрен механизм их обязательного исполнения и обжалования в судебном порядке.

Статьей 77 Конституции установлено, что субъекты Федерации сами образуют соответствующие органы государственной власти. Эти органы наделены и соответствующими контрольными полномочиями по отношению к органам исполнительной власти. Они значительны особенно в республиках, входящих в состав Федерации. Конституциями республик определено, что представительные органы являются не только высшими законодательными, но и контрольными органами.

3. Контроль органов исполнительной власти. Функции государственного контроля осуществляют Правительство, федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти, а также органы исполнительной власти субъектов РФ.

Правительство РФ как высший исполнительный орган государственной власти общей компетенции наделено широкими контрольными полномочиями в отношении федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации. Согласно ст. 114 Конституции и Федеральному конституционному закону "О Правительстве Российской Федерации" оно осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан и иные полномочия, возложенные на него Конституцией, федеральными законами и указами Президента. Оно в пределах своей компетенции организует исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента, международных договоров Российской Федерации, осуществляет систематический контроль за исполнением их федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации, принимает меры по устранению нарушений действующего законодательства.

Правительство вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов. Оно направляет в законодательные (представительные) органы и органы исполнительной власти субъектов Федерации проекты своих решений по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Предложения этих органов по таким проектам подлежат обязательному рассмотрению в Правительстве РФ.

Правительство РФ обеспечивает соблюдение федеральными органами исполнительной власти прав органов исполнительной власти субъектов Федерации и способствует их взаимодействию. Оно разрешает споры и устраняет разногласия между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации. Для этих целей создаются согласительные комиссии из представителей заинтересованных сторон.

Правительство вносит предложения Президенту страны о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти могут осуществлять межотраслевой (надведомственный) и отраслевой (внутриведомственный) контроль. Среди этих органов имеются такие, основной деятельностью которых является именно специализированный контроль, например, Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба по тарифам, Федеральная таможенная служба. Большинство федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти осуществляет



контроль по отраслям и сферам своей деятельности. Так, в финансово-экономической сфере контроль осуществляют министерства финансов, экономического развития и торговли, Центральный банк России. Осуществление жесткого контроля за целевым использованием бюджетных средств - одна из основных задач экономической политики. В связи с этим министерствам финансов, экономического развития и торговли и Центральному банку поручено ежеквартально докладывать Правительству о ходе выполнения федерального бюджета и сконцентрировать свои усилия на финансовой стабилизации и укреплении курса рубля.

В иных сферах деятельности контроль осуществляют, например, федеральные службы, подведомственные Министерству транспорта РФ.

Для осуществления межотраслевых контрольных функций создаются также специализированные инспекции (например, Государственная жилищная инспекция), специальные структурные подразделения внутри федеральных органов исполнительной власти (например, ГИБДД).

Особенностью межотраслевого контроля федеральных органов исполнительной власти является то, что он осуществляется за определенными сферами (вопросами) деятельности не подчиненных им органов и должностных лиц. Чаще всего такой контроль касается только определенной функции или отдельной стороны деятельности подконтрольных органов, независимо от ведомственной подчиненности и форм собственности объектов управления.

Сферы (вопросы) управления, на которые распространяется межотраслевой контроль, его пределы и юридические последствия определены конкретными положениями о соответствующих органах и иными нормативными актами. Например, Федеральным законом "Об охране окружающей среды" от 10 января 2002 г. <\*> установлено, что государственный экологический контроль осуществляется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации в порядке, установленном Правительством РФ. Должностные лица этих органов наделены широкими контрольными полномочиями. В частности, они вправе посещать организации, объекты хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности и подчинения, знакомиться с документами, иными материалами; проверять выполнение требований государственной экологической экспертизы и вносить предложения по ее проведению; привлекать в установленном порядке виновных лиц к административной ответственности; приостанавливать хозяйственную и иную деятельность юридических и физических лиц, допустивших нарушение законодательства в области охраны окружающей среды.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2002. N 2. Ст. 133.

Отраслевой (внутриведомственный) контроль, в отличие от межотраслевого, проводится органами одной отрасли или сферы в отношении подчиненных им органов и должностных лиц по всем вопросам исполнительной и распорядительной деятельности. При этом все федеральные органы исполнительной власти и их территориальные структуры осуществляют контроль в отношении подчиненных (подведомственных), а руководители (администрация) конкретных организаций - внутренний контроль за деятельностью своих структурных подразделений и их должностных лиц. Еще раз отметим: отраслевой контроль - неременная часть управляющего воздействия руководителей на своих подчиненных. Непосредственный руководитель, осуществляющий контроль за подчиненными структурами и лицами по всем вопросам их деятельности, вправе отменять или изменять их решения, вмешиваться в оперативную деятельность, наказывать виновных, принимать меры для исправления выявленных недостатков и устранения их причин.

В субъектах Федерации контрольными полномочиями наделены их администрация, а также соответствующие министерства, управления и другие органы исполнительной власти. Объем их полномочий определен федеральным законодательством, конституциями, уставами, законами и другими нормативными правовыми актами субъектов Федерации.

Органы исполнительной власти, осуществляя контроль, используют разнообразные методы. Они проводят ревизии и проверки фактического состояния дел, заслушивают отчеты должностных лиц, проверяют сообщения печати и жалобы, акты управления.

4. Судебный контроль. Согласно ч. 2 ст. 118 Конституции РФ судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации" от 31 декабря 1996 г. определяет виды, порядок создания и упразднения судов, а также основные принципы их деятельности. Кроме ныне действующих судов, в субъектах Федерации могут учреждаться специализированные федеральные суды по рассмотрению

гражданских и административных дел, конституционный (уставный) суд субъекта Федерации для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта, органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта. Мировые судьи рассматривают, кроме гражданских и административных дел, также уголовные дела, по которым наказание предусмотрено до двух лет лишения свободы. Институт мировых судей находится в стадии формирования, но во многих субъектах РФ они уже начали функционировать <\*>.

-----

<\*> См.: Федеральный закон "О мировых судьях Российской Федерации" от 17 декабря 1998 г. // СЗ РФ. 1998. N 51. Ст. 6270.

Вместе с тем судебную власть как одну из ветвей государственной власти нельзя сводить только к рассмотрению конкретных судебных дел. Судебная власть - неотъемлемый элемент правового государства. Будучи сильной и независимой, она является гарантом прав каждого и должна быть в состоянии защитить эти права, кто бы на них ни покушался. Но, что не менее значимо, судебная власть - это еще и гарантия нормальной деятельности исполнительной власти. Судебную власть характеризует не только правосудие, но и возможность оказать активное влияние на решения и действия исполнительной власти.

Наличие властных полномочий судебной власти дает возможность говорить о судебном контроле за исполнительной властью.

Судебный контроль за исполнительной властью в стране начал формироваться в конце 1970-х гг. В современный период возможность гражданам беспрепятственно обращаться в суд за защитой своих прав предоставлена принятым 27 апреля 1993 г. Законом РФ "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" (с изменениями и дополнениями). Суду стали подконтрольны любые действия (решения) любых управленческих структур, должностных лиц, если возникает опасность ущемления ими законных интересов личности.

Контрольные полномочия Конституционного Суда РФ в сфере исполнительной власти и порядок их осуществления определены Конституцией и Федеральным конституционным законом "О Конституционном Суде Российской Федерации" от 21 июля 1994 г. <\*>. Деятельность этого органа призвана служить укреплению основ конституционного строя России, защите основных прав и свобод человека и гражданина, утверждению начал законности в правотворчестве и правоприменении, обеспечению верховенства и прямого действия Конституции на всей территории страны.

-----

<\*> СЗ РФ. 1994. N 13. Ст. 1447; 2001. N 7. Ст. 607.

Контрольные полномочия Конституционного Суда РФ в сфере исполнительной власти предусмотрены ст. 125 Конституции. Реализуя эти полномочия, суд разрешает дела о соответствии Конституции РФ нормативных актов Президента, Правительства и органов исполнительной власти субъектов Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, разрешает споры о компетенции, включая споры между органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, жалобы граждан. Возможно разрешение и других дел, связанных с конституционным судебным контролем за актами органов исполнительной власти и ее должностных лиц. Акты или их отдельные положения (нормы, статьи), признанные неконституционными, утрачивают силу.

Конституционный Суд, выявив конкретные нарушения Конституции и законодательства, действующего на территории России, своим представлением может обратить на это внимание органа исполнительной власти и должностных лиц. Представление должно быть рассмотрено субъектом, которому оно адресовано, не позднее чем в месячный срок со дня его получения; Конституционный Суд незамедлительно уведомляется о результате рассмотрения представления и мерах по его реализации.

Решение Конституционного Суда по спору о компетенции между органами исполнительной власти является основанием для отмены или изменения нормативных актов, определяющих компетенцию этих органов.

Толкование Конституции РФ, данное Конституционным Судом, является официальным и обязательным для всех представительных, исполнительных и судебных органов

государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений (ст. 106 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации").

Согласно Конституции РФ Конституционный Суд действует лишь по запросам и жалобам, он лишен права начинать дела по собственной инициативе.

Поводом к рассмотрению и разрешению дел в Конституционном Суде является обращение (запрос, ходатайство) к нему Президента, обеих палат Федерального Собрания, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда РФ, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации. Жалобы граждан рассматриваются в случаях нарушения их конституционных прав и свобод вследствие применения или подлежащего применению закона в конкретном деле.

Формы контроля судов общей юрисдикции за деятельностью органов исполнительной власти имеют свои особенности. Основной задачей судов общей юрисдикции является рассмотрение уголовных, гражданских, административных и иных дел. Контрольная же функция осуществляется ими не отдельно, а в процессе рассмотрения этих дел.

При рассмотрении уголовных дел, особенно о должностных преступлениях, суд исследует не только действия подсудимого как должностного лица органа исполнительной власти, но и условия, способствовавшие возникновению дела. За совершенное преступление виновный привлекается к ответственности, о чем выносится приговор. Формой же реагирования суда на выявленные недостатки в работе органа исполнительной власти, которые способствовали тем или иным нарушениям и преступлению должностного лица, может быть частное определение. В нем обращается внимание соответствующего органа исполнительной власти, должностного лица на факты нарушения закона, причины и условия, способствовавшие совершению преступления и требующие предупредительных мер. Субъект, которому адресовано частное определение, обязан в месячный срок рассмотреть его и сообщить суду о принятых мерах.

При рассмотрении судами общей юрисдикции гражданских дел также осуществляется контроль за деятельностью органов исполнительной власти. Круг дел, рассматриваемых в порядке гражданского судопроизводства, весьма обширный. Сюда относятся дела искового производства, производство по делам, возникающим из административных правоотношений, и особое производство. Это, например, дела о восстановлении на работе, о нарушении авторских прав, о неправильной записи в книге актов гражданского состояния и др. При рассмотрении этих и других дел суд, кроме решения вопроса по существу, изучает с позиций закона правомерность действий соответствующих органов исполнительной власти и издаваемых ими правовых актов, тем самым осуществляет контроль за их деятельностью. По этим и другим делам судами могут выноситься решения, определения или постановления. При необходимости в них указывается, что суд, признавая акты управления незаконными, отменяет или изменяет их.

По административным делам (мелкое хулиганство, мелкое хищение, налоговые правонарушения и др.) суд проверяет законность действий органа исполнительной власти по привлечению лица к административной ответственности и применяет предусмотренные законом административные наказания. При необходимости суд дает оценку неправомерным действиям органа исполнительной власти и устраняет допущенные нарушения (например, прекращает производство по делу о мелком хулиганстве, поступившему из органа внутренних дел).

В условиях рыночной экономики особую роль играет система арбитражных судов. Этот вид правосудия позволяет установить жесткую дисциплину договорных отношений, пресечь экономический произвол чиновников, цивилизованно осуществлять процесс банкротства, защитить интересы предпринимателей, акционеров.

Контроль за деятельностью органов исполнительной власти арбитражные суды осуществляют в специфической форме на основе Федерального конституционного закона "Об арбитражных судах в Российской Федерации" от 28 апреля 1995 г. <\*> и Арбитражного процессуального кодекса.

-----

<\*> СЗ РФ. 1995. N 18. Ст. 1589.

Арбитражный суд осуществляет судебную власть при разрешении возникающих в процессе предпринимательской деятельности споров, вытекающих из административных правоотношений.

Порядок рассмотрения этих дел определен Арбитражным процессуальным кодексом. Содержанием контроля, осуществляемого арбитражными судами, является проверка при разрешении перечисленных дел соответствия актов и действий органов исполнительной власти, их должностных лиц требованиям законности и принятие мер по устранению выявленных нарушений. Суд принимает решение на основании действующего законодательства после всестороннего изучения всех доказательств по делу. Если в результате разрешения спора будут выявлены нарушения закона и иных нормативных правовых актов со стороны органа исполнительной власти и их должностных лиц, арбитражный суд вправе вынести частное определение в адрес соответствующих органов, должностных лиц.

Судебные акты, вступившие в законную силу, исполняются всеми государственными органами, органами местного самоуправления и иными органами, организациями, должностными лицами и гражданами на всей территории страны. Принудительное исполнение решения, вступившего в законную силу, осуществляется на основании исполнительного листа, выдаваемого соответствующим арбитражным судом. Немедленному исполнению подлежат решения о незаконности актов государственных органов. С 1997 г. начал активно действовать институт судебных приставов.

Таким образом, Конституционный Суд РФ, суды общей юрисдикции, арбитражные суды и мировые судьи, рассматривая ежегодно миллионы гражданских, уголовных и административных дел, в пределах своей компетенции решают задачи по обеспечению законности в сфере исполнительной власти.

### **§ 3. Прокурорский надзор**

Прокуратура РФ - это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за исполнением действующих на ее территории законов. Это ее основная функция. Надзор имеет своей целью обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Сущность прокурорского надзора состоит в действиях прокуроров по выявлению, пресечению, устранению и предупреждению нарушений законов государственными и общественными образованиями.

Предмет прокурорского надзора за деятельностью органов исполнительной власти в рамках общего надзора определен Федеральным законом "О прокуратуре Российской Федерации" от 17 января 1992 г. (в редакции Федерального закона от 10 февраля 1999 г.) <\*>. Это, во-первых, соблюдение Конституции РФ и исполнение законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также гражданами, во-вторых, соответствие законам издаваемых ими правовых актов, в-третьих, соблюдение прав и свобод граждан, юридических лиц, общественных объединений, в-четвертых, исполнение законов судебными приставами, которые находятся в системе органов юстиции и осуществляют свою деятельность в соответствии с Федеральными законами от 21 июля 1997 г. "О судебных приставах" и "Об исполнительном производстве" <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 1995. N 47. Ст. 4472; 1999. N 7. Ст. 878.

<\*> СЗ РФ. 1997. N 30. Ст. ст. 3590, 3591.

Следовательно, общий прокурорский надзор распространяется лишь на действия и акты перечисленных органов и должностных лиц и выражается в установлении соответствия актов и действий поднадзорных органов и должностных лиц законам. Перечень этих органов и должностных лиц является исчерпывающим и не подлежит расширению. Надзор органов прокуратуры не распространяется на указы Президента РФ.

В случае несоответствия постановлений Правительства Конституции РФ и законам РФ Генеральный прокурор страны информирует об этом Президента. Цель такой информации - обеспечить условия для принятия мер по приведению данного акта в соответствие с законом.

Осуществляя, во-первых, надзор за исполнением закона и, во-вторых, за соответствием законам тех правовых актов, которые издаются органами исполнительной власти, органы прокуратуры не подменяют их и не вмешиваются в их оперативно-хозяйственную деятельность, так как не вправе судить о ее целесообразности, отменять или изменять акты управления.

Прокурор не имеет права приказывать поднадзорным субъектам, т.е. он не обладает так называемой административной властью.

Проверка исполнения законов проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения закона, требующих принятия мер прокурором. Основное внимание органы прокуратуры сосредоточивают на осуществлении действенного надзора за тем, как руководители министерств и других органов управления, должностные лица выполняют свои обязанности по соблюдению законов, своевременно выявляя и пресекая их нарушения.

Формы и методы осуществления проверок могут быть различными в зависимости от содержания и характера имеющейся у прокурора информации. Проверки могут заранее планироваться, но в основном - это проверки текущего характера. Все большую актуальность приобретает надзор за соблюдением законодательства в социальной сфере, о собственности, приватизации, предпринимательстве, земельной реформе, охране окружающей среды, занятости населения, а в последнее время - о коррупции, неплатежах и налоговых правонарушениях.

Второе важное направление деятельности прокуратуры - это надзор за соответствием законам актов, издаваемых исполнительными органами и должностными лицами. Эти акты носят подзаконный характер и создаются в целях реализации законов, содержащихся в них положений.

Несоответствием закону актов исполнительных органов и должностных лиц считаются: отсутствие предусмотренных в законе фактических обстоятельств, являющихся основанием для издания соответствующих подзаконных актов; издание подзаконного акта во исполнение отмененного либо утратившего силу закона; произвольное толкование или умышленное искажение положений закона, обусловившее принятие противоречащего ему подзаконного акта; несоблюдение правил, сроков, формы и процедуры издания нормативных актов.

Третий элемент предмета общего прокурорского надзора - надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Его особенностью является то, что надзор осуществляется за деятельностью по этому вопросу не только федеральных министерств и ведомств, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Федерации, органов местного самоуправления, военного управления, контроля, их должностными лицами, но также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

При осуществлении возложенных на него функций прокурор рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина; разъясняет пострадавшим порядок их защиты; принимает меры по предупреждению и пресечению таких нарушений, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба.

Законом обусловлены формы реагирования прокурора на нарушения законности.

Протест прокурора - это его реагирование на противоречащий закону правовой акт исполнительного органа или должностного лица. Протест приносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, издавшим этот акт, либо в суд. В протесте прокурор вправе требовать отмены акта либо приведения его в соответствие с законом. Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта Федерации или органа местного самоуправления - на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения прокурору сообщается незамедлительно в письменной форме. Если протест рассматривается коллегиальным органом, о дне его заседания сообщается прокурору, принесшему протест, чтобы он мог лично поддержать протест.

Представление прокурора готовится на основе материалов прокурорских проверок и преследует цель устранения нарушений законов, причин нарушений и способствующих им условий. Каждое представление индивидуально по своему содержанию. Оно вносится в орган или должностному лицу, правомочным устранять нарушение закона, и подлежит безотлагательному рассмотрению. Не позднее чем в месячный срок должны быть приняты конкретные меры и о результатах сообщено прокурору в письменной форме. При рассмотрении представления коллегиальным органом прокурору сообщается о дне его заседания.

Постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении подлежит рассмотрению и исполнению уполномоченным на то органом или должностным лицом в установленный законом срок. О результатах рассмотрения сообщается прокурору в письменной форме.

Предостережение о недопустимости нарушения закона объявляется прокурором должностным лицам в целях предупреждения правонарушений при наличии данных о готовящихся противоправных деяниях.

#### **§ 4. Административный надзор**

Административный надзор как способ обеспечения законности и дисциплины представляет собой особый вид государственной деятельности специально уполномоченных органов исполнительной власти и их должностных лиц, направленный на строгое и точное исполнение органами исполнительной власти, коммерческими и некоммерческими организациями, а также гражданами общеобязательных правил, имеющих важное значение для общества и государства.

Понятие административного надзора, его соотношение с контролем в научных кругах является предметом дискуссии. По мнению одних авторов, административный надзор является разновидностью надведомственного государственного контроля, другие обосновывают позицию о том, что административный надзор - это самостоятельный вид контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти.

Между тем имеются все основания, чтобы провести грань между контрольной и надзорной деятельностью, "развести" эти понятия, не отождествлять их, а определить особенности, назначение и место в системе способов обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении.

Во-первых, различие между надведомственным или внешним контролем и административным надзором состоит в их содержании. Органы внешнего контроля обладают более широкой компетенцией: она включает в себя проверку состояния дел подконтрольного объекта не только с точки зрения законности, но и целесообразности принимаемых решений, что отражает прежде всего управленческий, организационный аспект контрольной деятельности. Административный надзор связан с проверкой только законности действий конкретного объекта надзора, приобретая тем самым юридическую окраску.

Во-вторых, контроль и административный надзор различаются по объему полномочий. Контрольные полномочия связаны с вмешательством органов контроля в оперативно-хозяйственную, конкретную производственную деятельность подконтрольного объекта. При этом контрольные полномочия допускают возможность использования дисциплинарной власти - привлечение к дисциплинарной ответственности, вплоть до отстранения провинившегося сотрудника от занимаемой должности. Органы административного надзора такими полномочиями не обладают, они ограничиваются наблюдением, проверкой соблюдения определенных норм, нередко технико-юридического характера, общеобязательных правил, выявлением и пресечением правонарушений, привлечением виновных к административной ответственности.

В-третьих, административный надзор и контроль различаются по объектам наблюдения и проверки. С этой точки зрения административный надзор включает три его разновидности:

а) он осуществляется в отношении неопределенного (неперсонифицированного) круга физических и юридических лиц независимо от их ведомственной подчиненности и формы собственности, не находящихся в каком-либо подчинении органов надзора, за соблюдением ими определенных правил, например правил пожарной безопасности;

б) административный надзор распространяется на определенный круг граждан, должностных лиц, юридических лиц и по конкретным вопросам, например надзор за соблюдением гражданами правил приобретения, хранения и использования огнестрельного оружия, должностными лицами, ответственными за сохранность и использование радиоактивных материалов, средств цветного копирования;

в) персонифицированный административный надзор, осуществляемый органами внутренних дел в отношении некоторых граждан, освобожденных из мест лишения свободы.

Контрольные полномочия обычно касаются конкретных органов и их должностных лиц, предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений и не распространяются на граждан.

В-четвертых, административный надзор и контроль различаются по субъектам, их осуществляющим. Административный надзор реализуется в деятельности большого числа государственных органов: это специализированные ведомства (например, Федеральная таможенная служба), государственные инспекции и надзоры, входящие в состав различных министерств и ведомств (например, санитарно-эпидемиологический надзор), иные специализированные надзорные органы (например, морской, речной, авиационный регистры),

т.е. здесь наблюдается законченность организационного выделения субъектов данной деятельности в общей системе государственных органов исполнительной власти.

Органы надведомственного (внешнего) контроля такого разнообразия не имеют. К ним прежде всего относятся некоторые министерства и службы (например, Министерство финансов и Министерство образования и науки, Федеральная служба безопасности).

В-пятых, административный надзор и контроль реализуются в различных организационных и правовых формах. Так, административный надзор может сопровождаться проверкой знаний правил дорожного движения водителей, правил обращения со служебным огнестрельным оружием лиц, занимающихся частной охранной деятельностью.

Организационно административный надзор представляет процесс последовательно осуществляемых этапов или стадий: предварительный - анализ информации о поднадзорном объекте, разработка и доведение до объекта надзора соответствующих норм, правил его функционирования; текущий - включающий систематическое и непосредственное наблюдение, инспектирование, проверки, в ходе которых выявляются нарушения, применяются меры пресечения, восстанавливается нарушенный порядок, решается вопрос о необходимости привлечения виновных к ответственности; заключительный - состоящий в анализе общего положения объекта надзора, выявлении тенденций, разработке предложений.

Правовые формы осуществления административного надзора также отличаются большой спецификой. В частности, он связан с оформлением и выдачей гражданам и юридическим лицам различных разрешений, лицензий, необходимых документов (например, пропуска в пограничную зону), позволяющих им реализовать свои субъективные права в той или иной сфере государственного управления.

В-шестых, административный надзор и контроль характеризуют особые методы их осуществления. Для административного надзора основным методом является непосредственное постоянное наблюдение за соответствующими объектами, проверка по заявлениям и жалобам, а также по собственной инициативе. Арсенал методов внешнего контроля значительно шире: проверка, обследование, ревизия, проведение экспертизы и др.

В-седьмых, административный надзор, как правило, связан с применением административного принуждения, причем надзорные органы используют административно-предупредительные меры (например, карантин), меры административного пресечения (например, запрещение эксплуатации неисправного автотранспорта), меры административно-процессуального обеспечения (например, изъятие вещей, товаров и документов), административные наказания. Следовательно, органы административного надзора одновременно являются и органами административной юрисдикции. Органы надведомственного, внешнего контроля таким объемом административно-принудительных полномочий не обладают.

Суммируя изложенное, можно отметить, что административный надзор как самостоятельный вид государственной деятельности по обеспечению законности и дисциплины в процессе реализации исполнительной власти обладает следующими признаками:

- отсутствие организационной подчиненности субъектов надзора и поднадзорных объектов;
- возможность оценки деятельности поднадзорных объектов только с точки зрения законности и по достаточно узкому кругу специальных вопросов;

- невозможность вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность объекта надзора;

- наличие специального объекта надзорной деятельности - норм, правил, требований, стандартов, содержащихся в нормативных актах, и их исполнение физическими и юридическими лицами;

- возможность самостоятельного применения мер административного принуждения в случаях обнаружения правонарушений или возникновения угроз безопасности различным объектам;

- строгое ограничение данных мер принуждения правовыми рамками; наличием юрисдикционных полномочий.

Итак, административный надзор - это особый вид государственной управленческой деятельности, осуществляемой специальными органами исполнительной власти в отношении организационно не подчиненных им органов, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц и граждан по поводу исполнения ими общеобязательных норм, правил, стандартов, требований с использованием комплекса мер административного принуждения с целью предупреждения, выявления и пресечения правонарушений, восстановления установленного порядка и привлечения виновных к административной ответственности.

К федеральным органам исполнительной власти, основной деятельностью которых является административный надзор, относятся федеральные службы, различные инспекции в федеральных министерствах и иных федеральных органах исполнительной власти (ветеринарного, пожарного, рыбного, геодезического и др. надзора), а также территориальные органы надзора (например, энергетического).

Некоторые органы исполнительной власти можно назвать контрольно-надзорными, так как в ряде случаев трудно отличить контрольные функции от надзорных, например, у федеральных таможенной или налоговой служб. Поэтому в законодательстве не всегда четко проводится разграничение между контрольными и надзорными функциями.

Деятельность органов административного надзора направлена на соблюдение специальных норм, действующих во всех или многих отраслях и сферах управления, независимо от ведомственных границ. Цель - обеспечить безопасность граждан, общества, государства, а также надлежащее качество продукции, услуг и работ.

### **§ 5. Обжалование действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц**

Для обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти существенное значение имеют личные обращения граждан с жалобами, предложениями и заявлениями. Выступая в личном качестве как частное лицо, по собственной инициативе, каждый гражданин вправе оценивать деятельность органа исполнительной власти, любого должностного лица или государственного служащего с точки зрения ее законности и результативности. Конституцией РФ установлено, что каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ч. 2 ст. 45), что граждане РФ имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33).

Жалобы - это обращения граждан по поводу нарушения их субъективных прав и свобод.

Граждане имеют возможность обжаловать любые незаконные действия и акты, нарушающие их субъективные права и интересы. Благодаря юридической основе жалобы приобретают качества правового средства, с помощью которого осуществляется своеобразный контроль за работой персонала и руководителей органов исполнительной власти. Одновременно жалобы - важное средство охраны прав личности, укрепления связей государственного аппарата с населением, существенный источник самой разнообразной информации. Они являются эффективным инструментом противодействия бюрократизму, коррупции, должностным злоупотреблениям и правонарушениям. Обращающиеся с жалобами должны получать обоснованные ответы, а там, где нарушены права человека, соответствующие органы обязаны срочно вмешаться и обеспечить соблюдение закона, восстановление нарушенных прав.

Существуют два порядка рассмотрения и разрешения жалоб граждан - административный и судебный.

В органы исполнительной власти ежегодно поступает большое количество жалоб граждан по поводу различных нарушений их прав.

Указом Президента РФ от 24 августа 2004 г. было утверждено Положение об Управлении Администрации Президента РФ по работе с обращениями граждан <\*>. Оно призвано анализировать и обобщать вопросы, которые граждане ставят в письмах и на личном приеме; осуществлять оперативное и периодическое информирование Президента, Председателя Правительства, руководителей федеральных органов исполнительной власти о количестве и характере обращений граждан; готовить на основе анализа и обобщения обращений граждан предложения об устранении причин, порождающих обоснованные жалобы; представлять необходимые материалы в целях освещения в средствах массовой информации итогов обращений граждан.

---

<\*> СЗ РФ. 2004. N 35. Ст. 3609.

В связи с ратификацией Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. с последующими изменениями, внесенными Протоколами к ней, а также в целях обеспечения эффективной защиты интересов Российской Федерации при рассмотрении дел в Европейском суде по правам человека Президент РФ учредил должность Уполномоченного РФ в этом суде. Его функции определены Положением, утвержденным Указом Президента РФ от 29 марта 1998 г. <\*>.



Недостатком административного порядка рассмотрения жалоб является то, что они разрешаются заинтересованными органами исполнительной власти, при этом, как правило, в отсутствие жалобщика и часто сотрудниками, не имеющими правовой подготовки. Поэтому обоснованные жалобы нередко остаются без удовлетворения, а виновные в этом должностные лица безнаказанными.

Вот почему возникает необходимость разрешения жалоб в судебном порядке, при котором стороны в процессе равны, возможности для объективного рассмотрения жалобы-иска повышаются. Однако судебному разрешению вопроса может предшествовать рассмотрение его в порядке подчиненности органом или должностным лицом, что создает возможность быстро исправить ошибку, не доводя дело до суда, и способствует ответственному отношению государственных служащих к применяемым административным решениям.

В суде гражданин выступает не в роли просителя, а в качестве истца, равной стороны, причем лично и непосредственно. Здесь обязанность давать объяснения суду возлагается на должностное лицо, принимавшее решение по делу в административном порядке. Ему в ходе процесса приходится не только объяснять действия органа и мотивировать их, но и подвергаться оценивающим воздействиям со стороны истца, суда и других участников процесса. Поэтому нередко еще в стадии предварительной подготовки дела к судебному слушанию должностные лица пересматривают свое решение, устраняют допущенные нарушения прав гражданина.

Закон РФ "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" от 27 апреля 1993 г. (с изменениями и дополнениями) предусматривает, что каждый гражданин вправе обратиться в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений, должностных лиц, государственных служащих нарушены его права и свободы.

К действиям (решениям), которые могут быть обжалованы в суд, относятся коллегиальные и единоличные действия (решения), в результате которых:

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

Суды общей юрисдикции рассматривают жалобы на любые действия (решения), нарушающие права и свободы граждан, кроме действий (решений), проверка которых отнесена законодательством к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ, и действий (решений), в отношении которых законодательством предусмотрен иной порядок судебного обжалования (например, Кодексом об административных правонарушениях или арбитражным судом).

Гражданин вправе обратиться с жалобой по поводу нарушения его прав и свобод либо непосредственно в суд, либо к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, органу местного самоуправления, учреждению, предприятию или объединению, общественному объединению, должностному лицу, государственному служащему.

Вышестоящие субъекты обязаны рассмотреть жалобу в месячный срок. Если гражданину в удовлетворении жалобы отказано или ответ не получен в течение месяца со дня ее подачи, он вправе обратиться с жалобой в суд.

Приняв жалобу к рассмотрению, суд по просьбе гражданина или по своей инициативе вправе приостановить исполнение обжалуемого действия (решения).

Для обращения в суд с жалобой установлены следующие сроки: три месяца со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его права; один месяц - со дня получения гражданином письменного уведомления органа исполнительной власти об отказе в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ. Пропущенный по уважительной причине срок подачи жалобы может быть восстановлен судом.

Установив обоснованность жалобы, суд признает обжалуемое действие (решение) незаконным, обязывает удовлетворить требование гражданина, отменяет примененные к нему меры ответственности либо иным путем восстанавливает его нарушенные права и свободы.

Если обжалуемое действие (решение) суд признает законным, он отказывает в удовлетворении жалобы. Решение суда направляется соответствующему органу или

должностному лицу и гражданину не позднее десяти дней после вступления решения в законную силу.

Об исполнении судебного решения должно быть сообщено суду и гражданину не позднее чем в месячный срок со дня его получения.

## **§ 6. Общественный контроль**

Согласно ст. 32 Конституции РФ граждане России имеют право участвовать в управлении делами государства. Это, в частности, предполагает общественный контроль за органами государственного управления, за деятельностью государственного аппарата и должностных лиц.

Субъектами такого контроля являются общественные объединения граждан (политические партии, профессиональные союзы, молодежные и другие организации, органы общественной самодеятельности, трудовые коллективы), а также отдельные граждане, выступающие как частные лица. Все эти субъекты выступают от имени общественности или от себя лично, а не государства. Поэтому их контрольные полномочия, как правило, лишены юридически властного характера. Для общественного контроля характерно предупреждение нарушений законности в деятельности органов исполнительной власти посредством использования мер общественного воздействия. Как и государственный, общественный контроль опирается на правовые основы.

Общественные объединения, действующие согласно Федеральному закону от 19 мая 1995 г., наделены достаточно широкими контрольными полномочиями в сфере исполнительной власти. В частности, они участвуют в формировании органов исполнительной власти и выработке их решений; представляют и защищают свои права и законные интересы своих членов (участников), а также других граждан; выступают с инициативами по различным вопросам общественной жизни и вносят предложения в органы государственной власти.

Особо важна роль профсоюзов. Согласно Федеральному закону "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности" от 12 января 1996 г. <\*>, они имеют право осуществлять контроль за соблюдением работодателями, должностными лицами законодательства о труде, требовать от них устранения выявленных нарушений. Работодатели, должностные лица обязаны в недельный срок сообщить профсоюзу о результатах рассмотрения требования и принятых мерах.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1996. N 3. Ст. 148.

Для осуществления профсоюзного контроля за соблюдением законодательства о труде профсоюзы вправе создавать собственные инспекции труда, наделяя их соответствующими полномочиями. Профсоюзные инспектора труда, в частности, вправе беспрепятственно посещать организации независимо от форм собственности и подчиненности для проведения проверок соблюдения законодательства о труде, а также выполнения работодателями условий коллективного договора, соглашения. В случае нарушения законодательства о труде профсоюзы вправе обращаться с заявлениями в органы, рассматривающие трудовые споры.

Контрольные функции выполняют также общественные объединения потребителей (их ассоциации, союзы), создаваемые гражданами на добровольной основе. Эти объединения, согласно Федеральному закону от 7 февраля 1992 г. "О защите прав потребителей" <\*>, в частности, вправе:

-----  
<\*> СЗ РФ. 1996. N 3. Ст. 140.

участвовать в разработке требований по безопасности товаров (работ, услуг) и соответствующих стандартов, а также проектов законов и иных правовых актов, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей;

проводить независимую экспертизу качества и безопасности товаров (работ, услуг) и проверять соблюдение прав потребителей и правил всех видов обслуживания;

совместно с федеральными органами исполнительной власти участвовать в осуществлении контроля за применением регулируемых цен, вносить им предложения о мерах по повышению качества и изъятию из оборота товаров (работ, услуг), опасных для жизни, здоровья, имущества потребителей и окружающей среды, и привлечению виновных к ответственности;

обращаться в органы прокуратуры с просьбами принести протесты о признании недействительными актов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, противоречащих законам, регулирующим отношения в области защиты прав потребителей; обращаться в суды для защиты прав потребителей.

В целях обеспечения защиты прав вкладчиков и акционеров, которым был причинен ущерб правонарушениями на финансовом и фондовом рынках России, а также усиления ответственности за нарушения законодательства согласно Указу Президента РФ от 18 ноября 1995 г. был образован Федеральный общественно-государственный фонд по защите прав вкладчиков и акционеров. Фонд занимается поиском потерянных вкладов; составляет реестры фирм-пирамидостроителей и лиц, их возглавлявших, и т.д.

Контрольные полномочия в сфере исполнительной власти выполняют и некоторые другие общественные организации. Например, в Москве, Нижнем Новгороде и других крупных городах возрождаются добровольные народные дружины. Воссоздаются общественные пункты охраны порядка. Появились казацкие дружины, социально-профилактические центры, объединения собственников по охране домов, садоводческих товариществ, стоянок автотранспорта.

Федеральным законом "Об экологической экспертизе" от 23 ноября 1995 г. <\*> ряд прав по контролю за деятельностью органов исполнительной власти предоставлен гражданам и общественным организациям в области экологической экспертизы. Они имеют право: выдвигать предложения о проведении общественной экологической экспертизы хозяйственной и иной деятельности, реализация которой затрагивает экологические интересы населения, проживающего на данной территории; получать от специально уполномоченных государственных органов в области экологической экспертизы информацию о результатах ее проведения. Общественная экологическая экспертиза может проводиться независимо от проведения государственной экологической экспертизы тех же объектов. Она осуществляется при условии государственной регистрации заявления общественных организаций (объединений) о ее проведении.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1995. N 48. Ст. 4556.

В целях оказания содействия главе государства в реализации его конституционных полномочий в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, согласно Указу Президента РФ от 6 ноября 2004 г. <\*>, Комиссия по правам человека при Президенте преобразована в Совет при Президенте по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека. Основными задачами Совета являются:

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 46 (ч. II). Ст. 4511.

содействие разработке механизмов общественного контроля в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, подготовка соответствующих предложений Президенту;

содействие правовому просвещению населения;

содействие координации деятельности правозащитных общественных объединений и их взаимодействию с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации;

организация проведения экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов, предусматривающих регулирование вопросов развития институтов гражданского общества и правам человека.

Члены Совета, которые принимают участие в его работе на общественных началах, выполняют и другие важные задачи, указанные в Положении о Совете.

## **Часть вторая. ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

### **Раздел VII. УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕРОЙ**

#### **Глава 20. УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ, ТОРГОВЛЕЙ, ТАМОЖЕННЫМ ДЕЛОМ И ГОСУДАРСТВЕННЫМ ИМУЩЕСТВОМ**

##### **§ 1. Организационно-правовая система управления**

Управление экономическим развитием заключается в разработке и обосновании прежде всего приоритетных, наиболее перспективных и эффективных направлений развития экономики России, ее регионов, различных отраслей, комплексов и секторов экономики. В межгосударственных и федеральных целевых программах определяются макроэкономические количественные показатели, дающие ответ на главный в настоящее время вопрос: за счет чего Правительство обеспечит ежегодный экономический рост на 7 - 8%, чтобы удвоить внутренний валовой продукт на душу населения к 2010 г. и тем самым повысить жизненный уровень народа, сократить бедность. Для решения особо приоритетных задач разрабатываются отраслевые стратегии, включая федеральные целевые программы и комплекс мероприятий нормативного правового характера. Поскольку экономические возможности развития страны определяются бюджетной обеспеченностью, управление этим развитием включает в себя также активное участие уполномоченных на то федеральных органов исполнительной власти в разработке федерального бюджета, исходя из достижения конкретных параметров экономического роста.

Рыночная система хозяйствования, все более утверждающаяся в России, базируется на предпринимательстве с сохранением в руках государства регулирующих функций. Цель государства - создать условия для возникновения как можно большего числа самостоятельно хозяйствующих субъектов среднего и малого бизнеса для развития конкурентной среды на рынке товаров, услуг и работ.

В Федеральной программе государственной поддержки малого предпринимательства, утвержденной постановлением Правительства РФ от 14 февраля 2000 г. <\*>, отмечается, что достигнутый уровень развития малого предпринимательства недостаточен для быстрого создания рабочих мест, оживления спроса-предложения на местных товарных рынках, появления самостоятельных источников дохода за счет предпринимательской инициативы у значительной экономически активной части населения, снижения социальных нагрузок на расходы бюджетов всех уровней. Поэтому стоят задачи по преодолению административных барьеров на пути развития малого предпринимательства; созданию новых рабочих мест; привлечению малых предприятий для выполнения государственного заказа; разработке и внедрению прогрессивных финансовых технологий поддержки малого предпринимательства.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2000. N 8. Ст. 959.

Преимущества малого предпринимательства несомненны: во-первых, для большого числа людей это естественный путь вхождения в экономические отношения в качестве активных субъектов; во-вторых, гибкость и мобильность данного сектора экономики, способность быстро реагировать на изменяющуюся экономическую ситуацию. Не случайно в развитых странах этот сектор является основным работодателем; на малый и средний бизнес приходится основная доля налоговых отчислений и значительная часть внутреннего валового продукта.

В России ситуация иная: количество малых предприятий пока не идет ни в какое сравнение с экономически развитыми странами; более половины ВВП создается крупными промышленными холдингами, а малые и средние предприятия вынуждены бороться за свое существование. Подлинным бедствием для них являются налоги и административные барьеры, ибо платежи в различные бюджеты и обязательные фонды (пенсионный и т.д.) составляют около 80% заработанного. Совершенно очевидно, что налоговая политика нуждается в корректировке.

Одной из форм стимулирования предпринимательства является организация зон свободного предпринимательства (свободных экономических зон, технопарков, информационных технологий), так как в них существует льготное налогообложение. Вот почему около 60% всех мировых инвестиций направляется именно в такие зоны.

Для экономического развития России важное значение имеет совершенствование внешнеэкономической деятельности соответствующих федеральных органов исполнительной власти. Основные положения на этот счет содержатся в Федеральных законах "Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности" от 8 декабря 2003 г. <\*>, "О мерах по защите экономических интересов Российской Федерации при осуществлении внешней торговли товарами" от 14 апреля 1998 г. <\*> и "О специальных защитных антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров" от 8 декабря 2003 г. <\*\*\*>. Цели государственного регулирования в этой сфере заключаются в обеспечении благоприятных условий для внешнеторговой деятельности, а также защите экономических и политических

интересов России. Важнейшими принципами этого регулирования являются: равенство и недискриминация участников внешнеторговой деятельности; единство таможенной территории Российской Федерации; исключение неоправданного вмешательства государства или его органов во внешнеторговую деятельность и нанесения ущерба участникам внешнеторговой деятельности и экономике страны.

---

<\*> СЗ РФ. 2003. N 50. Ст. 4850.

<\*\*\*> СЗ РФ. 1998. N 16. Ст. 1798.

<\*\*\*> СЗ РФ. 2003. N 50. Ст. 4851.

В настоящее время Россия придает особое значение созданию единого экономического пространства (ЕЭП) с Белоруссией, Казахстаном и Украиной. Под ЕЭП Россия и указанные государства понимают экономическое пространство, объединяющее таможенные территории государств, на котором функционируют механизмы регулирования экономики, основанные не единых принципах, обеспечивающие свободное движение товаров, услуг, капитала и рабочей силы, и проводится единая внешнеторговая и согласованная в той мере и в том объеме, в каких это необходимо для обеспечения равноправной конкуренции и поддержания макроэкономической деятельности, налоговая, денежно-кредитная и валютно-финансовая политика <\*>.

---

<\*> РГ. 2003. 9 сент.

В целях расширения международных экономических связей Правительство проводит подготовительную работу по вступлению России во Всемирную торговую организацию и 19 августа 2004 г. издало Постановление "Об утверждении Положения о Комиссии Правительства Российской Федерации по вопросам Всемирной торговой организации и взаимодействия Российской Федерации с Организацией экономического сотрудничества и развития" <\*>.

---

<\*> СЗ РФ. 2004. N 34. Ст. 3555.

Неотъемлемой частью внешнеторговой деятельности России является военно-техническое сотрудничество с иностранными государствами. Число иностранных государств, с которыми Россия осуществляет военно-техническое сотрудничество, составляет около 60. Правильное и оперативное решение вопросов, связанных с продвижением продукции военного назначения предприятий военно-промышленного комплекса России на мировом рынке оружия, отвечает ее политическим, военным и экономическим интересам. Вопросы организации управления в этой сфере деятельности урегулированы Федеральными законами "О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами" от 19 июля 1998 г. <\*> и "Об экспортном контроле" от 18 июля 1999 г. <\*\*\*>.

---

<\*> СЗ РФ. 1998. N 30. Ст. 3610.

<\*\*\*> СЗ РФ. 1999. N 30. Ст. 3774.

В области управления развитием внутренней торговли основными задачами являются выработка политики и нормативное правовое регулирование потребительского рынка, закупок товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд, а также совершенствование правил торговли и организации торгового обслуживания населения страны.

Важные задачи в области внешней и внутренней торговли призвана выполнять таможенная служба. Целями таможенной политики являются: обеспечение наиболее эффективного использования инструментов таможенного контроля и регулирования товарообмена на территории России, участие в реализации торгово-аналитических задач по защите российского рынка, стимулированию развития национальной экономики, содействие структурной перестройке, выполнение других задач экономической политики страны. Средствами осуществления этой политики являются порядок и условия перемещения через таможенную границу товаров и транспортных средств, взимание таможенных платежей, таможенное оформление и таможенный контроль. Комплексная информатизация таможенных операций рассматривается в качестве основы упрощения таможенных процедур и создания таможи, ориентированной на нужды участников внешней торговли.

Важность управленческой деятельности в сфере таможенного дела характеризуется тем, что ею обеспечивается около трети доходов в бюджет страны. Эта деятельность регулируется

Таможенным кодексом РФ, Законом РФ "О таможенном тарифе" от 21 мая 1993 г. (с изменениями и дополнениями) <\*> и другими нормативными правовыми актами. Постановлением Правительства РФ от 30 ноября 2001 г. утвержден Таможенный тариф РФ - свод ставок ввозных таможенных пошлин, систематизированных в соответствии с Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Российской Федерации. Регулирование уровня ввозных таможенных пошлин, предусмотренных этим Таможенным тарифом, осуществляется в целях повышения эффективности внешнеэкономической деятельности.

-----

<\*> ВВС. 1993. N 23. Ст. 821.

В деятельности органов исполнительной власти много внимания уделяется развитию сферы имущественных отношений.

По вопросам управления государственным материальным резервом эти органы руководствуются Федеральным законом от 29 декабря 1994 г. "О государственном материальном резерве" <\*>. Законом установлены общие принципы формирования, размещения, хранения, использования, пополнения и освежения запасов государственного материального резерва. Он является особым федеральным запасом ценностей, предназначенным для обеспечения мобилизационных нужд Российской Федерации, обеспечения неотложных работ при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций; оказания государственной поддержки различным отраслям народного хозяйства, субъектам Федерации в целях стабилизации экономики при временных нарушениях обеспечения важнейшими видами сырьевых и топливно-энергетических ресурсов, продовольствия в случае возникновения диспропорций между спросом и предложением на внутреннем рынке; оказания гуманитарной помощи; оказания регулирующего воздействия на рынок.

-----

<\*> СЗ РФ. 1995. N 1. Ст. 3.

Материальные ценности госрезерва России хранятся в 150 комбинатах и 10 тысячах пунктов ответственного хранения. Разумеется, сколько и чего именно здесь хранится, не разглашается (секретности запасов придерживаются практически все страны, имеющие резервы) <\*>.

-----

<\*> РГ. 2004. 25 сент.

Особенностью управления системой государственного материального резерва является то, что оно относится исключительно к компетенции соответствующего федерального органа исполнительной власти. Органы государственной власти субъектов Федерации, органы местного самоуправления, а также общественные и иные организации не вправе вмешиваться в деятельность по формированию, хранению и обслуживанию запасов государственного резерва, за исключением случаев, предусмотренных законодательством РФ. Формирование, хранение и обслуживание мобилизационного резерва осуществляется в порядке, определенном Правительством.

При решении вопросов, связанных с оказанием государственных услуг в сфере кадастров объектов недвижимости, органы исполнительной власти руководствуются: Федеральным законом "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" от 21 июля 1997 г. <1>; Правилами ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, утвержденными Постановлением Правительства от 18 февраля 1998 г. <2>, Федеральными законами "О землеустройстве" от 18 июня 2001 г. <3> и "О государственном земельном кадастре" от 2 января 2000 г. <4>; Градостроительным кодексом РФ и другими нормативными правовыми актами.

-----

<1> СЗ РФ. 1997. N 30. Ст. 3594.

<2> СЗ РФ. 1998. N 8. Ст. 963.

<3> СЗ РФ. 2001. N 26. Ст. 2582.

<4> СЗ РФ. 2000. N 2. Ст. 149.

Федеральным законом "О землеустройстве" установлены правовые основы проведения землеустройства в целях обеспечения рационального использования земель, их охраны, создания благоприятной окружающей среды и улучшения ландшафтов.

Федеральным законом "О государственном земельном кадастре" определено, что государственный земельный кадастр - это систематизированный свод документированных сведений, который создается и ведется в целях информационного обеспечения: государственного и муниципального управления земельными ресурсами; государственного контроля за использованием и охраной земель; государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним; установления обоснованной платы за землю и иной, связанной с владением, пользованием и распоряжением земельными участками, деятельностью.

Правила кадастрового деления территории Российской Федерации и Правила присвоения кадастровых номеров земельным участкам утверждены Постановлением Правительства от 6 сентября 2000 г. <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2000. N 37. Ст. 3726.

Особое внимание Правительство уделяет судьбе государственных унитарных предприятий и государственных учреждений.

На предприятиях в государственном секторе производительность труда в 1,5 раза ниже, чем в частном секторе <\*>. Сегодня без учета предприятий обороны и безопасности в стране числится чуть менее 39 тыс. федеральных государственных унитарных предприятий и около 6,5 тысячи госучреждений. Правительство считает целесообразным оставить в федеральной собственности порядка 50 и 18% соответственно. Остальные либо передать в ведение субъектов Федерации, либо реорганизовать и приватизировать (продать).

-----  
<\*> РГ. 2004. 28 июля.

России, кроме того, принадлежат 2,5 тыс. объектов недвижимости в 122 государствах (земельные участки, здания и другое имущество).

Распоряжением Правительства от 26 августа 2004 г. утвержден прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2005 год <\*>. Его цель - максимизация вклада приватизации федерального имущества в увеличение темпов роста, повышение конкурентоспособности экономики страны и пополнение доходов федерального бюджета. Большинство государственных унитарных предприятий планируется в 2005 г. акционировать, чтобы потом продать либо ликвидировать.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 37. Ст. 3748.

В первую очередь рассматривается возможность реформирования федеральных унитарных предприятий. Ликвидация - это способ, который используется в крайнем случае, поскольку любое унитарное предприятие - уже некая бизнес-единица, хорошо ли, плохо ли, но работающая на рынке. В результате в федеральной собственности в основном останутся имущество, запрещенное к приватизации, а также стратегические предприятия и стратегические акционерные общества, обеспечивающие выпуск уникальной продукции (товаров, услуг), имеющей стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности или являющиеся объектами инфраструктуры федерального значения, действующими в неконкурентном секторе экономики. В соответствии с Федеральным законом "О приватизации государственного и муниципального имущества" от 21 декабря 2001 г. <\*> Президент РФ подписал 4 августа 2004 г. Указ "Об утверждении перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ", определяющий список предприятий и пакетов акций акционерных обществ, находящихся в государственной собственности и в отношении которых должен применяться специальный порядок приватизации.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2002. N 4. Ст. 251.

Следует отметить, что в отношении субъектов федеральной собственности в последние годы отчетливо просматривается тенденция децентрализации управления, т.е. передачи государственных предприятий и организаций из федеральной собственности в собственность субъектов Федерации. Порядок принятия решений по данному вопросу определен Постановлением Правительства "О передаче отдельных видов объектов недвижимости, находящихся в федеральной собственности, в собственность субъектов Российской Федерации" от 16 октября 2000 г. <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2000. N 43. Ст. 4243.

Вопрос о соотношении собственности федеральной, региональной и муниципальной чрезвычайно важен. Решая его, целесообразно сосредоточить усилия не на том, как поделить государственную собственность, а на том, как оптимизировать управление ею с целью повышения эффективности производства.

При осуществлении управления государственными предприятиями нередко возникают вопросы, связанные с применением Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" от 26 октября 2002 г. <\*>. Закон регулирует порядок и условия осуществления мер по предупреждению несостоятельности (банкротства), порядок и условия проведения процедур банкротства и иные отношения, возникающие при неспособности должника удовлетворить в полном объеме требования кредиторов.

-----

<\*> СЗ РФ. 2002. N 43. Ст. 4190.

Государство заинтересовано, чтобы убыточное предприятие или находящееся на пороге банкротства скорее стало приносить прибыль, выпускать продукцию, пользующуюся спросом. Поэтому продать акции нужно не любому инвестору, а только тому, кто возьмет обязательства вложить в это предприятие определенные средства. Надо учитывать, что в таких случаях речь идет о судьбе не только предприятия, но и людей: останутся они на своих рабочих местах или станут безработными.

Вопрос о дальнейшей судьбе государственных учреждений, если они не приносят доходов и не обеспечивают выполнение государственных функций, решается в соответствии с Постановлением Правительства от 10 февраля 2004 г. "О создании, реорганизации и ликвидации федеральных государственных учреждений" <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 7. Ст. 537.

## **§ 2. Органы управления экономическим развитием, торговлей, таможенным делом и государственным имуществом**

Министерство экономического развития и торговли РФ (Минэкономразвития России), согласно Положению о нем, утвержденному Постановлением Правительства от 27 августа 2004 г. <\*>, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, развития предпринимательской деятельности, в том числе среднего и малого бизнеса, внешнеэкономической деятельности, таможенного дела, торговли, имущественных отношений, несостоятельности (банкротстве) и финансового оздоровления организаций, земельных отношений и территориального зонирования, экономического развития субъектов Федерации и муниципальных образований, инвестиционной деятельности, формирования межгосударственных и федеральных целевых программ, мобилизационной подготовки экономики Российской Федерации, управления государственным материальным резервом, формирования государственного оборонного заказа, закупок товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд.

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 36. Ст. 3670.

Минэкономразвития России осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной таможенной службы, Федерального агентства по государственным резервам, Федерального агентства кадастра объектов недвижимости, Федерального агентства по управлению федеральным имуществом, а также координацию деятельности Российского фонда федерального имущества.

Министерство осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы. Структурными подразделениями центрального аппарата министерства являются департаменты по основным направлениям его деятельности. Министерство осуществляет руководство деятельностью торговых представительств Российской Федерации в иностранных государствах, а также совместно с МИДом России - руководство деятельностью торгово-экономических отделов посольств Российской Федерации.



Наряду с этим Минэкономразвития России является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим: государственное регулирование внешнеторговой деятельности; регулирование оценочной деятельности; проведение конкурсов и аукционов по продаже экспортных и импортных квот при введении Правительством ограничений на экспорт и импорт товаров. Оно также осуществляет контроль за проведением конкурсов по размещению заказов на поставки товаров (работ, услуг) для государственных нужд и координацию их проведения.

Министерству предоставлены полномочия вносить в Правительство проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства и другие документы, по которым требуется решение Правительства, по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности министерства и к сферам ведения подведомственных ему федеральной службы и федеральных агентств, а также проект плана работы и прогнозные показатели деятельности министерства.

Самостоятельно министерство принимает нормативные правовые акты, устанавливающие:

перечень и порядок определения показателей экономической эффективности деятельности федеральных государственных унитарных предприятий и открытых акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности;

состав документов государственного земельного кадастра и порядок их ведения; требования к кадастровому делению и порядок учета кадастровых единиц;

план-график выполнения работ по формированию оборонного заказа и его основных показателей на соответствующий год;

порядок подготовки решений об условиях приватизации имущественных комплексов унитарных предприятий;

порядок принятия решения о признании банкротом должника, включенного в перечень стратегических предприятий и организаций, а также определяющие другие вопросы.

В Постановлении Правительства "Вопросы Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации" от 7 апреля 2004 г. <\*> и Положении о нем содержится подробный перечень вопросов, по которым министерство самостоятельно осуществляет правовое регулирование, а также разрабатывает и представляет в Правительство проекты соответствующих нормативных правовых актов.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 15. Ст. 1480.

С целью реализации полномочий в установленной сфере деятельности министерство имеет право: осуществлять контроль за деятельностью своих территориальных органов; привлекать для проработки вопросов, отнесенных к его сфере деятельности, научные и иные организации, ученых и специалистов, создавать координационные и совещательные органы, учреждать печатные средства массовой информации для публикации нормативных правовых актов в установленных сферах деятельности.

Федеральная таможенная служба (ФТС России), согласно Положению о ней, утвержденному Постановлением Правительства от 21 августа 2004 г. <\*>, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации функции по контролю и надзору в области таможенного дела, а также функции агента валютного контроля и специальные функции по борьбе с контрабандой, иными преступлениями и административными правонарушениями.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 35. Ст. 3637.

Свою деятельность Служба осуществляет непосредственно и через таможенные органы и свои представительства за рубежом во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, Центральным банком РФ, общественными объединениями и иными организациями.

Положением о ФТС России подробно определены ее полномочия в установленной сфере деятельности. Служба, в частности:

осуществляет взимание таможенных пошлин, налогов, антидемпинговых, специальных и компенсационных пошлин, таможенных сборов, контролирует правильность исчисления и своевременность уплаты указанных платежей, принимает меры по их принудительному взысканию;

обеспечивает соблюдение установленных в соответствии с законодательством РФ о государственном регулировании внешнеторговой деятельности и международными договорами Российской Федерации запретов и ограничений в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации;

осуществляет обеспечение единообразного применения таможенными органами таможенного законодательства РФ;

осуществляет таможенное оформление и таможенный контроль; принимает решения о классификации товаров в соответствии с Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности и обеспечивает опубликование таких решений;

осуществляет ведение реестров лиц, осуществляющих деятельность в области таможенного дела, и ведение таможенного реестра объектов интеллектуальной собственности;

осуществляет в пределах своей компетенции валютный контроль операций, связанных с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу Российской Федерации;

осуществляет производство по делам об административных правонарушениях и их рассмотрение, дознание и производство неотложных следственных действий, осуществляет оперативно-розыскную деятельность.

ФТС России с целью реализации полномочий в установленной сфере деятельности имеет право: по согласованию с Минэкономразвития России создавать, реорганизовывать и ликвидировать таможенные посты и специализированные таможенные органы, определять регион деятельности таможенных органов, утверждать общие или индивидуальные положения о таможенных органах.

Нормативное правовое регулирование в сфере таможенного дела осуществляет Минэкономразвития России. Оно принимает нормативные правовые акты, определяющие, например:

порядок ведения реестров лиц, осуществляющих деятельность в области таможенного дела, а также реестра объектов интеллектуальной собственности;

порядок контроля таможенной стоимости товаров и транспортных средств - совместно с Минфином России;

форму и порядок выдачи разрешения таможенного органа на совершение таможенных операций, а также других нормативных правовых актов, перечисленных в Положении о Минэкономразвития России.

Федеральное агентство по государственным резервам (Росрезерв), согласно Положению о нем, утвержденному Постановлением Правительства от 23 июля 2004 г. <\*>, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере управления государственным материальным резервом.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 31. Ст. 3263.

В ведении Росрезерва находятся организации, перечень которых утвержден Правительством. Свою деятельность Агентство осуществляет непосредственно и через свои территориальные органы.

Росрезерв осуществляет следующие полномочия:

проводит конкурсы и заключает государственные контракты на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для собственных нужд, а также на проведение научно-исследовательских работ для государственных нужд в установленной сфере деятельности;

осуществляет полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти в установленной сфере деятельности, в том числе имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям и федеральным государственным учреждениям, подведомственным Агентству;

организует формирование, размещение, хранение и обслуживание запасов материальных ценностей государственного материального резерва и их ведомственную охрану;

осуществляет контроль за наличием материальных ценностей государственного материального резерва, их движением и состоянием.

Росрезерв осуществляет управление системой государственного материального резерва; экономический анализ деятельности подведомственных федеральных государственных унитарных предприятий и утверждает экономические показатели их деятельности, проводит в

подведомственных организациях проверки финансово-хозяйственной деятельности и использования имущественного комплекса; обеспечивает мобилизационную подготовку Агентства, контроль и координацию деятельности находящихся в его ведении организаций по мобилизационной подготовке, а также осуществляет иные полномочия, указанные в Положении о нем.

Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере ведения кадастров объектов недвижимости, инвентаризации объектов градостроительной деятельности, государственной кадастровой оценки земель и государственного мониторинга земель, а также по государственному земельному контролю. Положение о нем утверждено Постановлением Правительства от 19 августа 2004 г. <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 34. Ст. 3554.

Свою деятельность Агентство осуществляет непосредственно и через свои территориальные органы. Оно наделено следующими полномочиями:

проводит в установленном порядке конкурсы и заключает государственные контракты на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, на проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для государственных нужд, в том числе для обеспечения нужд Агентства;

осуществляет полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти в установленной сфере деятельности, в том числе имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям и федеральным государственным учреждениям, подведомственным Агентству;

организует создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов градостроительной деятельности; проведение территориального землеустройства в соответствии с решениями органов государственной власти, а также территориального землеустройства на землях, находящихся в федеральной собственности; подготовку землеустроительных материалов для установления Государственной границы Российской Федерации, границ субъектов Федерации и муниципальных образований; осуществление технической инвентаризации объектов градостроительной деятельности.

Соответствующие должностные лица и специалисты Агентства и его территориальных органов, ведающие вопросами государственного земельного контроля, являются соответственно главными государственными инспекторами Российской Федерации, ее субъектов, города или района по использованию и охране земель.

Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом (Росимущество), согласно Положению о нем, утвержденному Постановлением Правительства от 27 ноября 2004 г. <\*>, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению федеральным имуществом, в том числе в области земельных отношений, функции по оказанию государственных услуг и правоприменительные функции в сфере имущественных и земельных отношений.

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 49. Ст. 4897.

Агентство реализует свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы и подведомственные ему организации.

Агентство наделено следующими полномочиями в установленной сфере деятельности: осуществляет в порядке и пределах, определенных федеральным законодательством, полномочия собственника в отношении имущества федеральных государственных унитарных предприятий, федеральных государственных учреждений, акций (долей) акционерных (хозяйственных) обществ и иного имущества, в том числе составляющего государственную казну Российской Федерации, а также полномочия собственника по передаче федерального имущества юридическим и физическим лицам, приватизации (отчуждение) федерального имущества;

осуществляет учет федерального имущества, ведение реестра федерального имущества и выдачу выписок из указанного реестра;

осуществляет контроль за управлением, распоряжением, использованием по назначению и сохранностью земельных участков, находящихся в федеральной собственности и в государственной собственности (до разграничения государственной собственности на землю), а также иного федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении или в оперативном управлении федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений, а также переданного иным лицам, и при выявлении нарушений принимает в соответствии с законодательством РФ необходимые меры по их устранению и привлечению виновных лиц к ответственности;

проводит в пределах своей компетенции проверку использования имущества, находящегося в федеральной собственности, назначает и проводит документальные и иные проверки;

организует оценку имущества в целях осуществления имущественных и иных прав и законных интересов Российской Федерации, определяет условия договоров о проведении оценки федерального имущества;

приобретает в установленном порядке имущество в федеральную собственность, осуществляет передачу имущества, находящегося в федеральной собственности, в государственную собственность субъектов Федерации и в муниципальную собственность;

принимает в федеральную собственность имущество, созданное за счет средств федерального бюджета;

подготавливает и представляет в Минэкономразвития России проект программы приватизации федерального имущества на соответствующий год и предложения о формировании перечня стратегических предприятий и акционерных обществ, отчет о результатах приватизации федерального имущества за прошедший год, проекты решений Правительства о назначении представителей Российской Федерации в органы управления открытых акционерных обществ;

осуществляет в отношении федеральных государственных унитарных предприятий согласование сделок с недвижимым имуществом и согласование решения об участии предприятия в коммерческих и некоммерческих организациях;

принимает решения о реорганизации федеральных государственных унитарных предприятий в форме слияния и присоединения, а также их ликвидации;

осуществляет мероприятия по подготовке федеральных государственных унитарных предприятий и иных объектов к приватизации;

разрабатывает и утверждает условия конкурса при продаже приватизируемого федерального имущества;

принимает решение о проведении торгов в форме аукциона или готовит предложения о проведении торгов в форме конкурса и об условиях конкурса;

определяет существенные условия договоров купли-продажи земельных участков, заключаемых по результатам аукциона, а также осуществляет иные функции по управлению государственным имуществом, указанные в Положении об Агентстве.

Российский фонд федерального имущества (РФФИ), согласно его Уставу, утвержденному Постановлением Правительства РФ от 25 декабря 2002 г. <\*>, является специализированным государственным учреждением при Правительстве. Оно осуществляет в соответствии с законодательством РФ продажу приватизируемого федерального имущества, реализацию имущества, арестованного во исполнение судебных решений или актов органов, которым предоставлено право принимать решения об обращении взыскания на имущество, а также распоряжение и реализацию конфискованного, движимого бесхозного, изъятого и иного имущества, обращенного в собственность государства по основаниям, предусмотренным законодательными и иными нормативными правовыми актами РФ. Фонд имеет свои отделения, филиалы и представительства.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2002. N 52 (ч. II). Ст. 5229.

Основными задачами Фонда являются:

создание эффективной системы продажи федерального имущества; обеспечение интересов Российской Федерации на рынке корпоративных ценных бумаг;

создание условий для эффективного функционирования системы принудительного обращения взыскания на имущество должников, в том числе при истребовании задолженности по обязательным платежам в бюджеты и государственные внебюджетные фонды.

Фонд осуществляет от имени Правительства продажу приватизируемого имущества, земельных участков в соответствующих случаях, а также выступает организатором торгов по

продаже находящихся в федеральной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков. Фонд обеспечивает контроль за соблюдением покупателями договоров купли-продажи федерального имущества, заключенных Фондом.

В настоящее время мощности Фонда позволяют продавать около двух тысяч предприятий в год. Фонд является исключительным продавцом акций предприятий и, кроме того, осуществляет их оценку. За Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом остались полномочия по управлению акциями предприятий <\*>.

-----

<\*> РГ. 2004. 29 июля.

Функции по контролю и надзору в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами осуществляет Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству (ФСВТС России). Положение об этом федеральном органе исполнительной власти утверждено Указом Президента РФ от 16 августа 2004 г. <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 34. Ст. 3539.

Руководство деятельностью ФСВТС России осуществляет Президент РФ, а координацию и контроль ее деятельности - Министерство обороны РФ, которому она подведомственна.

В систему Службы входят центральный аппарат, ее территориальные органы и представительства в Российской Федерации и в иностранных государствах, а также организации, учреждаемые для обеспечения деятельности Службы.

Основными задачами ФСВТС России являются:

осуществление в соответствии с законодательством РФ контроля и надзора в области военно-технического сотрудничества;

участие в разработке совместно с другими федеральными органами исполнительной власти государственной политики в области военно-технического сотрудничества и внесение в установленном порядке соответствующих предложений Президенту, в Правительство и Минобороны России;

обеспечение совместно с другими федеральными органами исполнительной власти реализации основных направлений государственной политики в области военно-технического сотрудничества, определяемых Президентом РФ; осуществление в соответствии со своей компетенцией во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти государственного регулирования в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации. Федеральная служба представляет в Минобороны России проекты федеральных законов, международных договоров Российской Федерации, других нормативных правовых актов по вопросам военно-технического сотрудничества, а также вносит в установленном порядке проекты решений Президента и Правительства о поставках продукции военного назначения иностранным заказчикам и по другим вопросам, касающимся осуществления внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения.

Разумеется, внешнеторговая деятельность в этой сфере должна осуществляться таким образом, чтобы исключить возможность попадания продукции военного или двойного назначения в руки террористов, а также использования такой продукции для производства оружия массового уничтожения.

## **Глава 21. УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

### **§ 1. Организационно-правовая система управления**

Неотъемлемой частью управления экономикой является осуществление государственными органами функций в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской, аудиторской и другой деятельности, связанной с финансами. Финансы - локомотив экономики.

В соответствии со ст. 114 Конституции РФ Правительство разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение, а также отчет об исполнении федерального бюджета; обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики. Оно разрабатывает и реализует налоговую политику; обеспечивает совершенствование бюджетной системы; принимает меры по регулированию рынка ценных

бумаг; осуществляет управление внутренним и внешним долгом России; осуществляет в соответствии с Конституцией, федеральными законами, нормативными указами Президента валютное регулирование и валютный контроль; руководит валютно-финансовой деятельностью в отношении Российской Федерации с иностранными государствами; разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой политики цен.

Финансовая политика Правительства направлена на устранение главных причин инфляции, нейтрализацию ее разрушительного влияния на экономику и благосостояние людей. Для этого предусматривается прямое государственное регулирование, включающее: сокращение и ликвидацию дефицитного бюджета; ужесточение контроля за его исполнением и величиной государственного долга; сокращение объемов субсидий и дотаций; перерегистрацию и пересмотр налоговых льгот; программу мер по совершенствованию системы платежных и расчетных отношений между предприятиями и др.

Постановлением Правительства "О мерах по повышению результатов бюджетных расходов" от 22 мая 2004 г. <\*> одобрена Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 годах. Ею должны руководствоваться федеральные органы исполнительной власти при формировании и организации исполнения федерального бюджета, а также при подготовке проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов. Целью Концепции является создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики. Управление бюджетом сводится главным образом к контролю соответствия фактических и плановых показателей.

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 22. Ст. 2180.

Бюджетная политика - ключевое звено экономической политики государства. От качества федерального бюджета, заложенных в него параметров зависят уровень социальной защиты граждан, инвестиционные возможности государства, степень влияния России на международной арене и даже предпринимательская активность граждан. Приоритетные направления расходов, меры в области налоговой политики и межбюджетных отношений обозначаются в бюджетном послании Президента РФ в Федеральное Собрание и Правительство на очередной год.

Бюджет - это форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств Российской Федерации, ее субъектов или муниципальных образований. Бюджет должен быть реальным и выполнимым, в нем на основе точной оценки возможностей экономики и государства отражаются приоритеты экономической и социальной политики.

Бюджетный кодекс РФ устанавливает общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации, организации и финансирования бюджетной системы, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, определяет основы бюджетного процесса и межбюджетных отношений в стране, основания и виды ответственности за нарушения бюджетного законодательства.

Бюджетный кодекс определяет бюджетные полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления. Составление проектов бюджетов - исключительная прерогатива Правительства РФ, соответствующих органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Непосредственное составление проектов бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляют Министерство финансов РФ, финансовые органы субъектов Федерации и муниципальных образований.

Рассмотрение и утверждение проекта закона (иных нормативных правовых актов) на очередной финансовый год производится законодательным (представительным) органом, представительным органом местного самоуправления.

Исполнение федерального, государственного внебюджетного фонда, субъекта Федерации, территориального государственного внебюджетного фонда и местного бюджетов обеспечивается соответственно Правительством, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации, местной администрацией. Организация исполнения бюджета возлагается на соответствующий финансовый орган. Бюджет исполняется на основе единства кассы и подведомственности расходов. Кассовое обслуживание исполнения бюджетов осуществляется Федеральным казначейством.

Обеспечение бесперебойного и полноценного исполнения бюджета по расходам должно производиться прежде всего по защищенным статьям - заработной плате и др. Бюджет должен исполняться равномерно и неукоснительно. Этим целям служат утвержденные Правительством

18 октября 2004 г. Правила осуществления взаимных расчетов между главными распорядителями средств федерального бюджета по основаниям, предусмотренным законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 43. Ст. 4224.

Важное значение в обеспечении исполнения бюджета принадлежит бюджетному учету, который представляет собой упорядоченную систему сбора, регистрации и обобщения информации в денежном выражении о состоянии финансовых и нефинансовых активов и обязательств органов государственной власти, органов управления государственных внебюджетных фондов, органов управления территориальных государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления и созданных ими бюджетных учреждений.

Бюджетный учет осуществляется в соответствии с Федеральным законом "О бухгалтерском учете", бюджетным законодательством, иными нормативными правовыми актами РФ и Инструкцией по бюджетному учету, утвержденной Приказом Министерства финансов РФ от 26 августа 2004 г. <\*>. Указанная Инструкция учитывает изменения требований в подотчетности органов государственного управления, которые предусматривают их ответственность не только за разумное управление финансами, но и за эффективность бюджетной политики и достижение результатов в рамках временных ограничений и финансовых ресурсов.

-----

<\*> РГ. 2004. 12 окт.

Государство для осуществления возложенных на него задач и функций должно располагать собственными финансовыми ресурсами. Решающее значение в доходах государства имеют налоги и сборы.

Основы государственного управления в сфере федеральных налогов и сборов закреплены в Конституции РФ, Налоговом кодексе РФ, Федеральных законах "О налоговых органах Российской Федерации" от 21 марта 1991 г. (с изменениями и дополнениями) <\*>, "Об аудиторской деятельности" от 7 августа 2001 г. <\*\*\*> и ряде правовых актов по сбору и контролю за налогами и сборами. Региональные налоги и сборы устанавливаются как Налоговым кодексом РФ, так и законами субъектов РФ. Местные налоги устанавливаются Налоговым кодексом РФ и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. Налоговым законодательством определены общие начала и принципы, виды налогов и сборов, общие правила исполнения обязанности по уплате налогов и сборов, формы и порядок налогового контроля, виды налоговых правонарушений и ответственность за их совершение.

-----

<\*> ВВС. 1991. N 15. Ст. 492.

<\*\*\*> СЗ РФ. 2001. N 33 (ч. I). Ст. 3422.

Мировой опыт показывает, что успешно функционирующая рыночная экономика предполагает мощный налоговый аппарат, обеспечивающий неукоснительную уплату налогов. Он тем более необходим России, где в процессе перехода к рынку сокрытие доходов и уклонение от налогов представляют острейшую проблему. Основной причиной недопоступления налогов является общее состояние экономики регионов, характеризующееся слабым ростом производства, убыточностью многих предприятий из-за невысокой производительности труда и высоких налогов. Ясно, что улучшить платежную дисциплину возможно, только осуществив комплекс необходимых мер.

Одним из основных сегментов экономики является банковская система. Стратегия банковского развития на ближайшие годы предусматривает повышение роли банковского сектора в экономике страны. Банки обеспечивают финансирование коммерческих предприятий, оказывают базовые финансовые услуги широким слоям населения, а также осуществляют доступ к платежным системам. Кроме того, некоторые банки создаются в целях предоставления кредитов и поддержания ликвидности компаний в сложных рыночных отношениях.

Кредитование - вид банковских операций, сущность которых заключается в выдаче на определенный срок возвратных денежных средств под определенные проценты. Банковская система Российской Федерации, занимающаяся кредитованием, включает в себя Центральный банк России, кредитные организации, а также филиалы и представительства иностранных банков. Из более чем 1300 коммерческих банков половина находится в Москве. Доминирующую

позицию занимает Сберегательный банк России. Интерес к нему граждан понятен: его устойчивость является гарантией социальной стабильности, так как в общем объеме привлекаемых вкладов физических лиц всей банковской системой на 1 января 2003 г. вклады Сбербанка составляли 67,3%. Есть и другие банки, занимающие монопольное положение в иных финансовых сферах.

Конкуренция в банковской системе сейчас значительно возросла, повысились риски. Банк должен быть по-настоящему надежным, пользоваться полнейшим и безоговорочным доверием, а сведения о нем должны быть прозрачными. Вопрос о сохранности вкладов граждан в последнее время в связи с наличием случаев заказных банкротств банков и по другим причинам приобрел большую остроту. Поэтому 29 июля 2004 г. принят Федеральный закон "О выплатах Банка России по вкладам физических лиц в признанных банкротами банках, не участвующих в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации" <\*>. Целями Закона являются установление правовых, финансовых и организационных основ для осуществления указанных выплат и укрепление доверия к банковской системе Российской Федерации.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 31. Ст. 3232.

Порядок и условия осуществления мер по предупреждению несостоятельности (банкротства) кредитных организаций, а также особенности оснований и процедур признания кредитных организаций несостоятельными (банкротами) и их ликвидации в порядке конкурсного производства установлены Федеральным законом "О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций" от 25 февраля 1999 г. <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1999. N 9. Ст. 1097.

Важным шагом в совершенствовании организации работы в области финансов и кредита явился Федеральный закон "О защите конкуренции на рынке финансовых услуг" от 23 июня 1999 г. <\*>. Предмет его регулирования составляют отношения, влияющие на конкуренцию на рынке ценных бумаг, банковских услуг, страховых услуг и рынке иных финансовых услуг и связанные с защитой конкуренции на рынке финансовых услуг.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1999. N 26. Ст. 3174.

Отношения между кредитной организацией и государством характеризуются тем, что кредитная организация не отвечает по обязательствам государства и наоборот; органы законодательной и исполнительной власти и органы местного самоуправления не вправе вмешиваться в деятельность кредитных организаций, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Основными направлениями государственной денежно-кредитной политики на ближайшее время остаются: укрепление рубля, финансовая стабилизация, низкая инфляция, адаптация субъектов экономики, особенно банков, к новой ситуации и поиск ими неинфляционных факторов роста экономики.

Концепцией развития российских финансовых рынков предусматривается, что в 2004 - 2008 гг. Правительство совместно с Центральным банком России в рамках стратегии развития банковского сектора намерено повысить роль банковского сектора в экономике страны, принять меры по укреплению прав кредиторов, упрощению процедур слияний и присоединений, а также повышению эффективности участия государства в кредитных организациях. Правительство намерено развивать систему страхования вкладов и повышать привлекательность сектора финансовых услуг.

Рыночная экономика немыслима без существования такого ее сектора, как рынок ценных бумаг. В этой сфере важное значение имеют Федеральные законы "О рынке ценных бумаг" от 22 апреля 1996 г. <\*> и "О защите прав законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг" от 5 марта 1999 г. <\*\*\*>, а также Положение о предоставлении в Федеральную службу по финансовым рынкам электронных документов с электронной цифровой подписью <\*\*\*\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1996. N 17. Ст. 1918.

<\*\*\*> СЗ РФ. 1999. N 10. Ст. 1163.

<\*\*\*\*> РГ. 2004. 26 окт.



Названным Федеральным законом "О рынке ценных бумаг" регулируются отношения, возникающие при эмиссии и обращении эмиссионных ценных бумаг независимо от типа эмитента, а также особенности создания и деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг. В соответствии с этим Законом Федеральная служба по финансовым рынкам осуществляет деятельность, направленную на реализацию Комплексной программы мер по обеспечению прав вкладчиков и акционеров, исключению случаев обмана, массового нарушения прав вкладчиков со стороны самозванных банков и других организаций, не получивших соответствующих лицензий.

Постановлением Федеральной службы ценных бумаг от 18 февраля 2004 г. утверждено Положение о деятельности управляющих компаний акционерных инвестиционных фондов и паевых инвестиционных фондов <\*>. Положением установлены требования к этим управляющим компаниям по осуществлению ими своей деятельности в соответствии с Федеральным законом "Об инвестиционных фондах" от 29 ноября 2001 г. <\*\*\*>.

-----  
<\*> РГ. 2004. 8 мая.

<\*\*\*> СЗ РФ. 2001. N 49. Ст. 4562.

Отношения, возникающие при выпуске, эмиссии, выдаче и обращении ипотечных ценных бумаг, регулируются Федеральным законом "Об ипотечных ценных бумагах" от 11 ноября 2003 г. <\*> и Постановлением Правительства "Об утверждении Типовых правил доверительного управления ипотечным покрытием" от 15 октября 2004 г. <\*\*\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2003. N 46. Ст. 4448.

<\*\*\*> СЗ РФ. 2004. N 43. Ст. 4222.

Нельзя не учитывать и того, что в России сосредоточено значительное количество валюты, и если аккумулировать ее в российских банках, которые смогут инвестировать их в отечественную экономику, то не будет необходимости в зарубежных кредитах. Зарубежные инвесторы с большой неохотой идут на предоставление денег России. Для возрождения экономики России нужны значительные инвестиции, которые легче привлечь внутри путем создания благоприятных условий для аккумуляции валюты, имеющейся у населения страны.

Важное значение имеет деятельность государственных органов по использованию валюты в условиях рыночной экономики. При этом они руководствуются Федеральным законом "О валютном регулировании и валютном контроле" от 10 декабря 2003 г. <\*>. Целью Закона является обеспечение реализации единой государственной политики, а также устойчивости валюты Российской Федерации и стабильности внутреннего валютного рынка страны как факторов прогрессивного развития национальной экономики и международного экономического сотрудничества.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2003. N 50. Ст. 4859.

Валютные ограничения теперь могут устанавливаться не по разумению Центрального банка России, а на основании закрепленного в Законе перечня операций, на которые эти ограничения могут налагаться. Ввоз в Россию иностранной валюты и зарубежных ценных бумаг осуществляется без ограничения. Вывести из России, только обязательно задекларировав, можно не более 10 тыс. долларов США или эквивалентной им суммы в другой валюте.

Немаловажное значение при осуществлении государственными органами своих функций в сфере финансовой деятельности имеют также Закон РФ "Об организации страхового дела в Российской Федерации" от 27 ноября 1992 г. (с изменениями и дополнениями) <\*>, Федеральный закон "О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации" от 23 декабря 2003 г. <\*\*\*>, Положение о Государственном фонде драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 27 февраля 2003 г. <\*\*\*>.

-----  
<\*> ВВС. 1992. N 2. Ст. 56.

<\*\*\*> СЗ РФ. 2003. N 52 (ч. 1). Ст. 5029.

<\*\*\*> СЗ РФ. 2003. N 9. Ст. 866.

## **§ 2. Органы управления в сфере финансовой деятельности**

Министерство финансов РФ (Минфин России), согласно Положению о нем, утвержденному Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. <\*>, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, государственного долга, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности, производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней, таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров и транспортных средств, инвестирования средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии, организации и проведения лотерей, производства и оборота защищенной полиграфической продукции, финансового обеспечения государственной службы, противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 31. Ст. 3258.

Минфин России осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной налоговой службы, Федеральной службы страхового надзора, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, Федеральной службы по финансовому мониторингу и Федерального казначейства, а также контроль за исполнением Федеральной таможенной службой нормативных правовых актов по вопросам исчисления и взимания таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров и транспортных услуг.

Министерство самостоятельно принимает нормативные правовые акты, касающиеся исполнения бюджета, уплаты таможенных платежей, налогов, информации о ценных бумагах, ведения учета налогоплательщиков, информации о государственных долговых обязательствах, ведения лицевых счетов, сводного реестра главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, учета и расходования средств обязательного социального страхования, а также по другим вопросам, указанным в Положении о Министерстве. Например, Приказом Минфина России от 19 августа 2004 г. утверждены Условия эмиссии и обращения государственных сберегательных облигаций.

На Минфин России возложена ответственность за правильное использование средств Стабилизационного фонда РФ, которые в настоящее время предусматривается тратить лишь в двух случаях: либо на выплату внешнего долга, составляющего 123,5 млрд. долл., либо на покрытие дефицита Пенсионного фонда РФ. Правила управления средствами Стабилизационного фонда РФ утверждены Постановлением Правительства от 30 сентября 2004 г. <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 40. Ст. 3963.

Порядок открытия и ведения органами Федерального казначейства лицевых счетов для учета операций по исполнению расходов федерального бюджета определен Инструкцией Министерства финансов РФ от 31 декабря 2002 г. <\*>.

-----

<\*> РГ. 2004. 15 сент.

Министерство финансов РФ осуществляет организацию государственного контроля за качеством сортировки и оценки драгоценных камней и федерального пробирного надзора в соответствии с Федеральным законом "О драгоценных металлах и драгоценных камнях". Министерство ведет также специальный учет организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих операции с драгоценными металлами и драгоценными камнями.

Министерство осуществляет ряд других полномочий, указанных в Положении о нем.

Федеральная налоговая служба (ФНС России), согласно Положению о ней, утвержденному Постановлением Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. <\*>, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства РФ о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов, в случаях, предусмотренных законодательством РФ, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет иных обязательных платежей, а также за производством и оборотом этилового спирта, спиртосодержащей,

алкогольной и табачной продукции и за соблюдением валютного законодательства РФ в пределах компетенции налоговых органов.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 40. Ст. 3961; 2005. N 8. Ст. 654.

Служба является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственную регистрацию юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств, а также уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим представление в делах о банкротстве и в процедурах банкротства требований об уплате обязательных платежей и требований Российской Федерации по денежным обязательствам. В этом случае задача Службы - добиваться, чтобы при банкротстве государство получило положенную ему долю средств.

Служба и ее территориальные органы - управления Службы по субъектам Федерации, межрегиональные инспекции Службы, инспекции Службы по районам, районам в городах, городам без районного деления, инспекции Службы межрайонного уровня - составляют единую централизованную систему налоговых органов, функционирующих на основе Налогового кодекса РФ и иных нормативных правовых актов.

Служба с целью реализации полномочий в установленной сфере деятельности утверждает форму требуемых документов: налогового уведомления, требования об уплате налога, заявления о постановке на учет в налоговом органе и уведомления о постановке на учет, свидетельства о постановке на учет, решения руководителя налогового органа о проведении выездной налоговой проверки, акта об обнаружении фактов, свидетельствующих о нарушении лицами, не являющимися налогоплательщиками, плательщиками сборов или налоговыми агентами, законодательства о налогах и сборах и других документов.

Осуществляя свои контрольные и надзорные полномочия, Служба имеет право применять предусмотренные законодательством меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, а также санкции, направленные на недопущение и ликвидацию последствий, вызванных нарушением юридическими и физическими лицами обязательных требований в установленной сфере деятельности, с целью пресечения фактов нарушения законодательства РФ.

Федеральная служба страхового надзора (Росстрахнадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере страховой деятельности (страхового дела). Положение о Службе утверждено Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. <\*>. Свою деятельность Служба осуществляет непосредственно и через свои территориальные органы.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 28. Ст. 2904.

Служба осуществляет контроль и надзор за:  
соблюдением субъектами страхового дела страхового законодательства, в том числе путем проведения проверок их деятельности на местах;  
предоставлением субъектами страхового дела, в отношении которых принято решение об отзыве лицензии, сведений о прекращении их деятельности или ликвидации;  
обеспечением страховщиками их финансовой устойчивости и платежеспособности в части формирования страховых резервов, состава и структуры активов, принимаемых для покрытия страховых резервов, квот на перестрахование, нормативного соотношения собственных средств страховщика и принятых обязательств;  
соблюдением страховыми организациями требований законодательства РФ о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в части, относящейся к компетенции Службы.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор), согласно Положению о ней, утвержденному Постановлением Правительства РФ от 15 июня 2004 г. <\*>, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, а также функции органа валютного контроля.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 25. Ст. 2561.

Служба непосредственно и через свои территориальные органы осуществляет контроль и надзор за:

использованием средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности;

соблюдением резидентами и нерезидентами (за исключением кредитных организаций и валютных бирж) валютного законодательства РФ, требований актов органов валютного регулирования и валютного контроля, а также за соответствием проводимых валютных операций условиям лицензий и разрешений;

соблюдением требований бюджетного законодательства получателями финансовой помощи из федерального бюджета, гарантий Правительства, бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и бюджетных инвестиций;

исполнением органами финансового контроля федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления законодательства РФ о финансово-бюджетном контроле и надзоре.

В целях реализации полномочий в установленной сфере деятельности Служба вправе проверять денежные и иные документы в соответствующих организациях, осуществлять в рамках своей компетенции производство по делам об административных правонарушениях, а также осуществлять другие действия, указанные в Положении о Службе.

Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и координирующим деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти.

Согласно Положению, утвержденному Постановлением Правительства РФ от 23 июня 2004 г. <\*>, Служба непосредственно и через свои территориальные органы: осуществляет контроль и надзор за выполнением юридическими и физическими лицами требований законодательства РФ о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученным преступным путем, и финансированию терроризма, привлечение к ответственности лиц, допустивших нарушение этого законодательства; осуществляет сбор, обработку и анализ информации об операциях (сделках) с денежными средствами или иным имуществом, подлежащим контролю; осуществляет необходимые проверки, получает информацию (за исключением информации о частной жизни граждан), а также вправе совершать другие действия, указанные в Положении о Службе.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 26. Ст. 2676.

В своей деятельности Служба руководствуется Федеральным законом "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем" (с последующими изменениями) от 7 августа 2001 г. <\*>. В настоящее время в базе данных Службы находится более 2,5 млн. сообщений о подозрительных и сомнительных сделках в финансовой сфере, из которых более 80% приходится на банки <\*\*\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2001. N 33 (ч. I). Ст. 3418.

<\*\*\*> РГ. 2004. 1 сент.

Федеральное казначейство (Казначейство России), согласно Положению о нем, утвержденному Постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. <\*>, является федеральным органом исполнительной власти (федеральной службой), осуществляющим в соответствии с законодательством РФ правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 49. Ст. 4908.

Казначейство России осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, органами

местного самоуправления, Центральным банком РФ, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральное казначейство осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

доводит до главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета показатели сводной бюджетной росписи, лимиты бюджетных обязательств и объемы финансирования;

ведет учет операций по кассовому исполнению федерального бюджета;

открывает в Центральном банке РФ и кредитных организациях счета по учету средств федерального бюджета и иных средств в соответствии с законодательством РФ, устанавливает режимы счетов федерального бюджета;

открывает и ведет лицевые счета и сводный реестр главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;

ведет учет показателей сводной росписи федерального бюджета, лимитов бюджетных обязательств и их изменений;

составляет и представляет в Министерство финансов РФ оперативную информацию и отчетность об исполнении федерального бюджета, отчетность о наполнении консолидированного бюджета Российской Федерации;

осуществляет кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также осуществляет иные функции в соответствии с Положением о Казначействе России.

Центральный банк РФ (Банк России) подотчетен Государственной Думе РФ. Его функции и полномочия предусмотрены Конституцией и Федеральным законом о нем от 10 июля 2002 г. <\*>. В своей деятельности он руководствуется также Законом РФ "О банках и банковской деятельности" от 2 декабря 1990 г. (в ред. Федерального закона от 3 февраля 1996 г., с последующими изменениями и дополнениями) <\*>. Свои функции и полномочия Банк России осуществляет независимо от других федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Банк России является органом государственного денежно-кредитного и валютного регулирования и банковского надзора.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2002. N 28. Ст. 2790.

<\*> ВВС. 1990. N 27. Ст. 357; СЗ РФ. 1996. N 6. Ст. 492.

Банк России представляет собой единую централизованную систему с вертикальной структурой управления. В систему Банка России входят центральный аппарат, территориальные учреждения, расчетно-кассовые центры, вычислительные центры, полевые учреждения, учебные и другие учреждения.

Управление Банком России осуществляет Совет директоров, в состав которого входит Председатель Банка, назначаемый Государственной Думой по представлению Президента, и 12 членов Совета директоров, работающих на постоянной основе. Члены Совета директоров назначаются на должность по представлению Председателя Банка, согласованному с Президентом. Министр финансов РФ и министр экономического развития и торговли РФ или по их поручению по одному из их заместителей участвуют в заседаниях Совета директоров с правом совещательного голоса.

Целями деятельности Банка России являются: защита и обеспечение устойчивости рубля; денежная эмиссия, развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации; обеспечение эффективности и бесперебойного функционирования платежной системы.

Банк России и Правительство информируют друг друга о предполагаемых действиях, имеющих общегосударственное значение, координируют свою политику, проводят регулярные взаимные консультации.

Банк России консультирует Минфин России по вопросам графика выпуска государственных ценных бумаг и погашения государственного долга страны с учетом их воздействия на состояние банковской системы Российской Федерации и приоритетов единой государственной денежно-кредитной политики.

По вопросам, отнесенным к компетенции Банка России, он издает в форме указаний, положений и инструкций нормативные акты, обязательные для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц.

Федеральная служба по финансовым рынкам (ФСФР России) находится в непосредственном ведении Правительства. Служба, согласно Положению о ней, утвержденному Постановлением Правительства от 30 июня 2004 г. <\*>, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору в сфере финансовых рынков (за исключением страховой, банковской и аудиторской деятельности). Свою деятельность она осуществляет непосредственно и через свои территориальные органы. Положение о территориальных органах утверждено Приказом Службы от 2 сентября 2004 г.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 27. Ст. 2780.

Служба самостоятельно принимает нормативные правовые акты по утверждению: стандартов эмиссии ценных бумаг, проспектов ценных бумаг эмитентов и порядка государственной регистрации выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг (за исключением государственных и муниципальных бумаг, а также облигаций Банка России);

единых требований к правилам осуществления профессиональной деятельности с ценными бумагами;

обязательных требований к порядку ведения реестра владельцев ценных бумаг;

обязательных для профессиональных участников рынка ценных бумаг, за исключением кредитных организаций, нормативов достаточности собственных средств и иных требований, направленных на снижение рисков профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, а также на исключение конфликта интересов, в том числе при оказании брокерам, являющимся финансовыми консультантами, услуг по размещению эмиссионных ценных бумаг;

иных нормативных правовых актов, принятие которых отнесено федеральными законами и нормативными правовыми актами Президента и Правительства к компетенции федерального органа исполнительной власти в области финансовых рынков, федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг, а также уполномоченного федерального органа исполнительной власти по государственному регулированию деятельности негосударственных пенсионных фондов по негосударственному пенсионному обеспечению, обязательному пенсионному страхованию и профессиональному пенсионному страхованию в части надзора и контроля.

Осуществляя полномочия по контролю и надзору, Служба регистрирует: выпуски эмиссионных ценных бумаг и отчеты об итогах выпусков; правила доверительного управления паевыми инвестиционными фондами и ипотечным покрытием; осуществляет лицензирование, приостанавливает эмиссию ценных бумаг. Служба проводит необходимые проверки и выдает предписания, запрещает или ограничивает на срок до шести месяцев проведение профессиональными участниками отдельных операций на рынке ценных бумаг, а также решает другие задачи, указанные в Положении о Службе.

Успешное выполнение задач и функций Службы и ее территориальных органов во многом зависит от квалификации специалистов рынка ценных бумаг. Поэтому 24 декабря 2003 г. Федеральной комиссией по рынку ценных бумаг было утверждено Положение о них <\*>, которым определен порядок аттестации работников организаций, осуществляющих деятельность по управлению инвестиционными фондами, паевыми инвестиционными фондами и негосударственными пенсионными фондами, и организаций, осуществляющих деятельность специализированных депозитариев.

-----  
<\*> РГ. 2004. 12 февр.

## **Глава 22. УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ПРОМЫШЛЕННОСТИ И ЭНЕРГЕТИКИ**

### **§ 1. Организационно-правовая система управления**

Промышленность представляет собой важнейшую часть экономики страны, основу ее экономической мощи и обороноспособности. Назначение промышленности - обеспечить народное хозяйство современными машинами, оборудованием и другой высокотехнологичной продукцией, выпуск пользующихся спросом качественных товаров для населения.

Понятие промышленности охватывает ряд отраслей. Некоторые их группы именуются комплексами: промышленный, оборонно-промышленный, топливно-энергетический, ядерно-

энергетический, ядерный, оружейный и др. Отрасли, в свою очередь, подразделяются на объединения, предприятия, организации.

В условиях рыночной экономики важной формой организации управления промышленностью стало создание финансово-промышленных групп (ФПГ), действующих на основе Федерального закона "О финансово-промышленных группах" от 30 ноября 1995 г. <\*>. Финансово-промышленная группа формируется в целях объединения материальных и финансовых ресурсов ее участников (крупных предприятий, НИИ, КБ) для повышения конкурентоспособности и эффективности производства, создания рациональных технологических и кооперационных связей, увеличения экспортного потенциала, ускорения научно-технического прогресса и привлечения инвестиций.

-----

<\*> СЗ РФ. 1995. N 49. Ст. 4697.

В настоящее время одним из устойчиво работающих производственных комплексов российской экономики является топливно-энергетический комплекс. Он определяющим образом влияет на состояние и перспективы развития национальной экономики, обеспечивая около 1/4 производства внутреннего валового продукта, 1/2 объема промышленного производства и доходов консолидированного бюджета России, примерно половину доходов федерального бюджета, экспорта и валютных поступлений. Основная деятельность организаций топливно-энергетического комплекса связана с производством электрической, тепловой энергии, добычей и транспортировкой природного газа, нефти и нефтепродуктов, угля. Поэтому государство уделяет особое внимание обеспечению бесперебойной работы этих организаций, совершенствованию системы управления топливно-энергетическим комплексом, сбережению энергоресурсов. Эти цели нашли отражение, в частности, в Федеральных законах "О газоснабжении в Российской Федерации" от 31 марта 1999 г. <1>, "Об электроэнергетике" от 26 марта 2003 г. <2>, Основных направлениях реформирования электроэнергетики Российской Федерации, одобренных Постановлением Правительства от 11 июля 2001 г. <3>, Энергетической стратегии России на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства от 28 августа 2003 г. <4>, и ряде других правовых актов.

-----

<1> СЗ РФ. 1999. N 14. Ст. 1667.

<2> СЗ РФ. 2003. N 13. Ст. 1177.

<3> СЗ РФ. 2001. N 29. Ст. 3032.

<4> СЗ РФ. 2003. N 36. Ст. 3531.

Для топливно-энергетического комплекса характерна организация крупных производственных объединений - таких как РАО "Газпром", РАО "ЕЭС России", "Нефтяная компания "ЛУКОЙЛ" и т.п. "Газпром" - один из главных источников пополнения федерального бюджета. Правительственная программа предусматривает дальнейшее увеличение доли российского газа в европейском энергобалансе (нынешняя доля - 20%), реформирование РАО "ЕЭС России" с целью создания более благоприятных рыночных условий для модернизации действующих и строительства новых генерирующих мощностей по продаже электроэнергии.

Сейчас экономика России сильно зависит от нефтегазодобычи. Поэтому Правительство большое внимание уделяет развитию конкурентной среды в нефтяном и газовом секторах, обеспечению гарантий недискриминационного доступа производителей к магистральному трубопроводному транспорту, а также организации разведки новых месторождений нефти и газа.

В условиях ужесточающейся конкуренции на мировых рынках электроэнергия может стать для России одним из наиболее привлекательных экспортных товаров. Причем наиболее прибыльными с этой точки зрения являются прежде всего атомные киловатты, стоимость которых в России примерно в три раза ниже, чем в Западной Европе. Поэтому Постановлением Правительства от 21 июля 1998 г. утверждена Программа развития атомной энергетики Российской Федерации на 1998 - 2005 годы и на период до 2010 года <\*>. Программа основывается на необходимости развития атомной энергетики как неотъемлемой части топливно-энергетического комплекса страны с размещением АЭС в регионах, для которых получены соответствующие согласования на их строительство. Предусматривается повышение безопасности эксплуатации действующих АЭС, замещение выбывающих АЭС и ТЭС энергоблоками АЭС нового поколения, экономия органического топлива и улучшение экологической обстановки. Сейчас в России эксплуатируются 30 ядерных энергоблоков на десяти АЭС.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1998. N 32. Ст. 3879.

Вопросы использования атомной энергии регулируются Федеральным законом "Об использовании атомной энергии" от 21 ноября 1995 г. (с изменениями от 22 августа 2004 г.) <\*> и Постановлением Правительства "О международном сотрудничестве в области мирного использования атомной энергии" от 24 августа 2004 г. <\*\*\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 1995. N 48. Ст. 4552.

<\*\*\*> СЗ РФ. 2004. N 35. Ст. 3647.

За долгие годы в России сложился мощный оборонно-промышленный комплекс, вобравший в себя лучшие научные и производственные силы. О его возможностях можно судить хотя бы по тому факту, что на предприятиях этого комплекса проводилось более 60% всех национальных научных исследований и разработок военного и гражданского характера. Был создан ряд уникальных высоких технологий, по которым наша страна и в нынешних сложных условиях продолжает опережать ведущие страны мира.

В современных условиях важное значение в укреплении обороноспособности государства придается развитию авиа- и космической промышленности. Законом РФ "О космической деятельности" от 20 августа 1993 г. (с изменениями и дополнениями) <\*> предусмотрено, что создание, изготовление и использование космической техники в научных и социально-экономических целях осуществляются в соответствии с федеральной космической программой России.

-----

<\*> СЗ РФ. 1996. N 50. Ст. 5609.

Производственная деятельность связана с техническим регулированием. Федеральный закон "О техническом регулировании" от 27 декабря 2002 г. <\*> устанавливает области регулирования общих и специальных технических регламентов. Требования общих технических регламентов обязательны для применения и соблюдения в отношении любых видов продукции, процессов ее производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации. Обеспечение разработки и принятия общих технических регламентов является одной из важнейших задач государственных органов, так как основная цель общих технических регламентов - обеспечение безопасности жизни и здоровья граждан путем законодательного закрепления требований к продукции и процессу ее производства. Специальные технические регламенты устанавливают обязательные требования, отражающие специфику отдельных видов продукции и процессов ее производства. Распоряжением Правительства от 6 ноября 2004 г. утверждена Программа разработки технических регламентов на 2004 - 2006 годы.

-----

<\*> СЗ РФ. 2002. N 52 (ч. I). Ст. 5140.

Закон РФ "О недрах" (в ред. Федерального закона от 3 марта 1995 г., с последующими изменениями и дополнениями) <\*> содержит правовые и экономические основы комплексного рационального использования и охраны недр, обеспечивает защиту интересов государства и граждан Российской Федерации, а также прав пользователей недр. Закон регулирует отношения, возникающие в связи с геологическим изучением, использованием и охраной недр, а также в связи с использованием отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, торфа, сапропелей и иных специфических минеральных ресурсов. Законом определены также требования, предъявляемые к пользователям недр.

-----

<\*> СЗ РФ. 1995. N 10. Ст. 823; 2000. N 2. Ст. 141.

## **§ 2. Органы управления в сфере промышленности и энергетики**

Министерство промышленности и энергетики РФ (Минпромэнерго России), согласно Положению о нем, утвержденному Постановлением Правительства от 16 июня 2004 г. <\*>, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере промышленности, оборонно-промышленного и топливно-энергетического комплексов, а также в



области развития авиационной техники, технического регулирования и обеспечения единства измерений, освоения месторождений полезных ископаемых на основе соглашений о разделе продукции, науки и техники в интересах обороны и безопасности государства.

---

<\*> СЗ РФ. 2004. N 25. Ст. 2566.

Минпромэнерго России в пределах своей компетенции осуществляет функции федерального органа по техническому регулированию и уполномоченного органа по соглашениям о разделе продукции в отношении участков недр и месторождений всех видов полезных ископаемых.

Минпромэнерго России осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федерального агентства по промышленности, Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии, Федерального агентства по энергетике.

Министерство самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты:

по вопросам, касающимся порядка, объема, форм и сроков предоставления информации для ведения сводного реестра организаций оборонно-промышленного комплекса и уникальной стендовой испытательной базы, а также принятия решений о включении организаций в реестр и их исключении из реестра;

перечень взаимных поставок специальных комплектующих изделий и материальных ресурсов для изготовления продукции военного и гражданского назначения в рамках производственной кооперации государств - участников СНГ;

годовые и квартальные балансы по основным видам топлива, нефтепродуктов и сжиженных углеводородных газов;

формы представления инвестиционных программ субъектов естественных монополий;

методику формирования контрольных цифр средств государственной поддержки угольной отрасли по направлениям финансирования;

нормативы удельного расхода топлива, нормативы создания запасов топлива, нормативы технологических потерь электрической и тепловой энергии, углеводородного сырья;

правила учета газа, регистрации деклараций о соответствии продукции нормам технических регламентов, метрологические правила и нормы, а также нормативные правовые акты по другим вопросам в установленной сфере деятельности министерства и подведомственных федеральных агентств.

Федеральное агентство по промышленности (Роспром), согласно Положению о нем, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере машиностроения, металлургической, химической, нефтехимической, биотехнологической, медицинской, легкой, лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей, авиационной, судостроительной, электронной промышленности, промышленности средств связи, радиопромышленности, промышленности боеприпасов и специальной химии, химического разоружения, промышленности обычных вооружений, а также уполномоченным (национальным) органом Российской Федерации по выполнению Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и его уничтожения и Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления запасов бактериологического (биологического) и токсичного оружия и об их уничтожении.

Роспром осуществляет свою деятельность непосредственно и через подведомственные организации. Полномочия Роспрома в указанной сфере деятельности подробно изложены в Положении о нем, утвержденном Постановлением Правительства от 16 июня 2004 г. <\*>.

---

<\*> СЗ РФ. 2004. N 25. Ст. 2567.

Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Ростехрегулирование) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере технического регулирования и метрологии. Свою деятельность Агентство осуществляет непосредственно и через подведомственные организации. Оно руководит деятельностью Государственной метрологической службы, Государственной службы времени, частоты и определения параметров вращения Земли, Государственной службы стандартных справочных данных о физических константах и свойствах веществ и материалов, Государственной службы стандартных образцов состава и свойств веществ и материалов.

Объем полномочий Агентства определен Положением о нем, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 25. Ст. 2575.

Федеральное агентство по энергетике (Росэнерго) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере производства и использования топливно-энергетических ресурсов. Положение о нем утверждено Постановлением Правительства от 16 июня 2004 г. <\*>. Свою деятельность Агентство осуществляет непосредственно и через подведомственные организации.

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 25. Ст. 2569.

Агентство осуществляет экономический анализ деятельности подведомственных государственных унитарных предприятий и утверждает экономические показатели их деятельности, проводит в подведомственных организациях проверки финансово-хозяйственной деятельности и использования имущественного комплекса; осуществляет функции государственного заказчика по организации выполнения межгосударственных программ, федеральных целевых программ и федеральной адресной инвестиционной программы; осуществляет формирование государственных информационных ресурсов топливно-энергетического комплекса и распоряжение ими; разработку и доведение до получателей средств государственной поддержки угольной промышленности, обеспечение контроля за распределением, доведением до получателей и целевым использованием этих средств; работы и мероприятия, связанные с подготовкой и реализацией соглашений о разделе продукции, а также иные функции, указанные в Положении о нем.

Кроме Минпромэнерго России и находящихся в его ведении федеральных агентств, управление в рассматриваемой сфере осуществляют также Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральное агентство по атомной энергии и Федеральное космическое агентство, руководство которыми осуществляет непосредственно Правительство.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия (в том числе в области обращения с отходами производства и потребления), безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, охраны недр, промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения), безопасности электрических и тепловых установок и сетей (кроме бытовых установок и сетей), безопасности гидротехнических сооружений на объектах промышленности и энергетики, безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения, а также специальные функции в области государственной безопасности в указанной сфере.

Ростехнадзор является:

органом государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии;

специально уполномоченным органом в области промышленной безопасности;

органом государственного горного надзора;

специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы в установленной сфере деятельности;

органом государственного энергетического надзора;

специально уполномоченным органом в области охраны атмосферного воздуха.

Ростехнадзор осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы. Положением о Ростехнадзоре, утвержденным Постановлением Правительства от 30 июля 2004 г. <\*>, определен круг вопросов, по которым он самостоятельно принимает нормативные правовые акты, а также осуществляет контроль и надзор в установленной сфере деятельности.

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 32. Ст. 3348.

С целью реализации этих полномочий Ростехнадзор наделен необходимыми правами, в частности, правом применять предусмотренные законодательством РФ меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и пресечение нарушений юридическими лицами и гражданами требований в установленной сфере деятельности, а также по ликвидации последствий указанных нарушений. Ростехнадзор в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях обладает юрисдикционными полномочиями.

В своей практической деятельности Ростехнадзор руководствуется Федеральными законами "О радиационной безопасности населения" от 9 января 1996 г. <\*>, "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" от 21 июля 1997 г. <\*>, Постановлением Правительства "О финансировании мероприятий по энергетическому надзору и контролю" от 2 сентября 2004 г. <\*\*\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1996. N 3. Ст. 141.

<\*> СЗ РФ. 1997. N 30. Ст. 3588.

<\*\*\*> СЗ РФ. 2004. N 36. Ст. 3672.

В целях снижения энергоемкости отраслей экономики России Правительством РФ 17 ноября 2001 г. была утверждена Федеральная целевая программа "Энергоэффективная экономика на 2002 - 2005 годы и на перспективу до 2010 года" <\*>. Основными целями Программы являются: реализация положений энергетической стратегии России; перевод экономики России на энергосберегающий путь развития за счет всемерного использования энергосберегающих технологий и оборудования; снижение издержек производства в энергетическом секторе, в том числе на транспорте; снижение негативного воздействия сектора на окружающую природную среду.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2001. N 49. Ст. 4621.

Федеральное агентство по атомной энергии (Росатом) является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по проведению государственной политики, нормативному правовому регулированию, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере использования атомной энергии, развития и безопасного функционирования атомной энергетики, ядерного оружейного комплекса, ядерно-топливного цикла, атомной науки и техники, ядерной и радиационной безопасности, нераспространения ядерных материалов и технологий, а также международного сотрудничества в этой сфере.

Росатом в соответствии с Положением о нем, утвержденным Постановлением Правительства от 28 июня 2004 г. <\*>, является органом государственного управления использованием атомной энергии, государственным компетентным органом по ядерной и радиационной безопасности при перевозках ядерных материалов, радиоактивных веществ и изделий из них, центральным государственным органом и пунктом связи в соответствии с международной Конвенцией о физической защите ядерного материала и национальным компетентным органом по выполнению обязательств Российской Федерации в области обеспечения физической защиты ядерного материала в Международном агентстве по атомной энергии и других международных организациях.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 27. Ст. 2779.

Росатом самостоятельно принимает нормативные правовые акты, определяющие: порядок государственного учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов; порядок ведения учета и контроля являющихся собственностью иностранных государств ядерных материалов, временно находящихся на территории России; порядок выдачи сертификатов (разрешений) на перевозки радиоактивных материалов и ведения их реестра; порядок организации охраны объектов, являющихся государственной собственностью, государственных унитарных предприятий и государственных учреждений, находящихся в ведении Агентства; порядок выдачи свидетельств на право управления предприятиями ядерно-энергетического комплекса и по другим вопросам.

Правительством РФ 15 декабря 2000 г. утверждено Положение о государственном учете и контроле ядерных материалов <\*>, которым определены задачи и порядок ведения этого учета

и контроля, а также порядок взаимодействия заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, Российской академии наук и организаций, осуществляющих обращение с ядерными материалами. Эта система учета и контроля - важный элемент системы государственного управления использованием атомной энергии в мирных и оборонных целях.

-----

<\*> СЗ РФ. 2000. N 52 (ч. II). Ст. 5145.

Федеральным законом "О радиационной безопасности населения" от 9 января 1996 г. <\*> установлены основные гигиенические нормативы (допустимые пределы доз) облучения на территории Российской Федерации в результате использования источников ионизирующего излучения, а также порядок осуществления государственного надзора и контроля в этой сфере.

-----

<\*> СЗ РФ. 1996. N 3. Ст. 141.

Задачи Росатома по выполнению обязательств Российской Федерации на международной арене определены Постановлением Правительства "О международном сотрудничестве в области мирного использования атомной энергии" от 24 августа 2004 г. <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 35. Ст. 3647.

Федеральное космическое агентство (Роскосмос), согласно Положению о нем, утвержденному Постановлением Правительства от 26 июня 2004 г. <\*>, является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по обеспечению реализации государственной политики и нормативному правовому регулированию, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере космической деятельности, международного сотрудничества при реализации совместных проектов и программ в области космической деятельности, проведения организациями ракетно-космической промышленности работ по ракетно-космической технике военного назначения, боевой ракетной технике стратегического назначения, а также функции по общей координации работ, проводимых на космодроме "Байконур".

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 27. Ст. 2777.

Роскосмос самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности; организует использование (эксплуатацию) космической техники в целях реализации Федеральной космической программы, системные исследования по обоснованию основных направлений развития космической техники научного и социально-экономического назначения, а также совместно с Министерством обороны РФ - космической техники двойного назначения; организует и координирует работы по коммерческим проектам и содействует их осуществлению; организует и обеспечивает совместно с Министерством обороны РФ запуски космических аппаратов социально-экономического и научного назначения и управление ими в полете.

## **Глава 23. УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ АГРОПРОМЫШЛЕННОГО И РЫБОХОЗЯЙСТВЕННОГО КОМПЛЕКСА**

### **§ 1. Организационно-правовая система управления**

Агропромышленный комплекс охватывает все отрасли народного хозяйства, которые несут ответственность за производство, заготовку, транспортировку, хранение, переработку и доведение до потребителя сельскохозяйственной продукции, продовольствия для населения и сырья для промышленности. Сюда относятся государственный, коллективный, кооперативный, акционерный, фермерский и мелкотоварный сектора, имеющие разнообразные организационно-правовые формы объединений и предприятий сельского хозяйства, пищевой и перерабатывающей промышленности, а также соответствующие органы управления. На долю предприятий, основанных на частной собственности, приходится более 90% производимой продукции.

Экономические реформы резко изменили организационную структуру агропромышленного комплекса. В его составе функционирует большое число различных организационных форм коллективного и индивидуального производительного труда. Частично

сохранились совхозы и колхозы, появились товарищества различных типов, акционерные общества открытого типа, подсобные хозяйства предприятий и организаций, крестьянские (фермерские) хозяйства и др.

Помимо основных отраслей агропромышленного комплекса - полеводства, в частности зернового производства и животноводства, к этому комплексу относятся специальные отрасли: рыболовство, лесного, водного и охотничьего хозяйства, производство этилового спирта и табачной продукции.

С агропромышленным комплексом связана жизнь и работа 35% российских граждан. И от того, как будет развиваться ситуация в этой отрасли, во многом зависит социальное благополучие всей страны.

В результате ликвидации монополии государственной собственности на землю в России в ходе экономических реформ создан новый класс земельных собственников. В собственность гражданам и организациям передано 130 млн. га земли, которые могут вступать в полноценный оборот, быть товаром. Поэтому особо важное значение имеет Земельный кодекс РФ, принятый в 2001 г. Предметом его регулирования являются отношения по использованию и охране земель Российской Федерации (кроме земель сельскохозяйственного назначения) как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Кодексом определены виды собственности на землю (собственность граждан и юридических лиц, федеральная собственность, собственность субъектов Федерации, муниципальная собственность), основания ее формирования, права и обязанности собственников земельных участков, пользователей земли, арендаторов, а также их ответственность за земельные правонарушения.

Для сохранения целевого использования земель сельскохозяйственного назначения 24 июля 2002 г. был принят Федеральный закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" (с изменениями и дополнениями) <\*>. Закон установил правила и ограничения, применяемые к обороту земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения. Но действие Закона не распространяется на земельные участки, предоставленные из земель сельскохозяйственного назначения гражданам для индивидуального жилищного, гаражного строительства, ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства, животноводства и огородничества, а также на земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями. Оборот указанных земельных участков регулируется Земельным кодексом РФ.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2002. N 30. Ст. 3018.

Основополагающее значение для развития сельского хозяйства имеют Федеральные законы "О крестьянском (фермерском) хозяйстве" от 11 июня 2003 г. <\*> и "О личном подсобном хозяйстве" от 7 июля 2003 г. <\*\*\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2003. N 24. Ст. 2249.

<\*\*\*> СЗ РФ. 2003. N 28. Ст. 2881.

Производимая в настоящее время сельскохозяйственная продукция не обеспечивает потребность населения в продуктах питания и в страну по-прежнему поступает много импортных продуктов (например, мясо, сахар, рис, фрукты). В связи с этим 3 декабря 2002 г. Правительством была принята Федеральная целевая программа "Социальное развитие села до 2010 года" <\*>. В ней определены конкретные меры по государственной поддержке АПК по выводу его из кризисного состояния, в котором он оказался после приватизации и проведенных экономических реформ. Для своего развития сельское хозяйство остро нуждается в инвестициях. Однако уровень бюджетной поддержки АПК неадекватен вкладу отрасли в формирование внутреннего валового продукта страны. Нуждалась в разработке и методика эффективного использования средств федерального бюджета на поддержку АПК. Поэтому 30 января 2003 г. было принято Постановление Правительства "О реализации Федерального закона "О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей" <\*\*\*>. Постановлением Правительства утверждена Методика расчета показателей финансового состояния сельскохозяйственных товаропроизводителей.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2002. N 49. Ст. 4887.

<\*\*\*> СЗ РФ. 2003. N 6. Ст. 523.

Рыбное хозяйство в России является комплексным сектором экономики, включающим широкий спектр видов деятельности - от прогнозирования сырьевой базы отрасли до организации торговли рыбной продукцией в стране и за рубежом. В рыбохозяйственном комплексе работают более 4 тыс. предприятий различных форм собственности.

В экономике страны рыбное хозяйство играет важную роль в качестве поставщика пищевой, кормовой и технической продукции. В общем балансе потребления животных белков доля рыбных белков составляет около 10%, а в мясорыбном хозяйстве - около 25%. Для районов Дальнего Востока и Крайнего Севера рыбный промысел является основным источником обеспечения жизнедеятельности населения.

К сожалению, в рыбной отрасли в настоящее время сложилась критическая ситуация. Рыболовный флот, на 70% состоящий из морально и физически устаревших судов, не годен для эффективной работы. Численность работающих в рыбном хозяйстве сократилась на 30%. Угрожающе возросла промысловая нагрузка на собственные водные биоресурсы. Поэтому Правительством 2 сентября 2003 г. одобрена Концепция развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 года <\*>. В ней сформулированы цели, задачи, направления и способы обеспечения интересов России в сфере эффективного использования водных биологических ресурсов. Главной целью Концепции является увеличение к 2020 г. добычи рыбы и морепродуктов в два раза, при этом предусматривается, что все добытое рыбное сырье будет реализовываться в Российской Федерации, а на экспорт - поставляться готовая продукция. Реализации этой концепции должен служить принятый 20 декабря 2004 г. Федеральный закон "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2003. N 36. Ст. 3557.

<\*> СЗ РФ. 2004. N 52 (ч. I). Ст. 5270.

## **§ 2. Органы управления в сфере агропромышленного и рыбохозяйственного комплекса**

Министерство сельского хозяйства РФ (Минсельхоз России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, включая животноводство, ветеринарию, растениеводство, карантин растений, мелиорацию, плодородие почв, регулирование рынка сельскохозяйственного 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, а также в сфере рыболовства, производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота и морских рыбных портов, находящихся в ведении Федерального агентства по рыболовству, охраны, изучения, сохранения, воспроизводства и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, водных биологических ресурсов и среды их обитания.

Минсельхоз России осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федерального агентства по рыболовству и Федерального агентства по сельскому хозяйству.

Министерство самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты:

правила использования и охраны объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты и рыболовства;

правила предоставления отраслевых субсидий и субвенций;

методику расчета ущерба, причиненного водным биологическим ресурсам и среде их обитания;

порядок и условия проведения бонитировки племенной продукции (материала);

о порядке государственной регистрации селекционных достижений в животноводстве и семеноводстве, пестицидов и агрохимикатов, лекарственных средств для животных, кормов и кормовых добавок;

о порядке учета зерна и продуктов его переработки;

по вопросам общих допустимых уловов во внутренних пресноводных водоемах;

по другим вопросам, указанным в Положении о Министерстве, утвержденном Постановлением Правительства от 28 июня 2004 г. <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 27. Ст. 2778.

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор), согласно Положению о ней, утвержденному Постановлением Правительства от 30 июня 2004 г. <\*>, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере ветеринарии, карантина и защиты растений, использования пестицидов и агрохимикатов, обеспечения плодородия почв, селекционных достижений, охраны, воспроизводства, использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, водных биологических ресурсов и среды их обитания, а также функции по защите населения от болезней, общих для человека и животных. Служба осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы.

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 15. Ст. 1493; РГ. 2004. 15 июля.

Служба осуществляет надзор за юридическими и физическими лицами, проводит экспертизы, обследования, исследования, испытания, оценку, отбор проб, образцов, досмотр и осмотр, посещение подконтрольных объектов и субъектов, выдачу заключений, а также иные работы в установленной сфере деятельности. Она выдает лицензии на отдельные виды деятельности в области племенного животноводства, элитного семеноводства, осуществляет деятельность по хранению зерна и продуктов его переработки.

Служба осуществляет контроль за соблюдением требований законодательства РФ в сфере ветеринарии и карантина растений на Государственной границе Российской Федерации и на транспорте.

Порядок осуществления государственного ветеринарного надзора определен Законом РФ "О ветеринарии" от 14 мая 1993 г. (с изменениями и дополнениями) <\*>, а фитосанитарного надзора - Федеральным законом "О карантине растений" от 15 июля 2000 г. (с изменениями и дополнениями) <\*>.

-----

<\*> ВВС. 1993. N 24. Ст. 857.

<\*> СЗ РФ. 2000. N 29. Ст. 3008.

Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере рыбохозяйственной деятельности, рационального использования, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания.

Агентство осуществляет полномочия по вопросам, указанным в Положении о нем, утвержденном Постановлением Правительства от 17 июня 2004 г. <\*>, в частности, организует: комплексное изучение водных биологических ресурсов в целях оценки состояния запасов и определения общих допустимых уловов водных биологических ресурсов; проведение фундаментальных и прикладных научных исследований по направлениям, связанным с обеспечением деятельности рыбохозяйственного комплекса; государственный учет и государственный мониторинг состояния водных биологических ресурсов; строительство рыбопромысловых судов для федеральных государственных нужд и обеспечения производственной деятельности в морских рыбных портах и иные функции, предусмотренные названным выше Законом "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов".

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 25. Ст. 2576.

Федеральное агентство по сельскому хозяйству (Россельхоз), согласно Положению о нем, утвержденному Постановлением Правительства от 30 июня 2004 г. <\*>, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере агропромышленного комплекса, включая животноводство, растениеводство, мелиорацию, плодородие почв, регулирование рынка сельскохозяйственного сырья и продовольствия, пищевую и обрабатывающую промышленность, производство и оборот этилового спирта из пищевого и непищевого сырья, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции, а также ветеринарии и карантина растений, охраны, изучения, воспроизводства и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты.

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 28. Ст. 2903.

Постановлением Правительства от 6 июля 2004 г. утверждено Положение о Комиссии Правительства РФ по вопросам агропромышленного и рыбохозяйственного комплекса <\*>. Ее основные задачи:

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 28. Ст. 2908.

подготовка предложений по реализации основных направлений агропродовольственной политики Правительства и Концепции развития рыбного хозяйства РФ на период до 2020 г.;

организация эффективного взаимодействия и координация деятельности заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и организаций в сфере регулирования агропромышленного и рыбохозяйственного комплекса.

Организационно-техническое обеспечение деятельности Комиссии осуществляет Министерство сельского хозяйства РФ.

Управление в области водного и лесного хозяйства осуществляет Министерство природных ресурсов и подведомственные ему Федеральное агентство водных ресурсов и Федеральное агентство лесного хозяйства.

## **Глава 24. УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ СТРОИТЕЛЬСТВА И ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА**

### **§ 1. Организационно-правовая система управления**

Особенностью сферы строительства, градостроительства, промышленности строительных материалов и жилищно-коммунального хозяйства является то, что в ней занято большое количество строительных компаний, кредитных организаций и самих граждан, а управление в данной сфере находится преимущественно в компетенции органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Основное внимание федеральных органов исполнительной власти в современных условиях сосредоточено на реформировании жилищно-коммунальной сферы и на реализации государственной политики в промышленном и жилищном строительстве. Производственная деятельность неразрывно связана с решением вопросов предоставления земельных участков под строительство. Особо важное значение имеют соблюдение строительных правил и стандартов, деятельность специальных надзорных органов - Главстройэкспертизы и Главархстройнадзора.

Вопросы градостроительства регулируются Федеральным законом "Об архитектурной деятельности в Российской Федерации" от 17 ноября 1995 г. (с изменениями и дополнениями) <\*> и Градостроительным кодексом РФ 2004 г.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1995. N 47. Ст. 4473.

Градостроительный кодекс РФ устанавливает и разграничивает полномочия органов публичной власти, вводит единые прозрачные процедуры осуществления градостроительной деятельности (сроки, последствия, ответственность). При этом все конкретные градостроительные решения должны приниматься с учетом региональных и местных особенностей и интересов населения. Кодекс предусматривает требование о проведении обязательной государственной экспертизы проектной документации на объекты, которые могут представлять опасность для жизни и здоровья граждан. Определены процедуры участия граждан в процессе осуществления градостроительной деятельности - при подготовке проектов генеральных планов и правил землепользования и застройки. Таким образом, создаются условия для реального учета интересов граждан, проживающих на территории, при принятии градостроительных решений.

-----  
КонсультантПлюс: примечание.

Закон РФ от 24.12.1992 N 4218-1 "Об основах федеральной жилищной политики" утратил силу с 1 марта 2005 года в связи с принятием Федерального закона от 29.12.2004 N 189-ФЗ "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации".

-----  
Важнейшими нормативными правовыми актами, касающимися сферы жилищно-коммунального хозяйства, являются: Закон РФ "Об основах федеральной жилищной политики" от 24 декабря 1992 г. (с изменениями и дополнениями) <1>, Постановления Правительства "О федеральной целевой программе "Жилище" на 2002 - 2010 годы" от 17 сентября 2001 г. <2>, "О



некоторых вопросах по реализации подпрограммы "Государственные жилищные сертификаты на 2004 - 2010 годы" от 7 октября 2004 г., входящей в состав федеральной целевой программы "Жилище" на 2002 - 2010 годы" <3>, "О предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг" от 30 августа 2004 г. <4>, "Об утверждении Основ ценообразования в сфере жилищно-коммунального хозяйства" от 17 февраля 2004 г. <5>, Федеральный закон "Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса" от 30 декабря 2004 г. <6> и Жилищный кодекс РФ, принятый 29 декабря 2004 г.

-----

<1> ВВС. 1993. N 3. Ст. 99.

<2> СЗ РФ. 2001. N 39. Ст. 3770.

<3> СЗ РФ. 2004. N 42. Ст. 4131.

<4> СЗ РФ. 2004. N 36. Ст. 3671.

<5> СЗ РФ. 2004. N 8. Ст. 671.

<6> СЗ РФ. 2005. N 1 (ч. I). Ст. 36.

Жилищная сфера - одна из важнейших составных частей экономики России. Эта область народного хозяйства включает в себя строительство и реконструкцию жилья, сооружений и элементов инженерной и социальной инфраструктуры, управление жилищным фондом, его содержание и ремонт.

Жилой фонд - совокупность всех жилых помещений независимо от форм собственности, включая жилые дома, специализированные дома (общежития, гостиницы-приюты, дома маневренного фонда, дома-интернаты для инвалидов, ветеранов и др.), квартиры, служебные жилые помещения и иные жилые помещения, пригодные для жилья.

Различаются виды жилищного фонда: государственный, муниципальный, общественный и частный. В настоящее время более 63% всего жилищного фонда в России находится в частной собственности. В стране принята Федеральная программа строительства доступного жилья, включающая целый пакет нормативных правовых актов (Градостроительный, Жилищный кодексы и другие документы).

Коммунальное хозяйство подразделяется на группы объектов: санитарно-технические (водопроводы, канализация, предприятия по очистке городов); энергетические (электростанции, котельные, тепловые, электрические и газовые сети); транспортные (автобусы, троллейбусы, трамваи); объекты внешнего благоустройства (путепроводы, зеленые насаждения, мостовые, тротуары, водостоки, набережные, уличное освещение и др.).

Среди всех бед, о которых в настоящее время повсеместно говорят люди, на втором месте (после роста цен) называется кризис жилищно-коммунального хозяйства.

Этот кризис во многом вызван объективными обстоятельствами, связанными с переходом от жесткого государственного управления к рыночной экономике, отказом государства от монопольной роли инвестора, подрядчика и собственника в сфере жилья. Неподготовленность рыночных институтов усугубила ситуацию. Она характеризуется резким ростом цен на строительную продукцию; упала платежеспособность населения для приобретения жилья или осуществления частного строительства, оплаты коммунальных услуг.

Кризисное состояние жилищно-коммунального комплекса обусловлено также его дотационностью и неудовлетворительным финансовым положением, высокой затратностью, отсутствием экономических стимулов снижения издержек на производство жилищно-коммунальных услуг, неразвитостью конкурентной среды и как следствие высокой степенью износа основных фондов, неэффективностью работы предприятий, большими потерями энергии, воды и других ресурсов.

Большинство россиян оплачивают лишь часть расходов жилищно-коммунальной сферы - остальное возмещают местные бюджеты, подпитываемые, в свою очередь, за счет трансфертов из центра. Города и села тратят на обслуживание коммунального хозяйства до 70% всех средств местных бюджетов, что, конечно, является непосильным бременем для большинства территорий.

Учитывая это, упоминавшимся Постановлением Правительства от 30 августа 2004 г. утверждено Положение о предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг. В этом документе речь идет о самом насущном для миллионов российских семей - плате за жилье, о том, кто может рассчитывать на получение государственной жилищной субсидии и каким образом в зависимости от доходов семьи должен определяться ее размер.

Согласно этому Постановлению Правительства все регионы должны до 31 декабря 2005 г. перейти на полную оплату населением стоимости жилья и коммунальных услуг, а также завершить переход от до сих пор практикуемого бюджетного дотирования жилищно-

коммунальных предприятий к перечислению адресных субсидий непосредственно плательщикам, т.е. жильцам. Деньги должны перечисляться на персонифицированные социальные счета граждан и использоваться ими исключительно для оплаты жилья и коммунальных услуг. Это означает, что субсидии теперь предоставляются не жилищными организациями (ЖЭУ, РЭУ), а органами социальной защиты.

В рамках Федеральной целевой программы "Жилище" на 2002 - 2010 годы должны быть решены задачи:

в области обеспечения доступности жилья - развитие эффективного рынка жилья и финансовых механизмов, обеспечивающих доступность жилья для граждан с достаточной платежеспособностью, а также поддержка малоимущих граждан в улучшении жилищных условий за счет средств местных бюджетов в пределах установленных социальных стандартов;

в области жилищного строительства - обеспечение роста темпов жилищного строительства и реконструкции жилья, приведение его структуры и технических характеристик в соответствие со спросом и потребностями населения, повышение качества и эффективности жилищного строительства.

Утвержденные Правительством 17 февраля 2004 г. Основы ценообразования в сфере жилищно-коммунального хозяйства определяют основные принципы и методы установления цен на услуги по содержанию и ремонту жилья, за наем жилых помещений и тарифов на коммунальные услуги, а также правила регулирования и применения этих цен и тарифов.

Принятие нового Жилищного кодекса РФ 2004 г. означает радикальную смену подходов в государственной политике по обеспечению граждан жильем. Главная задача - демополизация рынка коммунальных услуг, создание в этой области конкурентной среды, организация системы контроля со стороны потребителей за ценообразованием, а также введение стандартов качества услуг в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Кодексом предусмотрены случаи ответственности наймодателя (т.е. организации, которая непосредственно отвечает за предоставление коммунальных услуг) за неисполнение своих обязанностей, а также и за ненадлежащее, некачественное их исполнение.

Новый Жилищный кодекс РФ фактически полностью ломает прежнюю модель жилищной политики. Если раньше обеспечение жильем являлось в большей степени обязанностью государства, которое напрямую предоставляло жилье гражданам, то теперь государство лишь содействует гражданам в решении их жилищных проблем. В Кодексе указывается, что гражданам, попадающим в категорию малоимущих, жилые помещения будут предоставляться государством, как и в прежние времена, на условиях найма. Кодекс закрепляет за малоимущими гражданами право на бесплатное (социальное) жилье, которое будет предоставляться органами местного самоуправления по договору социального найма, и сохраняет право внеочередного получения жилья для граждан, квартиры которых признаны непригодными для жизни и не подлежат ремонту, для детей-сирот, граждан, страдающих тяжелыми формами хронических заболеваний, при которых их совместное проживание в одной квартире с другими невозможно. В Кодексе прописан и порядок выселения из жилых помещений, предоставленных по договору социального найма. При выселении будет предоставляться другое благоустроенное жилье по договору социального найма в том случае, если жильцы без уважительных причин более шести месяцев не платили за квартиру. Без предоставления другого жилья будут выселяться те, кто самовольно вселился в квартиру.

В новом Кодексе отсутствует первоочередное и внеочередное предоставление жилья отдельным категориям граждан (например, инвалидам труда первой и второй групп, инвалидам из числа военнослужащих). Однако следует иметь в виду, что жилищное законодательство находится в совместном ведении федерального центра и субъектов Федерации, т.е. теперь регионы получили возможность самостоятельно устанавливать "правила игры" в этой сфере. Следовательно, не исключено, что во многих регионах система льгот будет сохранена в том или ином виде.

## **§ 2. Органы управления в сфере строительства и жилищно-коммунального хозяйства**

Министерство регионального развития РФ (Минрегион России), согласно Положению о нем, утвержденному Постановлением Правительства от 26 января 2005 г. <\*>, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов 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 Федерации и органами местного самоуправления, строительства, архитектуры, градостроительства (за исключением государственного технического учета и технической инвентаризации объектов градостроительной деятельности) и жилищно-коммунального хозяйства, государственной национальной политики и межнациональных отношений в Российской Федерации, а также защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов Российской Федерации.

-----

<\*> СЗ РФ. 2005. N 5. Ст. 390.

Министерство осуществляет координацию и контроль деятельности находящегося в его ведении Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству.

Минрегион России самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности:

- о порядке предоставления материальной поддержки проживающим в сельской местности малообеспеченным семьям из числа коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока;

- перечень поселений, в которых проживают коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока, занимающиеся традиционными видами хозяйственной деятельности;

- федеральные градостроительные нормативы и правила в области градостроительства, проектирования и инженерных изысканий в области градостроительства;

- о порядке разработки, регистрации, утверждения, введения в действие и пересмотре государственных градостроительных нормативов и правил;

- о порядке разработки, согласования, экспертизы и утверждения градостроительной документации;

- определяет стоимость 1 кв. м жилья, используемой при расчете средств федерального бюджета, направляемых на приобретение жилья для удовлетворения государственных нужд;

- методику расчета цен на услуги по содержанию и ремонту жилья, за наем жилых помещений, а также тарифов на коммунальные услуги.

Министерство осуществляет:

- мониторинг и анализ реализации государственной региональной и национальной политики, в том числе в области развития регионов с социально-экономическими, географическими и другими особенностями и в области местного самоуправления;

- мониторинг деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти соответствующих субъектов Федерации по стабилизации общественно-политической обстановки и содействию социально-экономическому развитию субъектов Северного Кавказа;

- разработку годовых и ежеквартальных докладов о социально-экономическом состоянии субъектов Федерации;

- организацию разработки федеральных целевых программ регионального и территориального развития, функции государственного заказчика-координатора таких программ;

- разработку программ в сфере реализации государственной политики по возрождению и развитию российского казачества, а также осуществляет другие полномочия, указанные в Положении о министерстве.

В целях реализации полномочий в установленной сфере деятельности министерство наделено соответствующими правами.

Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (Росстрой) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере строительства, градостроительства, промышленности строительных материалов и жилищно-коммунального хозяйства.

Росстрой осуществляет свою деятельность непосредственно и через подведомственные организации. Агентство осуществляет следующие функции в установленной сфере деятельности:

- проводит конкурсы и заключает государственные контракты на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, на проведение научно-

исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для государственных нужд в установленной сфере деятельности, в том числе для обеспечения нужд Агентства;

осуществляет в порядке и пределах, определенных федеральным законодательством, полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти в установленной сфере деятельности, в том числе имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным государственным учреждениям и казенным предприятиям, подведомственным Агентству;

организует проведение государственной экспертизы градостроительной, предпроектной и проектной документации; подготовку и переподготовку специалистов в области архитектуры и градостроительства; формирование и ведение государственного фонда комплексных инженерных изысканий для строительства.

Росстрой осуществляет экономический анализ деятельности подведомственных государственных унитарных предприятий и утверждает экономические показатели их деятельности, проводит в подведомственных организациях проверки финансово-хозяйственной деятельности и использования имущества комплекса; осуществляет функции государственного заказчика федеральных целевых, научно-технических и инновационных программ и проектов в сфере деятельности Агентства, а также осуществляет другие функции, указанные в Положении об Агентстве, утвержденном Постановлением Правительства от 16 июня 2004 г. <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 25. Ст. 2568.

Федеральное агентство специального строительства (Спецстрой России), согласно Положению о нем, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в интересах обороны и безопасности государства организацию работ в области специального строительства, дорожного строительства и связи силами инженерно-технических воинских формирований и дорожно-строительных воинских формирований при Федеральном агентстве специального строительства.

Руководство деятельностью Спецстроя России осуществляет Президент. Спецстрой России подведомствен Минобороны России, которое осуществляет координацию и контроль его деятельности.

Основными задачами Спецстроя России являются:

строительство объектов специального и производственного назначения, обеспечивающих оборону и безопасность государства, правопорядок, а также обустройство войск, жилищное строительство и строительство объектов социальной инфраструктуры для Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций в порядке, установленном законодательством РФ;

строительство и реконструкция предприятий и организаций ядерного комплекса, предприятий по хранению и уничтожению химического и иных видов оружия массового поражения, а также других критически важных для государства объектов;

техническое прикрытие и восстановление автомобильных дорог оборонного значения, а также автомобильных дорог общего пользования на территории страны;

строительство и капитальный ремонт в мирное и военное время автомобильных дорог оборонного значения, а также автомобильных дорог общего пользования, осуществляемые в качестве подрядчика;

прикрытие, повышение живучести, эксплуатация и восстановление единой системы электросети Российской Федерации для обеспечения обороны и безопасности государства;

участие в восстановлении специальных объектов в районах, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций, аварий, катастроф и стихийных бедствий;

строительство и восстановление объектов мобилизационного назначения для федеральных органов исполнительной власти, а также объектов оперативного оборудования территории Российской Федерации в целях обороны;

обеспечение в пределах своих полномочий боевой и мобилизационной готовности воинских формирований;

организация подготовки военнослужащих и гражданского персонала воинских формирований для решения задач специального и дорожного строительства, эксплуатации и восстановления единой сети электросвязи Российской Федерации.

Положением о Спецстрое России, утвержденным Указом Правительства от 16 августа 2004 г. <\*>, определены полномочия этого органа и его директора.

---

<\*> СЗ РФ. 2004. N 34. Ст. 3540.

## **Глава 25. УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ТРАНСПОРТА И ДОРОЖНОГО ХОЗЯЙСТВА**

### **§ 1. Организационно-правовая система управления**

Транспорт является обслуживающей отраслью народного хозяйства и играет огромную роль в хозяйственном, социально-культурном и оборонном строительстве. Его основная задача - своевременное, качественное и полное удовлетворение потребностей народного хозяйства и населения в перевозках. От успешной работы транспортных предприятий зависят эффективность промышленного и сельскохозяйственного производства, развитие товарооборота и торговли, состояние обороноспособности страны. К транспорту тесно примыкают дорожное хозяйство, средства геодезии и картографии.

Видами единой транспортной системы являются: железнодорожный, морской, внутренний водный, воздушный, автомобильный, городской электрический и промышленный транспорт.

Для большинства видов транспорта характерна высокая степень централизации управления, что обусловлено значением и особенностями деятельности управляемых объектов. Кроме того, очевидна необходимость создания в этой сфере объединений, подотраслей для лучшего управления большим количеством обслуживающих предприятий, приближенных к населению.

Транспорт - источник повышенной опасности. Поэтому для обеспечения безопасности движения организуется специализированный контроль.

Организация и деятельность предприятий транспортно-дорожного комплекса регулируется особыми нормативными правовыми актами: Уставом железнодорожного транспорта РФ, утвержденным Федеральным законом от 10 января 2003 г. <\*>, Уставом о дисциплине работников морского транспорта, утвержденным Постановлением Правительства от 23 мая 2000 г. <\*\*\*>, Воздушным кодексом РФ 1997 г., Кодексом торгового мореплавания 1999 г., Кодексом внутреннего водного транспорта РФ 2001 г., Федеральными авиационными правилами полетов в воздушном пространстве Российской Федерации от 31 марта 2002 г. <\*\*\*\*>. Определенные группы работников транспорта, главным образом связанные с обслуживанием движения и пассажиров, несут повышенную дисциплинарную ответственность на основании этих и других нормативных правовых актов, действующих на соответствующих видах транспорта.

---

<\*> СЗ РФ. 2003. N 2. Ст. 170.

<\*\*\*> СЗ РФ. 2000. N 22. Ст. 2311.

<\*\*\*\*> РГ. 2002. 13 авг.

Особенностью является и то, что масштаб приватизации в транспортно-дорожной сфере ограничен. Это объясняется необходимостью сохранить государственное управление стратегически важными объектами. Речь, в частности, идет об атомном флоте, средствах управления воздушным движением и взлетно-посадочных полосах аэродромов, о водных путях, автомобильных и железных дорогах, пассажирском городском транспорте.

В условиях реформирования экономики усиливается взаимосвязь транспорта с развитием других отраслей хозяйства и социальной сферы, которая не только определяет требования к транспорту в отношении направлений, объемов и качества перевозок, но и возможности его развития, поскольку от объемов перевозок зависят доходы транспортных предприятий, являющиеся в современных условиях основным источником инвестиций. Удешевление и ускорение грузовых перевозок стимулируют расширение транспортно-экономических связей, а удешевление, ускорение и повышение качества пассажирских сообщений приводят к росту мобильности населения и улучшению условий его жизни.

Наша страна пока не вполне конкурентна с транспортной точки зрения. Основная беда любого вида транспорта - изношенность основных фондов. Поэтому 5 декабря 2001 г. Правительством утверждена Федеральная целевая программа "Модернизация транспортной системы России (2002 - 2010 годы)" <\*>. Программа содержит перечень, характеристики и

механизм реализации мероприятий по развитию транспортной системы страны на указанный период, необходимых для ее устойчивой и эффективной работы и предусматривающих согласованное развитие всех видов транспорта общего пользования как составных частей единой транспортной системы.

---

<\*> СЗ РФ. 2001. N 51. Ст. 4895.

Российские железные дороги являются ключевым, а в некоторых случаях единственным способом перевозки грузов и передвижения пассажиров. Их протяженность составляет более 200 тыс. км. Системообразующая роль железнодорожного транспорта подтверждается тем, что на его долю приходится около 80% всего грузооборота в России (исключая перевозки трубопроводным транспортом). Тот факт, что железнодорожные перевозки относятся к естественной монополии, предопределяет особые условия развития и функционирования железнодорожного транспорта. Они отражены в Федеральном законе "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации" от 10 января 2003 г. <\*>.

---

<\*> СЗ РФ. 2003. N 2. Ст. 169.

В целях снижения совокупных народно-хозяйственных затрат на перевозки грузов железнодорожным транспортом и удовлетворения растущего спроса на услуги, оказываемые на железнодорожном транспорте, Постановлением Правительства от 18 мая 2001 г. "О Программе структурной реформы на железнодорожном транспорте" <1> предусмотрены разделение на железнодорожном транспорте функций государственного регулирования и хозяйственного управления, создание единого хозяйствующего субъекта - открытого акционерного общества "Российские железные дороги". Его учредителем, согласно Федеральному закону от 27 февраля 2003 г. "Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта" <2>, является Российская Федерация. Цели, задачи и виды деятельности этого хозяйствующего субъекта определены его Уставом, утвержденным Постановлением Правительства "О создании открытого акционерного общества "Российские железные дороги" от 18 сентября 2003 г. <3>, в которое вошли все железные дороги страны. Хозяйственные функции бывшего МПС России переданы в руки этой компании. Постановлением Правительства от 6 мая 2003 г. утвержден план мероприятий по реализации Программы структурной реформы на железнодорожном транспорте на 2003 - 2005 годы <4>.

---

<1> СЗ РФ. 2001. N 23. Ст. 2366.

<2> СЗ РФ. 2003. N 9. Ст. 805.

<3> СЗ РФ. 2003. N 39. Ст. 3766.

<4> СЗ РФ. 2003. N 20. Ст. 1896.

Судоходные водные пути имеют протяженность 93,5 тыс. км и являются важнейшей частью транспортной инфраструктуры государства. По этим путям осуществляются перевозки на всей территории страны. Особенно существенно их значение при доставке грузов в районы Севера, Сибири и Дальнего Востока. Поэтому Правительством 3 июля 2003 г. одобрена Концепция развития внутреннего водного транспорта Российской Федерации. В Концепции определены основные направления развития внутреннего водного транспорта, а также цели, задачи и методы государственного регулирования в этой сфере в условиях развития рыночных отношений и структурного реформирования экономики на период до 2015 г. Постановлением Правительства от 1 марта 2004 г. утверждено Положение об установлении и применении тарифов на погрузку и выгрузку и связанные с ними услуги внутреннего водного транспорта <\*>.

---

<\*> СЗ РФ. 2004. N 10. Ст. 869.

В целях обеспечения экономических интересов государства в области торгового мореплавания Правительством 25 сентября 2002 г. было принято Постановление "О совершенствовании системы государственного управления морскими торговыми и специализированными портами" <\*>. Этим Постановлением за администрациями морских портов закреплено на праве оперативного управления федеральное имущество, необходимое для выполнения ими функций портовых властей. Поставлена также задача - обеспечить соответствие наших судов современным требованиям безопасности, которые определены международным Кодексом по охране судов и портовых сооружений.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2002. N 39. Ст. 3802.

Воздушный транспорт играет немаловажную роль, особенно в перевозках пассажиров. Однако количество российских авиакомпаний сокращается прежде всего из-за неконкурентоспособности отечественной гражданской авиационной техники. Большая часть авиационной техники закупается за границей. Несмотря на резкий спад авиаперевозок и интенсивности полетов, уровень безопасности воздушного движения остается ниже рекомендованного Международной организацией гражданской авиации (ИКАО) <\*>. В связи с этим Постановлением Правительства от 22 февраля 2000 г. была утверждена Концепция модернизации и развития единой системы организации воздушного движения Российской Федерации <\*\*\*>. В настоящее время регулирование и организация использования воздушного пространства России возложены на Единую систему, состоящую из военной и гражданской подсистем. Указания военных органов Единой системы по вопросам разрешения (запрета) использования воздушного пространства являются обязательными для гражданских органов.

-----  
<\*> International Civil Aviation Organization - ICAO.

<\*\*\*> СЗ РФ. 2000. N 9. Ст. 1034.

15 октября 2001 г. Правительством утверждена Федеральная целевая программа "Развитие гражданской авиационной техники России на 2002 - 2010 годы и на период до 2015 года" <\*>. Основными целями Программы являются: обеспечение производства предприятиями отечественной авиационной промышленности гражданской авиационной техники для удовлетворения спроса на нее на внутреннем и внешнем рынках; переоснащение парка воздушных судов для обеспечения пассажирских и грузовых перевозок и авиационных работ; поддержка и развитие научно-технического и производственного потенциала отечественной авиационной промышленности.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2001. N 43. Ст. 4107.

Острой остается проблема строительства, реконструкции и ремонта существующих автомобильных дорог, замены автомобилей на новые марки. В Федеральной целевой программе "Модернизация транспортной системы России (2002 - 2010 годы)" главное внимание уделяется созданию многополосных магистралей, являющихся основой автодорожной сети. К 2010 г. основная часть федеральных дорог должна иметь капитальное покрытие, обеспечивающее пропуск современных транспортных средств с высокой нагрузкой и скоростью. Предусматриваются также строительство и реконструкция платных дорог, расширение сети территориальных автомобильных дорог.

Приоритетными задачами развития транспортно-дорожной инфраструктуры на ближайшие годы являются: обеспечение безопасности функционирования транспорта и снижение его негативного воздействия на окружающую среду до уровня, соответствующего международным нормам; формирование на территории России конкурентоспособных международных транспортных коридоров с максимальным использованием географического положения страны (например, Западная Европа - Юго-Восточная Азия).

## **§ 2. Органы управления в сфере транспорта и дорожного хозяйства**

Министерство транспорта РФ (Минтранс России), согласно Положению о нем, утвержденному Постановлением Правительства от 30 июля 2004 г. <\*>, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере гражданской авиации, морского (включая морские торговые, специализированные и рыбные порты, кроме портов рыбопромысловых колхозов), внутреннего водного, железнодорожного, автомобильного, городского электрического (включая метрополитен) и промышленного транспорта, дорожного хозяйства, геодезии и картографии.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 32. Ст. 3342.

Минтранс России осуществляет руководство и организацию деятельности Представительства Российской Федерации при Международной организации гражданской авиации и Постоянного представительства Российской Федерации при Международной морской организации. Оно организует также проведение переговоров и заключение международных договоров в установленной сфере деятельности.

Минтранс России осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, Федерального агентства воздушного транспорта, Федерального дорожного агентства, Федерального агентства железнодорожного транспорта, Федерального агентства морского и речного транспорта и Федерального агентства геодезии и картографии.

Осуществляя свои полномочия, Минтранс России самостоятельно принимает нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности:

правила перевозок пассажиров, багажа, груза, грузобагажа на основании и во исполнение транспортных уставов и кодексов;

правила формирования, применения тарифов, взимания сборов в области гражданской авиации, а также правила продажи билетов, выдачи грузовых накладных и других перевозочных документов;

правила государственной регистрации и государственного учета гражданских воздушных судов, морских судов и судов внутреннего водного транспорта;

порядок выдачи специальных разрешений на осуществление международных автомобильных перевозок крупногабаритных, тяжеловесных и опасных грузов;

порядок диспетчерского регулирования движения судов на внутренних водных путях;

положения о капитанах морских и речных портов, лоцманской службе и другие нормативные правовые акты, указанные в Положении о министерстве.

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор) - федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере гражданской авиации, морского (включая морские торговые, специализированные, рыбные порты, кроме портов рыбопромысловых колхозов), внутреннего водного, железнодорожного, автомобильного (кроме вопросов безопасности дорожного движения), промышленного транспорта и дорожного хозяйства. Свою деятельность Служба осуществляет непосредственно и через свои территориальные органы. Положение о ней утверждено Постановлением Правительства от 30 июля 2004 г. <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 32. Ст. 3345.

Служба осуществляет контроль и надзор за соблюдением законодательства РФ, в том числе международных договоров Российской Федерации: о гражданской авиации, торговом мореплавании, внутреннем водном транспорте РФ, о порядке осуществления международных автомобильных перевозок (транспортный контроль), о безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта, об обеспечении пожарной безопасности при эксплуатации транспорта.

Руководитель Службы и ее работники в зависимости от вида транспорта, в области которого они осуществляют контрольные и надзорные функции, обладают полномочиями соответствующих инспекторов, обладающих юрисдикционными полномочиями.

Служба осуществляет лицензирование и проводит сертификацию, ведение учета происшествий и иные полномочия в установленной сфере деятельности. Она имеет право: проверять деятельность юридических и физических лиц, осуществляющих перевозочную и иную связанную с транспортным процессом деятельность; организовывать проведение необходимых расследований (за исключением авиационных и дорожно-транспортных происшествий), испытаний, экспертиз, анализов и оценок; давать разъяснения по вопросам, отнесенным к компетенции Службы; применять предусмотренные законодательством РФ меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, а также меры по ликвидации последствий нарушений законодательства.

Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере воздушного транспорта (гражданской авиации) и гражданской части Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации, в том числе в области обеспечения ее функционирования, развития и модернизации. Свою деятельность Агентство реализует непосредственно и через свои территориальные органы.



Агентство осуществляет полномочия авиационных властей в области гражданской авиации в части выполнения функций по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом при исполнении обязательств, вытекающих из международных договоров Российской Федерации.

Агентство организует проведение обязательной сертификации аэродромов (кроме международных и категоризованных), используемых в целях гражданской авиации, аэропортов, объектов Единой системы организации воздушного движения; осуществляет аккредитацию представительств иностранных организаций, осуществляющих деятельность в области гражданской авиации на территории Российской Федерации; согласование и подтверждение (одобрение) выполнения регулярных и нерегулярных полетов в случаях, предусмотренных международными соглашениями; осуществляет экономический анализ деятельности подведомственных государственных унитарных предприятий, проводит в подведомственных организациях проверки финансово-хозяйственной деятельности и использования государственного имущества, а также выполняет другие функции в соответствии с Положением об Агентстве, утвержденном Постановлением Правительства от 30 июля 2004 г. <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 32. Ст. 3343.

Федеральное дорожное агентство (Росавтодор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства, в том числе в области учета федеральных автомобильных дорог. Агентство осуществляет полномочия компетентного органа в области автомобильного транспорта и дорожного хозяйства по реализации обязательств, вытекающих из международных договоров Российской Федерации, в части выполнения функций по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом.

Агентство организует: работу по изъятию, в том числе путем выкупа, закреплению и резервированию земельных участков для государственных нужд в целях развития федеральной сети автомобильных дорог, а также по регистрации соответствующих прав на них; оформление и выдачу разрешений на международные перевозки пассажиров, багажа и грузов в соответствии с межправительственными соглашениями о международном автомобильном сообщении; расчет платы за перевозку тяжеловесных грузов по федеральным автомобильным дорогам; обеспечение соответствия состояния федеральных автомобильных дорог установленным правилам, стандартам, техническим нормам и другим нормативным документам, а также осуществляет другие полномочия, указанные в Положении об Агентстве, утвержденном Постановлением Правительства от 23 июля 2004 г. <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 31. Ст. 3264.

Федеральное агентство железнодорожного транспорта (Росжелдор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере железнодорожного транспорта. Агентство осуществляет полномочия железнодорожной администрации Российской Федерации по выполнению обязательств, вытекающих из международных договоров Российской Федерации, в части выполнения функций по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом. Агентство осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы. К его полномочиям относятся: установление сроков ввода в действие графика движения пассажирских поездов на железнодорожном транспорте; составление перечней железнодорожных станций, открытых для выполнения соответствующих операций, и выполнение ими операций на основании заявок владельцев инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования; принятие решений об открытии для постоянной эксплуатации железнодорожных путей общего пользования; пономерной учет железнодорожного подвижного состава и контейнеров, а также выполняет иные полномочия, указанные в Положении о нем, утвержденном Постановлением Правительства от 30 июля 2004 г. <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004 N 32. Ст. 3344.

Федеральное агентство морского и речного транспорта (Росморречфлот) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере морского (включая морские торговые, рыбные, кроме рыбопромысловых колхозов, и специализированные порты) и речного транспорта. Агентство осуществляет полномочия компетентного органа в области морского и внутреннего водного транспорта по выполнению обязательств, вытекающих из международных договоров Российской Федерации, в части выполнения функций по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом.

Агентство организует: проведение работ по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов в море и на внутренних водных путях с судов и объектов морского и речного транспорта; мероприятия по защите морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания; проведение работ по навигационно-гидрографическому обеспечению условий плавания судов в акваториях морских и речных портов, на трассах Северного морского пути и по внутренним водным путям, за исключением участков пограничных зон Российской Федерации; диспетчерское регулирование движения судов по внутренним водным путям, а также осуществляет иные полномочия, указанные в Положении об Агентстве, утвержденном Постановлением Правительства от 23 июля 2004 г. <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 31. Ст. 3261.

Федеральное агентство геодезии и картографии (Роскартография) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере геодезической и картографической деятельности, а также наименований географических объектов. Свою деятельность оно осуществляет непосредственно и через свои территориальные органы.

Агентство организует: создание и ведение федерального и региональных картографо-геодезических фондов Российской Федерации; создание и ведение Государственного каталога географических наименований; службу контроля деформации земной поверхности, входящую в федеральную систему сейсмологических наблюдений и прогноза землетрясений; создание и ведение географических информационных систем федерального и регионального назначения; работу по установлению, нормализации, употреблению, регистрации, учету и сохранению наименований географических объектов; обеспечение геодезическими, картографическими, топографическими и гидрографическими материалами, а также осуществление иных полномочий в соответствии с Положением о нем, утвержденным Постановлением Правительства от 29 июля 2004 г. <\*>, и Федеральным законом "О геодезии и картографии" от 26 декабря 1995 г. (с изменениями и дополнениями) <\*\*\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 31. Ст. 3272.

<\*\*\*> СЗ РФ. 1996. N 1. Ст. 2.

## **Глава 26. УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ И СВЯЗИ**

### **§ 1. Организационно-правовая система управления**

Понятия информации, информационных процессов и информатизации даны в Федеральном законе от 20 февраля 1995 г. "Об информации, информатизации и защите информации" <\*>. Информация - это сведения о лицах, предметах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления. Информационные процессы - процессы сбора, обработки, накопления, хранения, поиска и распространения информации. Информатизация - организационный социально-экономический и научно-технический процесс создания оптимальных условий для удовлетворения информационных потребностей и реализации прав граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений на основе формирования и использования информационных ресурсов.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1995. N 8. Ст. 609.

В совокупности с информационными технологиями рассматриваются и вопросы связи, так как информация распространяется с помощью средств связи всех ее видов - электрической, почтовой, электронной, фельдъегерской и специальной связи. Это означает, что соответствующими нормативными правовыми актами регулируются отношения, связанные с созданием и эксплуатацией всех сетей связи и сооружений связи, использованием радиочастотного спектра, оказанием услуг электросвязи и почтовой связи на территории Российской Федерации и на находящихся под ее юрисдикцией территориях, а также отношения, связанные с функционированием фельдъегерской и специальной связи.

Без нормального функционирования органов управления информационными технологиями и связью невозможны решение государственных, политических и общественных задач, эффективный обмен данными в бюджетных и коммерческих структурах, работа промышленности, учреждений образования, науки, культуры, удовлетворение потребностей населения в услугах связи.

Поэтому приоритетными задачами государства в этой сфере являются: повышение уровня информатизации общества, создание возможности для полноценной интеграции России в мировое информационное сообщество путем совершенствования существующих информационных технологий и техники связи, а также освоения новых с учетом требований информационной безопасности. Необходимо расширить инфраструктуру сети Интернет на территории России, демонизировать телекоммуникационный и информационный рынки, создать соответствующую конкурентную среду.

Информационные технологии, являясь самым молодым сегментом рынка, показывают весомые результаты: 25% роста ежегодно. Стремительное развитие отрасли информационных технологий и связи сопровождается не менее интенсивным процессом совершенствования законодательства, регулирующего правовые отношения в этой сфере.

28 января 2002 г. Правительством принято Постановление "Федеральная целевая программа "Электронная Россия (2002 - 2010 годы)" <\*>. Целью Программы является создание условий для повышения эффективности функционирования экономики, государственного управления и местного самоуправления за счет внедрения и массового распространения информационных и коммуникационных технологий, обеспечения прав на свободный поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, расширения подготовки специалистов по информационным и коммуникационным технологиям и квалифицированных пользователей. Реализация Программы позволит формировать необходимые предпосылки для внедрения информационных технологий на качественно новом уровне. Механизмы движения в этом направлении известны - это концентрация ресурсов на реализации целевых государственных программ, развитие инфраструктуры доступа, поддержка программ и проектов, способствующих накоплению и реализации научного потенциала в стране.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2002. N 5. Ст. 531.

Распоряжением Правительства от 27 сентября 2004 г. одобрена Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года <\*>, а также утвержден план мероприятий по реализации Концепции. План включает наименования мероприятий и виды документов, которые должны быть подготовлены в соответствии с планом создания "электронного правительства". Сюда относятся, например, акты Правительства по формированию общих для федеральных органов исполнительной власти регистров, реестров, классификаторов и номенклатур. 7 июля 2003 г. был принят Федеральный закон "О связи" <\*\*\*>. Это базовый правовой акт, который определяет полномочия органов государственной власти в области связи, а также права и обязанности лиц, участвующих в деятельности в этой области или пользующихся услугами связи. Цели Закона:

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 40. Ст. 3981.

<\*\*\*> СЗ РФ. 2003. N 28. Ст. 2895.

создание условий для оказания услуг связи на всей территории страны;  
обеспечение эффективной и добросовестной конкуренции на рынке услуг связи;  
защита интересов пользователей услугами связи и осуществляющих деятельность в области связи хозяйствующих субъектов;  
создание условий для развития российской инфраструктуры связи, обеспечения ее интеграции с международными сетями связи;

обеспечение централизованного управления российскими радиочастотными ресурсами, в том числе орбитально-частотным, и ресурсом нумерации;

создание условий для обеспечения потребностей в связи для нужд государственного управления, обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка.

Как известно, услуги общедоступной электрической и почтовой связи являются естественными монополиями. Поэтому очень важно, что данный Закон декларирует перечень конкретных универсальных услуг, предоставление которых гарантируется государством на текущем этапе своего развития. Иначе говоря, речь идет о реальном механизме реализации права граждан на равный доступ к информации как в крупных городах, так и в отдаленных населенных пунктах.

Почтовая связь является неотъемлемым элементом социальной инфраструктуры общества, содействует укреплению социально-политического единства Российской Федерации, способствует реализации конституционных прав и свобод граждан, позволяет создать необходимые условия для совершенствования государственной политики в области формирования единого экономического пространства, способствует свободному перемещению товаров, услуг и финансовых средств, свободе экономической деятельности. Распоряжением Правительства от 31 октября 2003 г. одобрена Концепция, которая определяет перспективы дальнейшего развития российского рынка услуг почтовой связи и роль государственного управления в процессе его развития на период до 2010 года <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2003. N 45. Ст. 4399.

В соответствии с Федеральным законом "О почтовой связи" от 17 июля 1999 г. <\*> в Российской Федерации действует почтовая связь общего пользования, осуществляемая государственными унитарными предприятиями, государственными учреждениями почтовой связи, а также иными операторами почтовой связи, специальная связь федерального органа исполнительной власти, осуществляющего управление деятельностью в области связи, федеральная фельдъегерская связь и фельдъегерско-почтовая связь федерального органа исполнительной власти в области обороны.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1999. N 29. Ст. 3697.

## **§ 2. Органы управления в сфере информационных технологий и связи**

Министерство информационных технологий и связи РФ (Мининформсвязи России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере информационных технологий, электросвязи и почтовой связи, в том числе в области использования информационных технологий при формировании государственных информационных ресурсов и обеспечения доступа к ним, развития систем телевизионного вещания и радиовещания, использования и конверсии радиочастотного спектра.

Министерство выступает в качестве почтовой администрации Российской Федерации и выполняет функции администрации связи Российской Федерации при осуществлении международной деятельности в области связи.

Министерство самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты, определяющие требования: к сетям связи в части задействования ресурсов нумерации; к построению сетей связи, применяемым средствам связи и управлению сетями связи; к нумерации, защите сетей связи от несанкционированного доступа к ним и передаваемой по ним информации; к использованию радиочастотного спектра; к порядку пропуска и маршрутизации графика; к проектированию, строительству, реконструкции и эксплуатации сетей связи и сооружений связи; порядок предоставления операторами связи служебной электросвязи; порядок приема и передачи почтовых отправлений и денежных средств между организациями почтовой связи; перечень мест международного почтового обмена и другие нормативные правовые акты, указанные в Положении о Министерстве, утвержденном Постановлением Правительства от 26 июня 2004 г. <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 27. Ст. 2774.

Федеральная служба по надзору в сфере связи (Россвязьнадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере информационных технологий и связи. Свою деятельность она осуществляет непосредственно и через свои территориальные органы. Положение о Службе утверждено Постановлением Правительства от 30 июня 2004 г. <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 27. Ст. 2781.

Служба осуществляет государственный надзор и контроль в области связи, в том числе: за соблюдением требований к построению сетей электросвязи и почтовой связи, требований по проектированию, строительству, реконструкции и эксплуатации сетей и сооружений связи; за соблюдением порядка распределения ресурса нумерации единой сети электросвязи Российской Федерации; за соблюдением организациями федеральной почтовой связи порядка фиксирования, хранения и представления информации о денежных операциях, подлежащих контролю, и др.

Служба осуществляет контроль и надзор за выполнением требований в сфере информационных технологий; рассматривает обращения операторов связи по вопросам присоединения сетей электросвязи и взаимодействия операторов связи, принимает по ним решения и выдает предписания в соответствии с федеральным законом; осуществляет лицензирование деятельности в области оказания услуг, международного информационного обмена федеральными информационными ресурсами; ведет реестр операторов, занимающих существенное положение в сети связи общего пользования; выдает разрешения на эксплуатацию сетей (сооружений) связи, а также осуществляет иные функции, указанные в Положении о Службе.

Приказом министерства от 9 июля 2004 г. утверждено Типовое положение о территориальном органе Федеральной службы по надзору в сфере связи.

Федеральное агентство по информационным технологиям (Росинформтехнологии) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере информационных технологий, в том числе в части использования информационных технологий для формирования государственных информационных ресурсов и обеспечения доступа к ним.

Агентство является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области использования электронной цифровой подписи и организует подтверждение подлинности электронных цифровых подписей уполномоченных лиц удостоверяющих центров в выданных ими сертификатах ключей подписей.

Служба организует обязательную сертификацию информационных технологий, предназначенных для обработки государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей; регистрацию государственных информационных ресурсов и систем; ведение единого государственного реестра сертификатов ключей подписей уполномоченных лиц федеральных органов государственной власти, а также осуществляет иные функции в соответствии с Положением о Службе, утвержденным Постановлением Правительства от 30 июня 2004 г. <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 27. Ст. 2782.

Федеральное агентство связи (Россвязь) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере электросвязи и почтовой связи, в том числе в области создания, развития и использования сетей связи, спутниковых систем связи, систем телевизионного вещания и радиовещания. Положение об Агентстве утверждено Постановлением Правительства от 30 июня 2004 г. <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 27. Ст. 2783.

Агентство организует выполнение мероприятий по управлению и восстановлению единой сети электросвязи Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях; издание и распространение государственных знаков почтовой оплаты; проведение расчетов с почтовыми администрациями иностранных государств за международный почтовый обмен в соответствии с актами Всемирного почтового союза; систему сертификации в области связи; проведение экспертизы с целью определения возможности использования радиоэлектронных средств и

электромагнитной совместимости с действующими и планируемыми к использованию радиоэлектронными средствами гражданского назначения; обеспечение проведения международной процедуры координации использования радиочастотных присвоений, в том числе орбитально-частотных позиций для космических аппаратов; осуществляет присвоение (назначение) радиочастот или радиочастотного канала для радиоэлектронных средств на основании решения Государственной комиссии по радиочастотам; формирование Государственной коллекции знаков почтовой оплаты и иные функции, указанные в Положении об Агентстве.

## **Глава 27. УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ТАРИФИКАЦИИ**

### **§ 1. Организационно-правовая система управления**

Под рыночной экономикой подразумеваются свобода экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг, финансовых средств, рабочей силы, развитое кредитное хозяйство.

В то же время рынок - это постоянный напряженный труд, жесткая производственная и деловая дисциплина, высокая персональная ответственность, арена конкуренции и риска. Производитель стремится продать свою продукцию подороже, потребитель - купить ее подешевле.

Развитие рыночных отношений в мире, и в частности в России, не может быть стихийным. Этот вывод подтвердили известные события начала 1990-х гг. Для нормальной жизнедеятельности общества, кроме рыночной саморегуляции, обязательно требуется государственное вмешательство (регулирование) в социально-экономическую сферу. Полной свободы рыночных отношений не было никогда ни в одной стране мира. И в России лишь путем государственного регулирования в необходимых пределах можно укрепить здоровые рыночные механизмы, включая частную собственность и инициативу. Государственное вмешательство необходимо, чтобы упредить, нейтрализовать стихийные процессы, возможные негативные последствия деятельности частных собственников и монополистов. Это вмешательство выражается в осуществлении государственной антимонопольной политики, регулировании естественных монополий, установлении цен (тарифов) и контроле их применения.

Антимонопольная политика - политика, направленная против монополизма, т.е. против абсолютного преобладания на рынке единоличного поставщика или продавца, против концентрации производства и сбыта в руках некоего хозяйствующего субъекта при его исключительных правах осуществлять экономическую деятельность в определенной сфере. Монополизм является одной из самых серьезных помех осуществлению радикальных экономических реформ в России, так как позволяет устанавливать цены независимо от себестоимости продукции, поскольку вне конкуренции нет и снижения цен, нет и борьбы за качество.

Государственная программа демонополизации экономики и развития конкуренции на российских рынках, утвержденная Постановлением Правительства от 9 марта 1994 г. <\*>, устанавливает цели, приоритеты и место демонополизации экономики и развития конкуренции в общей политике экономических реформ, этапы и методы формирования и развития конкурентной среды, задания и мероприятия по демонополизации экономики и развития конкуренции на федеральном, отраслевом и региональном уровнях, а также ограничения деятельности в этой области. Целью государственной политики демонополизации экономики и развития конкуренции является повышение эффективности общественного производства на основе рыночного регулирования экономических процессов.

-----  
<\*> САПП РФ. 1994. N 14. Ст. 1052.

Прямая защита конкурентной среды и хозяйствующих субъектов от монополизма осуществляется на основании Закона РФ "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" от 24 декабря 1991 г. (в ред. Закона от 25 мая 1995 г. с последующими изменениями и дополнениями) <\*>.

-----  
<\*> ВВС. 1991. N 16. Ст. 499; СЗ РФ. 1995. N 22. Ст. 1977.

17 августа 1995 г. был принят Федеральный закон "О естественных монополиях" <\*>. В нем естественная монополия характеризуется как такое состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса эффективнее в отсутствие конкуренции и в большей мере обеспечиваются общегосударственные интересы, включая национальную безопасность, и потребности всего населения страны. Государственному регулированию подлежит деятельность коммерческих и некоммерческих организаций, являющихся естественными монополиями. Это, в частности, транспортировка нефти, нефтепродуктов и газа по магистральным трубопроводам, производство электрической и тепловой энергии и предоставление услуг по их передаче, железнодорожные перевозки в труднодоступные районы страны; услуги транспортных терминалов, морских и речных портов и аэродромов; услуги общедоступной электрической и почтовой связи.

-----

<\*> СЗ РФ. 1995. N 34. Ст. 3426.

Закон определяет правовые основы федеральной политики в отношении естественных монополий в Российской Федерации и направлен на достижение баланса интересов потребителей и субъектов естественных монополий, обеспечивающего доступность реализуемого ими товара для потребителя и эффективное функционирование субъектов естественных монополий. В этих целях применяются такие меры, как ценовое регулирование, осуществляемое посредством определения (установления) цен (тарифов) или их предельного уровня; определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию, и установление минимального уровня их обеспечения в случае невозможности удовлетворения в полном объеме потребностей в товаре, производимом (регулируемом) субъектом естественной монополии, с учетом необходимости защиты прав и законных интересов граждан, обеспечения безопасности государства, охраны природы и культурных ценностей.

Федеральный закон "О рекламе" от 18 июля 1995 г. <\*> регулирует отношения, возникающие в процессе производства, размещения и распространения рекламы на рынках товаров, работ, услуг Российской Федерации, включая рынки банковских, страховых и иных услуг, связанных с использованием денежными средствами физических и юридических лиц, а также рынки ценных бумаг. Целями Закона являются защита от недобросовестной конкуренции в области рекламы, предотвращение и пресечение ненадлежащей рекламы, способной ввести потребителей в заблуждение или нанести вред здоровью граждан, имуществу граждан или юридических лиц, окружающей среде либо вред чести, достоинству или деловой репутации указанных лиц, а также посягающей на общественные интересы, принципы гуманности и морали.

-----

<\*> СЗ РФ. 1995. N 30. Ст. 2864.

Принятый 29 июля 2004 г. Федеральный закон "О коммерческой тайне" <\*> регулирует отношения, связанные с отнесением информации к коммерческой тайне, передачей такой информации, охраной ее конфиденциальности в целях обеспечения интересов обладателей информации, составляющей коммерческую тайну, и других участников регулируемых отношений, в том числе государства, на рынке товаров, работ, услуг и предупреждения недобросовестной конкуренции, а также определяет сведения, которые не могут составлять коммерческую тайну.

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 32. Ст. 3283.

Вопросы, касающиеся установления цен (тарифов) на электрическую и тепловую энергию и осуществления контроля за их применением, регулируются Федеральными законами "О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации" от 14 апреля 1995 г. <\*>, "Об электроэнергетике" от 26 марта 2003 г. <\*\*\*>, Основами ценообразования и Правилами государственного регулирования и применения тарифов на электрическую и тепловую энергию, утвержденными Постановлением Правительства от 26 февраля 2004 г. <\*\*\*\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 1995. N 16. Ст. 1316.

<\*\*\*> СЗ РФ. 2003. N 13. Ст. 1177.

<\*\*\*\*> СЗ РФ. 2004. N 9. Ст. 791.

В настоящее время расширение сферы конкуренции становится одним из важнейших условий решения задачи по удвоению внутреннего валового продукта к 2010 г. Однако антимонопольное законодательство России, по оценке Правительства, пока слабое и монополии расширяют свои границы; в результате приватизации, бесконтрольной концентрации капитала Россия стала сегодня одной из самых монополизированных стран.

Учитывая характер задач и функций Федеральной антимонопольной службы и Федеральной службы по тарифам, руководство их деятельностью осуществляет непосредственно Правительство. Этим достигается независимость этих федеральных служб от влияния федеральных министерств при выполнении надзорных функций в соответствующих сферах. Эти федеральные службы наделены полномочиями по принятию нормативных правовых актов по вопросам, отнесенным к их компетенции, обязательных для их исполнения всеми участниками рыночных отношений, а по вопросам, по которым требуется решение Правительства, они вносят в Правительство проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства и другие документы.

## **§ 2. Органы управления в сфере антимонопольной деятельности и тарификации**

Федеральная антимонопольная служба (ФАС России), согласно Положению о ней, утвержденному Постановлением Правительства от 30 июня 2004 г. <\*>, является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору за соблюдением законодательства в сфере конкуренции на товарных рынках, защиты конкуренции на рынке финансовых услуг, деятельности субъектов естественных монополий (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа), рекламы (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа). Свою деятельность Служба осуществляет непосредственно и через свои территориальные органы.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 31. Ст. 3259.

ФАС России самостоятельно принимает нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности, касающиеся, в частности, порядка определения доминирующего положения финансовых организаций на рынке банковских услуг по управлению ценными бумагами; определения доминирующего положения лизинговых организаций на рынке лизинговых услуг; определения доминирующего положения участников рынка страховых услуг; определения доминирующего положения негосударственных пенсионных фондов; принятия антимонопольным органом решений о проведении дополнительной проверки уведомлений о соглашениях или согласованных действиях финансовых организаций, ограничивающих конкуренцию на рынке финансовых услуг; выдачи согласия на совершение сделок, связанных с приобретением активов или акций (долей в уставном капитале) финансовых организаций, а также прав, позволяющих определить условия предпринимательской деятельности либо осуществлять функции исполнительного органа финансовой организации, а также правила рассмотрения антимонопольным органом дел о нарушениях антимонопольного законодательства и иных нормативных правовых актов о защите конкуренции и порядок разрешения им таких дел; формы уведомления о соглашениях или согласованных действиях финансовых организаций и реестра хозяйствующих субъектов, имеющих на рынке определенного товара долю более 35%, а также другие нормативные правовые акты, указанные в Положении о Службе.

Так, ФАС России 15 октября 2004 г. издан Приказ "Об утверждении Правил рассмотрения дел о нарушениях кредитными организациями антимонопольного законодательства и иных нормативных правовых актов о защите конкуренции на рынке финансовых услуг" <\*>.

-----  
<\*> РГ. 2004. 17 нояб.

Служба осуществляет контроль и надзор за соблюдением коммерческими и некоммерческими организациями, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления антимонопольного законодательства, законодательства о естественных монополиях, законодательства о рекламе.



В зависимости от результатов контроля и проверки ФАС России вправе выдавать: заключения о последствиях влияния на конкуренцию на внутреннем рынке страны специальных защитных мер, антидемпинговых мер или компенсационных мер в случаях, предусмотренных законодательством в указанной сфере; заключения о наличии или отсутствии ограничения конкуренции на товарном рынке при введении, изменении и прекращении действия таможенных тарифов, а также при введении нетарифных мер; предписания, обязательные для исполнения юридическими, физическими лицами или органами власти в случаях, предусмотренных антимонопольным законодательством и законодательством о рекламе.

ФАС России также обладает юрисдикционными полномочиями, т.е. рассматривает и принимает решения об ответственности юридических и физических лиц, предусмотренной Кодексом об административных правонарушениях за административные правонарушения в порученной сфере.

Таким образом, ФАС России и ее территориальные органы наделены необходимыми полномочиями, чтобы вести борьбу против конкретных проявлений монополизма, которые обнаруживаются практически во всех секторах экономики, например, фактами сговора продавцов бензина на параллельное повышение цен, сговора о ценах на рынке жилья, коммунальных услуг, дележа рынков сбыта, объединения систем снабжения и т.п. Принимая необходимые меры в отношении нарушителей законодательства, ФАС России становится одним из важнейших агентов государственного влияния на рынке.

Федеральная служба по тарифам (ФСТ России), согласно Положению о ней, утвержденному Постановлением Правительства от 30 июня 2004 г. <\*>, является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять правовое регулирование в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары и услуги в соответствии с законодательством РФ и контроль за их применением, за исключением регулирования цен и тарифов, относящегося к полномочиям других федеральных органов исполнительной власти, а также федеральным органом исполнительной власти по регулированию естественных монополий, осуществляющим функции по определению (установлению) тарифов и осуществлению контроля по вопросам, связанным с установлением и применением тарифов в сферах деятельности субъектов естественных монополий.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 29. Ст. 3049.

Служба самостоятельно принимает методические указания (методики), указанные в Положении о ней. Так, ее Приказами от 24 августа 2004 г. <\*> утверждены Методические указания по расчету тарифов на услуги по организации функционирования торговой системы оптового рынка электрической энергии (мощности); по расчету тарифов на услуги по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике; методика расчета стоимости отклонений объемов фактического производства (потребления) электрической энергии участников оптового рынка от объемов их планового почасового производства (потребления). Приказом Службы от 7 сентября 2004 г. <\*\*\*> установлены предельные уровни тарифов на электрическую и тепловую энергию на 2005 - 2006 гг.

-----  
<\*> РГ. 2004. 28, 30 сент. 14 окт.

<\*\*\*> РГ. 2004. 5 окт.

Служба самостоятельно принимает также нормативные правовые акты по расчету регулируемых цен на газ, тарифов на транспортировку газа, размера платы за снабженческо-сбытовые услуги, размера специальных надбавок к тарифам на транспортировку газа; по вопросам государственного регулирования на грузовые железнодорожные перевозки.

Служба устанавливает тарифы на транспортировку нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам; тарифы (цены) на услуги транспортных терминалов, портов, аэропортов; тарифы на предоставление доступа к телефонной сети; цены на продукцию ядерно-топливного цикла; цены на продукцию оборонного назначения; минимальные цены на водку, ликероводочную и другую алкогольную продукцию крепостью свыше 28%, производимую на территории России или ввозимую в нее.

В порядке реализации своих полномочий Службой 26 августа 2004 г. <\*> утверждено Временное положение о Реестре субъектов естественных монополий, в отношении которых осуществляются государственное регулирование и контроль. Приказом Службы от 6 августа 2004 г. утвержден Порядок получения статуса субъекта оптового рынка электрической энергии

(мощности) акционерными обществами, создаваемыми в процессе реформирования организаций.

-----  
<\*> РГ. 2004. 22 сент.

Служба рассматривает разногласия, возникающие между органами исполнительной власти субъектов Федерации в области государственного регулирования тарифов на электрическую и тепловую энергию, организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности, и потребителями и принимает решения, обязательные для исполнения. Она применяет меры ответственности за нарушение законодательства РФ о естественных монополиях и об электроэнергетике, а также осуществляет иные полномочия, предусмотренные законодательством РФ об административных правонарушениях в части установления цен (тарифов) и осуществления контроля по вопросам, связанным с установлением и применением тарифов. Служба решает и другие задачи, указанные в Положении о ней.

Следует учитывать, что в России сейчас проводится энергореформа, в ходе которой региональные энергокомпании РАО "ЕЭС" разделяются на отдельные компании по видам бизнеса: на генерацию, сети и сбытовые компании. В связи с этим задача состоит в том, чтобы тарифы для конечных потребителей не повышались, а, напротив, снижались. Надо решать проблему прекращения перекрестного субсидирования, т.е. когда промышленность оплачивает часть электроэнергии для населения, которое, в свою очередь, платит меньше. Это является серьезным препятствием на пути к полной либерализации рынка электроэнергии.

Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов осуществляет свою деятельность в соответствии с Типовым положением о нем, утвержденным Постановлением Правительства от 4 марта 2004 г. <\*>. Основные задачи органа:

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 10. Ст. 875.

государственное регулирование тарифов на электрическую и тепловую энергию;  
достижение баланса экономических интересов производителей и потребителей энергетических ресурсов;  
недопущение установления для отдельных категорий потребителей льготных тарифов на электрическую и тепловую энергию за счет повышения тарифов на нее для других потребителей;  
создание экономических стимулов, обеспечивающих использование энергосберегающих технологий.

Типовым положением определены полномочия органа в области регулирования по осуществлению указанных задач. Предусмотрено также, что он вправе передавать органу местного самоуправления по соглашению с ним полномочия по государственному регулированию тарифов на тепловую энергию (за исключением тепловой энергии, производимой электростанциями), отпускаемую непосредственно ее производителями, обеспечивающими снабжение потребителей, расположенных на территории одного муниципального образования.

## **Глава 28. УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ЭКОЛОГИИ, ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

### **§ 1. Организационно-правовая система управления**

Россия - страна с огромным ресурсным потенциалом. Природные кладовые - национальное достояние, решающий фактор, помогающий строить экономику и обустраивать жизнь россиян. Природа и ее богатства - естественная основа устойчивого социально-экономического развития и благосостояния народов России. По количеству ресурсов на душу населения наша страна входит в первую десятку, далеко опережая большинство развитых стран.

Промышленная, энергетическая, продовольственная, экологическая безопасность страны фактически определяется состоянием природных ресурсов: недр, лесного фонда, водных ресурсов, окружающей среды. Поэтому наше государство уделяет большое внимание

правовому регулированию в сфере экологии, природопользования и охраны окружающей среды, вопросам лицензирования, учета и контроля в целях обеспечения воспроизводства материальной сырьевой базы и более экономного расходования запасов важнейших невозобновляемых полезных ископаемых.

Защита окружающей среды и природных ресурсов, по утверждению ученых-экологов, уже в ближайшее время станет одной из главных проблем для всего человечества. Основными причинами кризисной экологической ситуации являются несоответствие между потребностями растущего населения на планете и ресурсами истощающейся природы, снижение стабильности биосферы, ухудшение генофонда человека, парниковый эффект.

В России практически половина населения живет в неблагоприятных экологических условиях. Тем временем экологическая ситуация в стране ухудшается. Основные источники загрязнения окружающей среды - экологически опасные предприятия, а в крупных городах - автотранспорт (на его долю приходится 70% природоопасных выбросов). Ущерб от экологических правонарушений вплотную приблизился к половине национального дохода.

В связи с этим важное не только экономическое, но и политическое значение имеет Киотский протокол, ратифицированный Федеральным законом от 4 ноября 2004 г. <\*>. Этот документ представляет собой рамочную конвенцию ООН об изменении климата и обязывает все подписавшие его страны заняться сокращением выбросов парниковых газов. У каждой страны - участницы протокола свои нормы экологических ограничений, они зависят от площади страны и объемов вырабатываемых ею выбросов. Российская промышленность должна будет стабилизировать свои выбросы в атмосферу парниковых газов в размере 17% мирового уровня. По оценкам экспертов, принятие протокола будет способствовать развитию экономики нашей страны, обновлению технологических процессов, хотя обойдется компаниям в 1 трлн. руб. для замены устаревшего оборудования, проведения экспертиз производства.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 45. Ст. 4378.

Федеральный закон "Об охране окружающей среды" от 10 января 2002 г. определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Закон регулирует отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду как важнейшую составляющую окружающей среды, являющуюся основой жизни на Земле, в пределах территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне страны.

-----  
КонсультантПлюс: примечание.

Постановление Правительства РФ от 10.01.1999 N 35 "О Федеральной целевой программе "Охрана лесов от пожаров на 1999 - 2005 годы" утратило силу в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 07.12.2001 N 860 "О Федеральной целевой программе "Экология и природные ресурсы России (2002 - 2010 годы)".

Природоресурсное и природоохранительное законодательство РФ включает в себя: Лесной кодекс, Кодекс внутреннего водного транспорта РФ, Федеральные законы "О недрах" от 21 февраля 1992 г. (в ред. от 3 марта 1995 г. с изменениями и дополнениями) <1>, "Об охране атмосферного воздуха" от 4 мая 1999 г. (с изменениями и дополнениями) <2>, "Об экологической экспертизе" от 23 ноября 1995 г. <3>, "О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации" от 31 июля 1998 г. <4>, "Об особо охраняемых природных территориях" от 14 марта 1995 г. <5>, "Об охране озера Байкал" от 1 мая 1999 г. <6>, Постановление Правительства "О федеральной целевой программе "Охрана лесов от пожаров на 1999 - 2005 годы" от 10 января 1999 г. <7> и др.

-----  
<1> ВВС. 1992. N 16. Ст. 834; СЗ РФ. 1995. N 10. Ст. 823.

<2> СЗ РФ. 1999. N 18. Ст. 2222.

<3> СЗ РФ. 1995. N 48. Ст. 4456.

<4> СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3833.

<5> СЗ РФ. 1995. N 12. Ст. 1024.

<6> СЗ РФ. 1999. N 18. Ст. 2220.

<7> СЗ РФ. 1999. N 4. Ст. 554.

К сожалению, на практике многие положения названных нормативных правовых актов нарушаются, а природе наносится огромный ущерб. Имеется и множество острых текущих проблем, например, использование отходов производства; сохранение национальных парков и других важных объектов природной среды; недопущение незаконного строительства личных домов у водоемов и в лесопарковой зоне городов, а также браконьерства, незаконного вывоза леса, лесных пожаров.

Серьезную опасность представляют собой техногенные аварии, происходящие чаще всего ввиду значительной изношенности основных фондов. МЧС России своим приказом от 25 октября 2004 г. утвердило Типовой паспорт безопасности территорий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Необходимость выдачи субъектам Федерации документа с информацией об уровне безопасности жизни в регионе вызвана наличием различных видов риска - природных, техногенных, биолого-социальных и иных.

## **§ 2. Органы управления в сфере экологии, природопользования и охраны окружающей среды**

Министерство природных ресурсов РФ (МПР России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов, включая управление государственным фондом недр и лесным хозяйством, использование и охрану водного фонда, использование, охрану, защиту лесного фонда и воспроизводство лесов, эксплуатацию и обеспечение безопасности водохранилищ и водохозяйственных систем комплексного назначения, защитных и других гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений), использование объектов животного мира и среды их обитания (за исключением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты), особо охраняемые природные территории, а также в сфере охраны окружающей среды (за исключением экологического контроля).

Важнейшую роль в управленческой деятельности в сфере природопользования и охраны окружающей среды играют подведомственные Министерству природных ресурсов РФ Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральное агентство по недропользованию, Федеральное агентство лесного хозяйства, Федеральное агентство водных ресурсов, а также Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, подведомственная непосредственно Правительству.

Министерство осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральной службы и федеральных агентств. Оно самостоятельно принимает нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности, в частности:

- о порядке государственного учета и ведения государственного реестра работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых;

- о порядке постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списания с государственного баланса;

- о порядке переоформления лицензий на пользование участками недр; методики геолого-экономической и стоимостной оценок месторождений полезных ископаемых и участков недр по видам полезных ископаемых;

- о порядке утверждения лесоустроительных проектов и других документов лесоустройства, расчетных лесосек; методики экономической оценки лесов;

- перечни противопожарных мероприятий, осуществляемых лесопользователями, и требования к разработке планов таких мероприятий;

- требования к использованию и охране водохранилищ, а также по другим вопросам, указанным в Положении о нем, утвержденном Постановлением Правительства от 22 июля 2004 г. <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 31. Ст. 3260.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере природопользования. Свою деятельность она реализует непосредственно и через свои территориальные органы. Служба осуществляет контроль и надзор за:

охраной, использованием и воспроизводством объектов животного мира и среды их обитания (кроме объектов охоты и рыболовства);

организацией и функционированием особо охраняемых природных территорий федерального значения;

геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр;

состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов;

использованием и охраной водных объектов;

соблюдением законодательства РФ и международных норм и стандартов в области морской среды и природных ресурсов внутренних морских вод, территориального моря и в исключительной экономической зоне;

рациональным использованием минеральных и живых ресурсов на континентальном шельфе;

безопасностью гидротехнических сооружений, кроме гидротехнических сооружений промышленности, энергетики и судоходных гидротехнических сооружений.

Она осуществляет государственный земельный контроль в пределах своей компетенции в отношении земель водного фонда, лесного фонда, земель лесов, не входящих в лесной фонд, и особо охраняемых природных территорий.

Служба выдает лицензии (разрешения) на добывание объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу РФ, ввоз (вывоз) в Россию диких животных, экспорт диких животных, дикорастущих растений, лекарственного сырья, рыбы, информации о недрах и др.

Положение о Службе утверждено Постановлением Правительства от 30 июля 2004 г. <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 32. Ст. 3347.

Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра) является федеральным органом исполнительной власти, наделенным функциями по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования. Свою деятельность оно осуществляет непосредственно и через свои территориальные органы или подведомственные организации. Агентство организует: государственное геологическое изучение недр и экспертизу проектов этого изучения; проведение геолого-экономической и стоимостной оценки месторождений полезных ископаемых; проведение конкурсов и аукционов на право пользования недрами; проведение государственной экспертизы информации о разведанных запасах полезных ископаемых, геологической, экономической информации о предоставляемых в пользование участках недр.

Агентство осуществляет: отнесение запасов полезных ископаемых к кондиционным или некондиционным запасам; выдачу заключений об отсутствии полезных ископаемых в недрах под участком предстоящей застройки и разрешения на застройку; организационное обеспечение государственной системы лицензирования пользования недрами; принятие решений о предоставлении права пользования участками недр, о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении этого права, ведение государственного учета по геологическому изучению недр; экономический анализ деятельности подведомственных государственных унитарных предприятий, использования имущественного комплекса, а также выполняет другие функции, указанные в Положении о нем, утвержденном постановлением Правительства от 17 июня 2004 г. <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 26. Ст. 2669.

Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов. Агентство реализует свою деятельность непосредственно или через свои территориальные органы (в том числе бассейновые) и через подведомственные организации.

Агентство организует: перераспределение водных ресурсов водных бассейнов, находящихся в федеральной собственности; подготовку, заключение и реализацию бассейновых соглашений о восстановлении и охране водных объектов; подготовку и осуществление противопаводковых мероприятий; проведение государственной экспертизы схем комплексного использования и охраны водных ресурсов.

Агентство осуществляет ведение государственного реестра договоров пользования водными объектами и государственного водного кадастра, Российского регистра гидротехнических сооружений; управление водным фондом; планирование рационального использования водных объектов, а также другие функции, указанные в Положении о нем, утвержденном Постановлением Правительства от 16 июня 2004 г. <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 25. Ст. 2564.

Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере лесного хозяйства. Оно осуществляет свою деятельность непосредственно, через свои территориальные органы или подведомственные организации.

Агентство организует предоставление гражданам и юридическим лицам информации о лесном фонде; осуществляет государственный мониторинг лесов, государственный учет лесного фонда, владение, пользование и распоряжение информацией о лесном фонде; установление возраста рубок; утверждает расчеты лесосек; ведет государственный лесной кадастр; организует оказание лесопользователям помощи в выборе способов воспроизводства лесов, обеспечении посевными и посадочными материалами, проведение лесоустройства; осуществляет деятельность государственной лесной охраны Российской Федерации, за исключением функций государственного контроля и надзора.

Для реализации перечисленных и других функций, указанных в Положении, утвержденном Постановлением Правительства от 16 июня 2004 г. <\*>, Агентство наделено необходимыми правами.

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 25. Ст. 2565.

Руководство деятельностью Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет) осуществляет Правительство. Служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов, управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей природной среды, ее загрязнения, государственному надзору за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы. Положение о Службе утверждено Постановлением Правительства от 23 июля 2004 г. <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 31. Ст. 3262.

Свою деятельность Служба осуществляет непосредственно и через свои территориальные органы. Она самостоятельно принимает нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности:

инструкции о порядке организации и проведения государственного надзора за работами по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы;

о порядке централизованного учета документов Единого государственного фонда данных о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении и методическом руководстве по комплектованию, учету, систематизации указанных документов и их структуре, обеспечению их сохранности и совместимости форматов представления данных на электронных носителях;

устанавливает требования при проведении наблюдений за состоянием окружающей природной среды, ее загрязнением, сборе, обработке, хранении и распространении информации о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении, а также при получении информационной продукции.

Служба организует составление прогнозов погоды, водности, урожая сельскохозяйственных культур, глобальных и региональных изменений климата, согласование в установленном порядке условий гидрометеорологического и гелиофизического обеспечения плавания судов, полетов летательных аппаратов, работы космонавтов в открытом космосе и т.д.

Служба осуществляет полномочия по контролю и надзору в установленной сфере деятельности по широкому кругу вопросов, указанных в Положении о ней.

В своей деятельности Служба руководствуется Федеральным законом от 19 июля 1998 г. "О гидрометеорологической службе" (с изменениями и дополнениями) <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1998. N 30. Ст. 3609.

Участие в охране окружающей среды принимают также Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Министерство сельского хозяйства, Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Федеральное агентство геодезии и картографии и некоторые др. Кроме того, в охране окружающей среды немалая роль принадлежит органам исполнительной власти субъектов Федерации, органам местного самоуправления, гражданам и их общественным объединениям (движение "зеленых" и др.).

## **Раздел VIII. УПРАВЛЕНИЕ В СОЦИАЛЬНО КУЛЬТУРНОЙ СФЕРЕ**

### **Глава 29. УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ**

#### **§ 1. Организационно-правовая система управления**

Под образованием понимается целенаправленный процесс обучения и воспитания в интересах личности, общества и государства, который сопровождается констатацией достижения обучающимся определенных государством образовательных уровней, образовательных стандартов.

Право на образование - одно из основных и неотъемлемых конституционных прав граждан России. Сейчас каждый третий - около 50 млн. россиян - учится или повышает свою квалификацию.

Под основным общим образованием понимается девятиклассное образование.

Федеральным законом "Об образовании" от 10 июля 1992 г. (с последующими изменениями) <\*> гарантированы общедоступность и бесплатность дошкольного, общего полного (среднего) и начального профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях. Прием в государственные и муниципальные образовательные учреждения для получения среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования проводится на конкурсной основе по заявлениям граждан. Законом установлено, что вне конкурса при условии успешной сдачи вступительных экзаменов на бесплатное образование в государственные и муниципальные образовательные учреждения среднего профессионального и высшего профессионального образования принимаются лишь определенные категории лиц (дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, инвалиды, граждане из малообеспеченных семей, а также уволенные с военной службы). В иных случаях поступление в названные учебные заведения производится на платной основе.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1996. N 3. Ст. 150.

Государственная политика в области образования основывается на следующих принципах: гуманистический характер образования; единство федерального культурного и образовательного пространства; общедоступность образования; светский характер образования; свобода и плюрализм в образовании; демократический государственно-общественный характер управления образованием.

Важен и принцип непрерывного образования, преемственность различных его ступеней, возможность не только продолжения, но и смены типа образования. Особенно важна непрерывность подготовки инженеров, медиков, работников творческих профессий. Ни одно, даже самое блестящее, базовое образование через пять-семь лет не в состоянии будет обеспечить успех в профессиональной деятельности. Сегодня на 60% предприятий сотрудников доучивают или обучают заново.

Вместе с рыночной экономикой в стране получили развитие негосударственные образовательные учреждения, частные школы, гимназии, колледжи, лицеи, вузы.

Правила оказания платных образовательных услуг в сфере дошкольного и общего образования утверждены Постановлением Правительства от 5 июля 2001 г. <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2001. N 29. Ст. 3016.

Система образования представляет собой совокупность образовательных программ и государственных образовательных стандартов различного уровня и направленности; сети реализующих ее образовательных учреждений независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, типов и видов; органов управления образованием и подведомственных им учреждений и организаций.

Образование может быть получено в образовательном учреждении в форме очной, очно-заочной (вечерней), заочной; в форме семейного образования, самообразования и экстерната. Образовательное учреждение вправе использовать дистанционные образовательные технологии при всех формах получения образования в порядке, установленном федеральным (центральным) государственным органом управления образованием <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 2003. N 2. Ст. 163.

Для всех форм получения образования действует единый государственный образовательный стандарт. Однако существует Перечень направлений подготовки специалистов и специальностей, по которым получение высшего профессионального образования в заочной форме или форме экстерната не допускается. Эти ограничения установлены Постановлением Правительства от 22 ноября 1997 г. <\*>. В основу перечня положен такой критерий, как степень влияния будущей профессиональной деятельности выпускника вуза на жизнь и здоровье человека (что, естественно, касается всех медицинских специалистов), состояние окружающей среды, обеспечение безопасности общества и государства.

-----

<\*> СЗ РФ. 1997. N 48. Ст. 5556.

Постановлением Правительства от 26 октября 2000 г. утвержден также Перечень профессий начального профессионального образования, получение которых в форме экстерната не допускается <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 2000. N 45. Ст. 4481.

28 марта 1998 г. был принят Федеральный закон "О воинской обязанности и военной службе" <\*>, в соответствии с которым в России введена обязательная подготовка к военной службе. До призыва на военную службу граждане мужского пола проходят подготовку по основам военной службы в государственных, муниципальных и негосударственных образовательных учреждениях среднего (полного) общего образования, образовательных учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования в течение двух последних лет обучения.

-----

<\*> СЗ РФ. 1998. N 13. Ст. 1475.

Этим Законом также предусмотрено, что не только офицеры, но и другие военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, непрерывная продолжительность военной службы по контракту которых составляет не менее трех лет, имеют право в порядке, определенном Правительством, на обучение в гражданских образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования и на подготовительных отделениях (курсах) указанных образовательных учреждений с освоением образовательных программ очно-заочной (вечерней) или заочной формы обучения. При этом они пользуются правом внеконкурсного поступления в указанные образовательные учреждения при условии получения положительных оценок на вступительных экзаменах.

Постановлением Правительства от 4 октября 2000 г. одобрена национальная доктрина образования в Российской Федерации <\*>. Первоочередные действия Правительства в сфере образования направлены на обеспечение увеличения расходов на образование и существенное повышение их эффективности, создание условий для привлечения в сферу образования средств из внебюджетных источников. В 2004 г. расходы на образование составили 4,9% ВВП, но и этот показатель, так же, как уровень доходов граждан, занятых в образовании, по оценке Минобрнауки России, не может считаться удовлетворительным.

-----

<\*> СЗ РФ. 2000. N 41. Ст. 4089.



В соответствии с Постановлением Правительства от 16 февраля 2001 г. <\*> осуществляется эксперимент по введению единого государственного экзамена. Он имеет своей целью обеспечить совмещение государственной (итоговой) аттестации выпускников общеобразовательных учреждений и вступительных испытаний для поступления в образовательные учреждения высшего и среднего профессионального образования и при том на равных условиях.

-----

<\*> СЗ РФ. 2001. N 9. Ст. 859.

9 июня 2003 г. Правительством принято Постановление "О проведении эксперимента по введению профильного обучения учащихся в общеобразовательных учреждениях, реализующих программы среднего (полного) общего образования" <\*>. Эксперимент проводится для создания системы специализированной подготовки (профильного обучения) учащихся в старших классах общеобразовательной школы, апробации нового содержания и форм организации учебного процесса с учетом потребностей рынка труда и обеспечения сознательного выбора учащимися будущей профессии.

-----

<\*> СЗ РФ. 2003. N 24. Ст. 2328.

Главная цель перечисленных и других мероприятий Правительства - развитие системы образования в интересах формирования гармонично развитой, социально активной, творческой личности в качестве одного из факторов экономического и социального прогресса общества на основе провозглашенного Россией приоритета образования.

Однако практика показывает, что действующая система образования не в полной мере отвечает современным требованиям, ряд федеральных программ в области образования, например, "Дети России" на 2003 - 2006 годы, "Молодежь России" (2001 - 2005 годы); "Развитие единой образовательной информационной среды" (2001 - 2005 годы) нуждаются в корректировке. Поэтому 6 сентября 2004 г. Правительством принято Постановление "О внесении изменений в некоторые постановления Правительства Российской Федерации по вопросам реализации федеральных целевых программ в области образования" <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 37. Ст. 3737.

Правительством рассматриваются также вопросы реформирования отечественного образования. К числу проблемных относятся, например, вопросы о снижении нагрузки на школьников, пересмотра учебных стандартов и объема необходимых для поступления в вузы знаний, о разделении учебы в вузе на этапы по подготовке бакалавров и магистров, об оплате обучения и др.

Для управления сферой наук важнейшее значение имеет Федеральный закон "О науке и государственной научно-технической политике" от 23 августа 1996 г. (с изменениями и дополнениями) <\*>. Государственная научно-техническая политика - это составная часть социально-экономической политики, выражающая отношение государства к научной и научно-технической деятельности, определяющая цели, направления, формы деятельности органов государственной власти в области науки, техники и реализации достижений науки. Закон регулирует отношения между субъектами научной и научно-технической деятельности, органами государственной власти и потребителями научной и научно-технической продукции (работ, услуг).

-----

<\*> СЗ РФ. 1996. N 35. Ст. 4137.

Этим Законом определены права научного работника как центральной фигуры в сфере науки. В частности, научный работник имеет право на признание его автором научных и научно-технических результатов и подачу заявок на изобретения и другие результаты интеллектуальной деятельности; получение доходов от реализации научных и научно-технических результатов, автором которых он является; осуществление предпринимательской деятельности в области науки и техники; доступ к соответствующей информации; публикацию в открытой печати результатов своей деятельности, если они не содержат сведений, относящихся к государственной, служебной или коммерческой тайне.

Организация государственного управления в сфере науки связана с ее делением на фундаментальную, отраслевую, вузовскую и прикладную в зависимости от характера решаемых задач и источников финансирования.

Фундаментальная наука должна быть предметом особой заботы государства, так же как образование и оборона. Без фундаментальных исследований прикладные проекты не могут развиваться и быть конкурентоспособными. Фундаментальная наука всегда финансировалась из государственного бюджета, так как ее разработки, хотя и являются перспективными, но не обещают быстрой окупаемости. Фундаментальная наука непосредственно не создает товаров, она создает интеллектуальные ресурсы, обеспечивающие принципиально новые основы технологического, экономического и социального развития. Ее достижения реализуются прикладной (отраслевой) наукой.

Важно сосредоточить внимание на реальном секторе экономики и научно-технических разработках для него. В Указе Президента от 22 июля 1998 г. <\*> отмечено, что при осуществлении государственной политики по вовлечению в хозяйственный оборот результатов научно-технической деятельности и объектов интеллектуальной собственности в сфере науки и технологий приоритетными направлениями являются направления, обеспечивающие: сбалансированность прав и законных интересов субъектов правоотношений, включая государство, в области создания, правовой охраны и использования результатов деятельности в этой сфере; государственное регулирование процессов создания, правовой охраны и использования результатов научно-технической деятельности, повышение на этой основе конкурентоспособности продукции отечественных товаропроизводителей. При этом главной целью, как сказано в Постановлении Правительства от 2 сентября 1999 г. <\*>, является закрепление за Российской Федерацией исключительных прав на результаты научной деятельности, которые были получены за счет средств государственного бюджета.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1998. N 30. Ст. 3756.

<\*> СЗ РФ. 1999. N 36. Ст. 4412.

Постановлением Правительства от 21 августа 2001 г. утверждена Федеральная целевая научно-техническая программа "Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники на 2002 - 2006 годы" <\*>. Ее цель - развитие и использование научно-технического потенциала, включая комплексное развитие национальной инновационной системы Российской Федерации, на основе повышения инновационной активности, восприимчивости организаций к нововведениям и прогрессивным технологиям в интересах диверсификации и роста конкурентоспособности российской экономики.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2001. N 36. Ст. 3564.

## **§ 2. Органы управления в сфере образования и науки**

Министерство образования и науки РФ (Минобрнауки России), согласно Положению о нем, утвержденному Постановлением Правительства от 15 июня 2004 г. <\*>, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере образования, научной, научно-технической и инновационной деятельности, развития федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров и наукоградов, интеллектуальной собственности, а также в сфере молодежной политики, опеки и попечительства, социальной поддержки и социальной защиты обучающихся и воспитанников образовательных учреждений.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 25. Ст. 2562.

Министерство осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам, Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, Федерального агентства по науке и инновациям и Федерального агентства по образованию.

Минобрнауки России самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты:

о порядке подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров;

перечень профессий (специальностей), по которым осуществляются профессиональное образование и профессиональная подготовка в образовательных учреждениях;

положение и порядок создания филиалов федеральных государственных учреждений высшего и среднего профессионального образования;

формы документов государственного образца об уровне образования и квалификации, о порядке их выдачи, включая подтверждение, признание и установление эквивалентности этих документов за рубежом в соответствии с международными договорами Российской Федерации;

федеральный перечень учебников, рекомендованных (допущенных) к использованию при осуществлении образовательного процесса в образовательных учреждениях;

положение о порядке замещения должностей работников государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования;

положение об аспирантуре и докторантуре в высших учебных заведениях и научных организациях независимо от ведомственной принадлежности;

федеральные компоненты государственных образовательных стандартов, федеральные требования к содержанию образования, образовательным и профессиональным образовательным программам, учебным планам; номенклатуру должностей научных работников;

о порядке приема всех категорий обучающихся, порядке перевода обучающихся из одного учебного заведения в другое;

о порядке установления контрольных цифр приема граждан, обучавшихся за счет средств федерального бюджета;

о порядке передачи на усыновление (удочерение) гражданам детей, являющихся гражданами РФ, а также нормативные правовые акты по другим вопросам в установленной сфере деятельности министерства и подведомственных ему федеральных служб и федеральных агентств.

Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам (Роспатент) - федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере правовой охраны и использования объектов интеллектуальной собственности, патентов и товарных знаков и результатов интеллектуальной деятельности, вовлекаемых в экономический и гражданско-правовой оборот, соблюдения интересов Российской Федерации, российских физических и юридических лиц при распределении прав на результаты интеллектуальной деятельности, в том числе создаваемые в рамках международного научно-технического сотрудничества. Положение о Службе утверждено Постановлением Правительства от 16 июня 2004 г. <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 26. Ст. 2668.

Служба наделена следующими полномочиями в установленной сфере деятельности. Она осуществляет:

прием заявок на объекты интеллектуальной собственности, рассмотрение, экспертизу и выдачу патентов Российской Федерации на изобретение, полезную модель, промышленный образец, свидетельств Российской Федерации на товарный знак, знак обслуживания, на право пользования наименованием места происхождения товара, на общеизвестный в Российской Федерации товарный знак, свидетельств об официальной регистрации программы для ЭВМ, базы данных, топологии интегральных микросхем;

регистрацию договоров о предоставлении права на изобретения, полезные модели, промышленные образцы, товарные знаки, знаки обслуживания, охраняемые программы для ЭВМ, базы данных, топологии интегральных микросхем, а также договоров коммерческой концессии на использование объектов интеллектуальной собственности, охраняемых в соответствии с патентным законодательством РФ;

аттестацию и регистрацию патентных доверенных Российской Федерации, а также выдачу им регистрационных свидетельств;

публикацию сведений о зарегистрированных объектах интеллектуальной собственности, поданных заявках и выданных по ним патентах и свидетельствах, а также осуществляет иные функции, указанные в Положении об этом государственным органе.

Служба в своей деятельности руководствуется Патентным законом РФ от 23 сентября 1992 г. <\*>, Постановлением Правительства "О федеральных органах исполнительной власти, уполномоченных рассматривать заявки на выдачу патента на изобретения, содержащие сведения, составляющие государственную тайну" от 2 октября 2004 г. <\*\*\*> и Приказом

Роспатента "О порядке ведения Государственного реестра изобретений Российской Федерации" от 5 марта 2004 г. <\*\*\*>.

-----

<\*> BBC. 1992. N 42. Ст. 2320.

<\*\*\*> СЗ РФ. 2004. N 41. Ст. 4046.

<\*\*\*> РГ. 2004. 24 марта.

Ежегодно в России оформляется 30 тыс. охранных документов на изобретения, что характеризует объем работы, выполняемой Роспатентом.

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор), согласно Положению о ней, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области образования и науки.

Служба осуществляет контроль и надзор:

за исполнением законодательства РФ в области образования, науки, научно-технической деятельности, молодежной политики, аттестации научных и научно-педагогических кадров;

за качеством образования в образовательных учреждениях и подготовки выпускников образовательных учреждений по завершении каждого уровня образования;

за деятельностью советов по защите докторских и кандидатских диссертаций (диссертационных советов), ученых (научно-технических) советов образовательных учреждений, научных учреждений и организаций по вопросам присвоения ученых званий работникам образовательных учреждений, научных учреждений и иных организаций.

Служба осуществляет лицензирование, аттестацию и государственную аккредитацию образовательных учреждений и их филиалов, а также научных организаций (в сфере послевузовского и дополнительного профессионального образования, организационное и техническое обеспечение работы Высшей аттестационной комиссии; рассматривает вопросы присвоения ученых званий профессора по специальности и профессора по кафедре, доцента по специальности и доцента по кафедре, присуждения ученых степеней доктора и кандидата наук и выдает соответствующие аттестаты и дипломы, а также решает другие вопросы, указанные в Положении о Службе, утвержденном Постановлением Правительства от 17 июня 2004 г. <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 26. Ст. 2670.

Положение о порядке присуждения ученых степеней утверждено Постановлением Правительства от 30 января 2002 г. <\*>, а Положение о порядке присвоения ученых званий - Постановлением Правительства от 29 марта 2002 г. <\*\*\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 2002. N 6. Ст. 580.

<\*\*\*> СЗ РФ. 2002. N 14. Ст. 1302.

Федеральное агентство по науке и инновациям (Роснаука) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности, включая деятельность федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров, уникальных научных станций и установок, федеральных центров коллективного пользования, ведущих научных школ, национальной исследовательской компьютерной сети нового поколения и информационное обеспечение научной, научно-технической и инновационной деятельности. Свою деятельность Агентство осуществляет непосредственно и через подведомственные ему организации. Положение об Агентстве утверждено Постановлением Правительства от 16 июня 2004 г. <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 2002. N 25. Ст. 2563.

Агентство организует разработку прогнозов развития научной, научно-технической и инновационной сферы, рынков наукоемкой продукции и услуг, экспертизу и подготовку заключений по проектам федеральных целевых программ, межотраслевых и межгосударственных научно-технических и инновационных программ; выдает иностранным и российским заявителям разрешения на проведение морских научных исследований во внутренних морских водах и территориальном море Российской Федерации, в ее

исключительной экономической зоне и на ее континентальном шельфе; ведет единый реестр результатов открытых научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, выполняемых за счет средств федерального бюджета; осуществляет функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в установленной сфере деятельности и другие функции, указанные в Положении об Агентстве.

Федеральное агентство по образованию (Рособразование) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом, оказанию государственных услуг в сфере образования, воспитания, молодежной политики и развития общедоступных образовательных ресурсов. Свою деятельность Агентство осуществляет непосредственно и через подведомственные ему организации. Положение о нем утверждено Постановлением Правительства от 17 июня 2004 г. <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 25. Ст. 2570.

Агентство, в частности, организует повышение квалификации и переподготовку научно-педагогических работников государственных учреждений высшего профессионального образования и государственных научных организаций; осуществляет определение для образовательных учреждений, находящихся в его ведении, контрольных цифр приема граждан, обучающихся за счет средств федерального бюджета, а также квот по целевому приему; размещение на конкурсной основе среди высших учебных заведений, имеющих государственную аккредитацию, государственного задания по подготовке специалистов с высшим профессиональным образованием; открытие аспирантур и докторантур.

Типовое положение о стипендиальном обеспечении и других формах материальной поддержки студентов государственных и муниципальных образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования, аспирантов и докторантов утверждено Постановлением Правительства от 27 июня 2001 г. (с изменениями от 6 ноября 2004 г.) <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 2001. N 28. Ст. 2888.

Агентство участвует в реализации "Программы поддержки Российской Федерации интеграционных процессов в области образования в Содружестве Независимых Государств на 2000 - 2005 годы" <\*>. Целью мероприятий, предусмотренных Программой, является осуществление целенаправленной политики поддержки получения российского образования гражданами государств - участников СНГ, восстановление позиций России как главного образовательного центра в СНГ.

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 44. Ст. 4346.

Федеральная целевая программа "Молодежь России (2001 - 2005 годы)", утвержденная Постановлением Правительства от 27 декабря 2000 г. <\*>, содержит систему мероприятий, имеющих своими целями создание и развитие правовых, экономических и организационных условий для воспитания у молодежи гражданского сознания в условиях демократического общества, рыночной экономики и правового государства, личностной самореализации молодых людей как активных участников преобразований современного российского общества.

-----

<\*> СЗ РФ. 2001. N 2. Ст. 172.

Кроме рассмотренных выше федеральных органов исполнительной власти, в Российской Федерации действуют федеральные ведомственные органы управления образованием, которые управляют подведомственными им образовательными учреждениями по профилю соответствующих отраслей или сфер управления (например, в министерстве обороны, внутренних дел, здравоохранения и социального развития, сельского хозяйства). Сюда относятся различные подразделения соответствующих ведомств (главные управления, отделы и др.). Они могут быть специализированными и управлять подведомственными образовательными учреждениями либо осуществлять такие функции наряду с другими функциями.

В субъектах Федерации управление образованием осуществляют соответствующие министерства, комитеты, главные управления, отделы образования. Их компетенция аналогична компетенции федеральных органов исполнительной власти в сфере образования, но осуществляется с учетом региональных масштабов и особенностей деятельности.

Местные (муниципальные) органы управления образованием могут создаваться по решению соответствующих органов местного самоуправления.

### **§ 3. Образовательные, научные учреждения и организации**

Образовательные учреждения по своим организационно-правовым формам могут быть государственными (федеральными или находящимися в ведении субъекта Федерации), муниципальными, негосударственными (частными, учреждениями общественных и религиозных организаций (объединений). Они могут быть следующих типов:

дошкольные;

общеобразовательные (начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования);

начального профессионального, среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования (аспирантура, докторантура);

специальные (коррекционные) для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии;

учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (законных представителей);

другие учреждения, осуществляющие образовательный процесс.

К числу общеобразовательных учреждений относятся: начальные, основные, средние школы, в том числе с углубленным изучением предметов, лицеи, гимназии.

Перечень федеральных образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования утвержден распоряжением Правительства от 30 августа 2004 г. <\*>. При этом указана их подведомственность соответствующим федеральным органам исполнительной власти. В федеральном ведении сейчас находится 1500 средних профессиональных образовательных учреждений, а 1170 приходится на субъекты Федерации <\*>. От их подчиненности зависит порядок финансирования.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 36. Ст. 3699.

<\*> РГ. 2204. 25 июня.

К образовательным учреждениям высшего профессионального образования относятся университеты, академии, институты.

Деятельность различных типов образовательных учреждений регулируется соответствующими нормативными правовыми актами.

В системе образования возможно как бесплатное, так и платное образование. Среди бесплатных учебных заведений основное место занимают муниципальные школы. Для осуществления деятельности, предусмотренной уставом образовательного учреждения, возможно привлечение дополнительных источников финансовых и материальных средств, в том числе использование негосударственным образовательным учреждением банковского кредита <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 27. Ст. 2714.

В средних учебных заведениях формами самоуправления являются совет образовательного учреждения, попечительский совет, общее собрание, педагогический совет и др. В Указе Президента "О дополнительных мерах по поддержке общеобразовательных учреждений в Российской Федерации" от 31 августа 1999 г. <\*> отмечено, что создание в государственных и муниципальных образовательных учреждениях попечительских советов необходимо в целях установления общественного контроля за использованием целевых взносов и добровольных пожертвований юридических и физических лиц на нужды общеобразовательных учреждений. Непосредственное руководство учреждением осуществляет прошедший соответствующую аттестацию директор. Примерное положение о попечительском совете образовательного учреждения утверждено Постановлением Правительства от 10 декабря 1999 г. <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1999. N 36. Ст. 4376.

<\*> СЗ РФ. 1999. N 51. Ст. 6349.

Особого внимания государства заслуживает высшее профессиональное образование, которое имеет целью готовить специалистов для всех отраслей и сфер жизни страны. Высшие учебные заведения также активно участвуют в развитии науки, поскольку здесь сосредоточена половина научных кадров страны. Из числа студентов "платников" и "бесплатников" в вузах примерно поровну.

Федеральным законом "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" от 22 августа 1996 г. <\*> предусмотрены три ступени высшего профессионального образования - высшее профессиональное образование, подтвержденное присвоением лицу, успешно прошедшему итоговую аттестацию, квалификации (степени) бакалавр, дипломированный специалист, магистр. Сроки освоения основных образовательных программ высшего профессионального образования составляют соответственно не менее чем четыре, пять и шесть лет. Соответственно этому различаются и дипломы об образовании.

-----

<\*> СЗ РФ. 1996. N 35. Ст. 4135.

Различаются государственные вузы, находящиеся в ведении Российской Федерации и ее субъектов, и муниципальные вузы.

Управление вузом осуществляется в соответствии с законодательством РФ, Типовым положением об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении) и уставом вуза на принципах единоначалия и коллегиальности.

Общее руководство государственным или муниципальным вузом возлагается на выборный представительный орган - ученый совет. Его состав, полномочия, порядок выборов и деятельности определяется уставом вуза. Непосредственное управление вузом осуществляет ректор. Он в порядке, установленном уставом вуза, избирается тайным голосованием на общем собрании (конференции) на срок до пяти лет и утверждается в должности органом управления образованием, в ведении которого находится вуз.

Согласно Положению о статусе ректора государственного вуза федерального подчинения, утвержденному Постановлением Правительства от 11 июня 1996 г. <\*>, ректор несет ответственность за подготовку высококвалифицированных специалистов, руководство образовательной, научной, воспитательной работой и организационно-хозяйственной деятельностью государственного вуза, исполнение законодательства РФ, реализацию решений органов государственной власти в части обеспечения выполнения указанных задач, осуществляет функции представителя государства в учебном заведении.

-----

<\*> СЗ РФ. 1996. N 40. Ст. 4647.

Факультет возглавляет декан, избранный ученым советом из числа наиболее квалифицированных авторитетных специалистов соответствующего профиля, имеющих ученую степень или ученое звание.

Основным звеном вуза является кафедра во главе с ее заведующим. Кафедра ведет учебную, методическую и научную работу по соответствующим дисциплинам, проводит воспитательную работу среди студентов, осуществляет подготовку научно-педагогических кадров.

Важное значение имеет государственная аттестация и аккредитация образовательного учреждения. Это процедура установления (подтверждения) государственного статуса (типа и вида) образовательного учреждения на основе признания соответствия его деятельности, уровня реализуемых программ, содержания и качества обучающихся (слушателей) государственным требованиям, предъявляемым к данному типу и виду учебных заведений и иным программам. При положительных итогах государственной аттестации и аккредитации образовательное учреждение получает свидетельство о государственной аккредитации установленного образца. Действие свидетельства подтверждается каждые пять лет. Государственную аттестацию и аккредитацию высшего учебного заведения (института, академии, университета), имеющего лицензию на ведение образовательной деятельности, проводит федеральный орган управления высшим профессиональным образованием в соответствии с Положением, утвержденным Постановлением Правительства от 2 декабря 1999 г. <\*>. Свидетельство о государственной аттестации и аккредитации является документом, подтверждающим статус вуза и его право на выдачу своим выпускникам документов государственного образца о соответствующем уровне образования.

-----

<\*> СЗ РФ. 1999. N 49. Ст. 6006.

Существенное значение имеет обеспечение работы образовательных учреждений на базе единого государственного минимума - стандарта образования. Государственные образовательные стандарты определяют обязательный минимум содержания основных программ, максимальный объем учебной нагрузки обучающихся, требования к уровню подготовки выпускников. Образовательные стандарты устанавливаются федеральным законом применительно к типам образовательных учреждений независимо от их ведомственной принадлежности и формы собственности.

Научной организацией признается юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы и вида собственности, а также общественное объединение научных работников, осуществляющих в качестве основной научную и научно-техническую деятельность, подготовку научных работников и действующие в соответствии с учредительными документами научной организации. Научные организации подразделяются на научно-исследовательские организации (институты), научные организации образовательных учреждений высшего профессионального образования, опытно-конструкторские, проектно-технологические и иные организации, осуществляющие научную и научно-техническую деятельность. Они функционируют в системе Российской академии наук, отраслевых академий наук, органов исполнительной власти, вузов.

Академии наук - Российская академия наук, отраслевые академии наук (Российская академия сельскохозяйственных наук, Российская академия образования, Российская академия архитектуры и строительных наук, Российская академия медицинских наук, Российская академия художеств) - являются имеющими государственный статус некоммерческими организациями (учреждениями), которые наделяются правами управления своей деятельностью и имуществом, в том числе право на создание, реорганизацию и ликвидацию входящих в их состав предприятий, учреждений и организаций, на утверждение их уставов и назначение руководителей. Академии наук создаются, реорганизовываются и ликвидируются федеральным законом по представлению Президента или Правительства. В академии входят научные организации и организации научного обслуживания и социальной сферы. Структура академий, порядок деятельности и финансирования входящих в их состав организаций определяются уставами академий наук.

Российская академия наук (РАН) является самоуправляемой организацией, действующей на основе законодательства РФ и своего устава. РАН проводит фундаментальные и прикладные научные исследования по важнейшим проблемам естественных, технических и гуманитарных наук и принимает участие в координации фундаментальных научных исследований, выполняемых научными организациями и образовательными учреждениями высшего профессионального образования и финансируемых за счет федерального бюджета и иных не запрещенных законодательством РФ источников. В стране 2388 государственных научных организаций, из них около 20% входят в систему РАН <\*>. Перечень предприятий, учреждений и организаций, подведомственных РАН, утвержден Постановлением Правительства от 17 июля 1996 г. <\*>.

-----  
<\*> РГ. 2004. 22 сент.

<\*> СЗ РФ. 1996. N 32. Ст. 3947.

Президент и Правительство принимают меры, направленные на улучшение работы и финансирования РАН. Общее число ее членов (академиков и членов-корреспондентов) составляет 1356. Правительством принят ряд постановлений об упорядочении условий оплаты труда членов Академии, ее президиума и работников аппаратов РАН, отраслевых академий наук, что создает для них более прочные социальные гарантии.

Отраслевые академии наук являются самоуправляемыми организациями, проводят фундаментальные и прикладные научные исследования в соответствующих областях науки и техники и участвуют в координации этих научных исследований.

В целях обеспечения условий повышения конкурентоспособности российской экономики на основе производства наукоемкой продукции и использования высоких технологий в реальном секторе экономики 18 июня 1999 г. Правительством было принято Постановление "О формировании федеральных центров науки и высоких технологий" <\*>. Статус такого научного центра присваивается Правительством научным организациям, осуществляющим научно-технологическое обеспечение решения важнейших проблем развития высокотехнологических отраслей реального сектора экономики. Присвоение статуса научного центра означает предоставление государственного обеспечения его научно-технологической и образовательной



деятельности при условии выполнения им обязательств по решению конкретных задач. При представлении заинтересованными органами государственной власти Российской академией наук и отраслевыми академиями наук предложений о порядке и условиях присвоения организациям статуса центра, а также о мерах государственного обеспечения его деятельности должны учитываться их опыт по фактической кооперации с промышленными предприятиями, финансово-кредитными структурами и высшими учебными заведениями по введению в хозяйственный оборот результатов научно-технической деятельности, в том числе их использованию в промышленном производстве, подготовке и переподготовке высококвалифицированных научных и инженерных кадров, сертификации товаров, работ и услуг. Таких всемирно известных государственных научных центров немного, например "Курчатовский институт". Всего их в России сейчас 58. Они обеспечивают коридор, по которому осуществляется связь между наукой и промышленностью в наиболее наукоемких отраслях.

-----

<\*> СЗ РФ. 1999. N 25. Ст. 3127.

7 апреля 1999 г. был принят Федеральный закон "О статусе наукограда Российской Федерации" <\*>. Статус наукограда присваивается муниципальному образованию со статусом городского округа, имеющему высокий научно-технический потенциал с градообразующим научно-производственным комплексом, Президентом РФ по представлению Правительства на срок до 25 лет. При этом утверждаются приоритетные для данного наукограда направления научной, научно-технической, инновационной деятельности, экспериментальных разработок, испытаний, подготовки кадров в соответствии с государственными приоритетами развития науки и техники, а также программа развития наукограда, в которой определяются меры государственной поддержки данного наукограда с учетом его специфики. Присвоение муниципальному образованию статуса наукограда не изменяет формы собственности и организационно-правовой формы организации научно-производственного комплекса наукограда.

-----

<\*> СЗ РФ. 1999. N 15. Ст. 1750; 2004. N 35. Ст. 3607.

Постановлением Правительства от 25 ноября 2004 г. утверждены Порядок рассмотрения предложений и присвоения муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации и прекращения такого статуса и Порядок предоставления субвенций из федерального бюджета для финансирования дополнительных расходов наукоградов Российской Федерации <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 48. Ст. ст. 4804, 4805.

Статус наукограда Российской Федерации был присвоен указами Президента РФ городу Обнинску Калужской области, городу Дубне Московской области, городу Королеву Московской области, рабочему поселку Кольцово Новосибирской области, городу Мичуринску Тамбовской области, городам Реутово и Фрязино Московской области и некоторым другим.

Существенную роль в развитии науки играют высшие учебные заведения. Вузовские ученые руководят подготовкой научных кадров, пишут учебники, учебные пособия, монографии, научные статьи, ведут важные научные исследования. Кроме того, они выполняют научную работу по договорам с министерствами и ведомствами, участвуют в подготовке проектов нормативных документов, работают в качестве экспертов и научных консультантов в органах государственной власти.

В соответствии с Постановлением Правительства "О государственной поддержке ведущих научных школ Российской Федерации" от 26 сентября 1995 г. <\*> осуществляется программа целевой поддержки ведущих научных школ. Ее основные задачи: сохранение научного потенциала и предотвращение миграции ведущих ученых за рубеж; повышение уровня научных исследований и подготовки специалистов высшей научной квалификации; стимулирование развития фундаментальных и прикладных исследований; повышение престижа научного труда, создание достойных условий для жизни и работы ученых.

-----

<\*> СЗ РФ. 1995. N 40. Ст. 3816.

## Глава 30. УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

## И СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

### § 1. Организационно-правовая система управления

Под здравоохранением понимается совокупность государственных и общественных мероприятий медицинского характера: предоставление медицинской помощи и лекарственных средств, лечения и отдыха в здравницах. Сюда же относятся меры общего характера: повышение материального благосостояния, оздоровление окружающей среды и тому подобные меры, направленные на сохранение и укрепление физического и психического здоровья людей, поддержание их долголетней активной жизни, предоставление им медицинской помощи в случае утраты здоровья.

В целях обеспечения конституционных прав граждан Российской Федерации на получение бесплатной медицинской помощи Правительство 26 ноября 2004 г. утвердило Программу государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи <\*>. Программа включает в себя: виды медицинской помощи, предоставляемой населению бесплатно; медицинскую помощь, предоставляемую в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования; медицинскую помощь, предоставляемую за счет средств бюджетов всех уровней; нормативы объемов медицинской помощи; нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи; подушевые нормативы финансирования Программы. На основе Программы органы государственной власти субъектов Федерации разрабатывают и утверждают территориальные программы государственных гарантий оказания гражданам России бесплатной медицинской помощи, включающие территориальные программы обязательного медицинского страхования.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 48. Ст. 4809.

В соответствии со ст. 41 Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. (с изменениями и дополнениями) <\*>, в которых определены организационные начала государственного, муниципального и частного здравоохранения, Правительством 1 декабря 2004 г. утверждены Перечень социально значимых заболеваний и Перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих <\*>. Меры социальной поддержки в оказании медико-социальной помощи и лекарственном обеспечении гражданам, страдающим указанными заболеваниями, с 1 января 2005 г. устанавливаются органами государственной власти субъектов Федерации.

-----  
<\*> ВВС. 1993. N 33. Ст. 1318.

<\*> СЗ РФ. 2004. N 49. Ст. 4916.

31 августа 2000 г. Правительством была одобрена Концепция охраны здоровья населения Российской Федерации <\*>. В этом документе названы факторы, негативно влияющие на здоровье: снижение качества жизни, бедность значительной части населения, чрезмерные стрессовые нагрузки, снижение общего уровня культуры, в том числе санитарно-гигиенической, что способствует распространению инфекционных заболеваний человека, вредные привычки (пьянство, курение). Основными задачами в области охраны здоровья являются: улучшение качества и обеспечение доступности медицинской помощи, реализация федеральных и территориальных программ, направленных на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, создание экономических и социальных условий, способствующих снижению распространенности негативных факторов риска и уменьшению их влияния на человека.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2000. N 37. Ст. 3734.

К сожалению, за последние годы основные показатели здоровья населения ухудшились. Общая смертность населения страны значительно возросла. Численность населения страны уменьшается ежегодно почти на миллион человек. Продолжительность жизни в России по сравнению с экономически развитыми странами пока остается невысокой: мужчины живут в среднем 58 лет, женщины - 72 года. Детей в России становится все меньше, а к 2015 г., по утверждению специалистов, страна приблизится к краю демографической катастрофы. Распространенность в России только бытового пьянства составляет 20%. Курение и употребление наркотиков, прежде всего подростками и молодежью, становится

государственной проблемой. Только от курения ежегодно умирают 300 тыс. человек. Учитывая это, 1 декабря 2004 г. принят Федеральный закон "О внесении изменений в статьи 3 и 6 Федерального закона "Об ограничении курения табака" <\*>, запрещающий курение в общественных местах. Совершенно очевидно, что необходимы различные меры, направленные на изменение образа жизни людей, формирование у них приоритетного отношения к проблеме здоровья, ориентированного на минимизацию факторов, негативно влияющих на здоровье.

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 49. Ст. 4847.

Медицина переходит на частичное платное обслуживание, создается медицина, в которую включаются частные лечебно-профилактические учреждения и аптеки, а также лица, занимающиеся частной медицинской практикой. Постановлением Правительства от 13 января 1996 г. утверждены Правила предоставления платных медицинских услуг населению медицинскими учреждениями <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 1996. N 3. Ст. 194.

Государственные и муниципальные учреждения оказывают медицинские услуги населению по специальному разрешению (лицензии) соответствующего органа управления здравоохранением. Положение о лицензировании медицинской деятельности утверждено Постановлением Правительства от 4 июля 2002 г. <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 2000. N 27. Ст. 2710.

Другое направление в области здравоохранения - оказание медицинской помощи на основании медицинского страхования граждан, осуществляемого в соответствии с Законом РСФСР "О медицинском страховании граждан в РСФСР" от 28 июня 1991 г. <\*>. Цель медицинского страхования, осуществляемого на обязательной или добровольной основе, - сохранение и укрепление здоровья населения, создание экономической ответственности и заинтересованности в этом граждан, а также организаций, гарантирование гражданам квалифицированной помощи за счет накопленных средств финансирования профилактических мероприятий. Типовые правила обязательного медицинского страхования утверждены 3 октября 2003 г.

-----

<\*> ВВС. 1991. N 27. Ст. 920.

Рынок лекарств - одна из самых болевых точек нашего здравоохранения. В целях сохранения и укрепления здоровья населения Федеральным законом "О лекарственных средствах" от 22 июня 1998 г. (с изменениями и дополнениями) и Постановлением Правительства "О государственном регулировании цен на лекарственные средства" от 9 ноября 2001 г. <\*> регулируются отношения, возникающие в сфере обращения лекарственных средств и определения цен на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные средства. 4 апреля 2003 г. был утвержден Порядок выдачи заключений о соответствии организации производства лекарственных средств требованиям Федерального закона "О лекарственных средствах", а также осуществления государственного контроля качества лекарственных средств на территории Российской Федерации.

-----

<\*> СЗ РФ. 2001. N 47. Ст. 4448.

Однако действующая практика государственного регулирования рынка лекарственных средств не обеспечивается эффективным государственным контролем качества и безопасности лекарственных средств, имеет место распространение фальсификации лекарственных средств, не говоря о высоких на них ценах для малообеспеченных людей.

В целях обеспечения государственного регулирования цен на лекарственные средства Правительство 21 октября 2004 г. утвердило Перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных средств <\*>. Ассоциация защиты прав фармацевтических организаций и потребителей лекарственных средств выступила с инициативой об организации системы общественного контроля качества лекарственных средств, установленных стандартов и правил.

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 43. Ст. 4253.

Питание является одним из важнейших факторов, определяющих здоровье населения. Федеральным законом "О качестве и безопасности пищевых продуктов" от 2 января 2000 г. (с изменениями и дополнениями) <\*> и Концепцией государственной политики в области здорового питания населения Российской Федерации <\*\*\*> определены полномочия государственных органов и органов местного самоуправления по утверждению нормативных и технических документов, осуществлению контроля и надзора в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов.

---

<\*> СЗ РФ. 2000. N 2. Ст. 150.

<\*\*\*> СЗ РФ. 1998. N 34. Ст. 4083.

Федеральным законом "О продлении срока действия Федерального закона "О потребительской корзине в целом по Российской Федерации" от 31 декабря 2002 г. <\*> предусмотрено повышение с 1 января 2004 г. объема потребления продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, составляющих потребительскую корзину. Хотя содержание потребительской корзины расписано в Законе предельно конкретно, это все же некое условное и усредненное понятие - тот минимальный уровень жизни, который государство не просто декларирует, а может и должно гарантировать своим гражданам различных категорий (взрослые, пенсионеры, дети). Понятие потребительской корзины необходимо для того, чтобы правильно, насколько это возможно, определить прожиточный минимум, т.е. сколько денег требуется для ее покупки. А исходя из этой величины уже должны определяться минимальный размер оплаты труда и пенсии по старости, детские пособия, стипендии и другие социальные выплаты. Продуктовый набор разработан Институтом питания Российской академии медицинских наук с учетом рекомендаций Всемирной организации здравоохранения, а при установлении набора непродовольственных товаров учитывался сложившийся уровень обеспеченности малоимущих семей.

---

<\*> СЗ РФ. 2003. N 1. Ст. 9.

Медицинские учреждения и соответствующие органы управления в своей практической деятельности руководствуются, кроме названных выше, также Законом РФ "О психиатрической помощи и гарантиях граждан при ее оказании" от 2 июля 1992 г. (с изменениями) <\*>, Федеральным законом "Об иммунопрофилактике инфекционных болезней" от 17 сентября 1998 г. <\*\*\*>, Федеральной целевой программой "Предупреждение и борьба с заболеваниями социального характера (2002 - 2006 годы)", утвержденной Постановлением Правительства от 13 ноября 2001 г. <\*\*\*\*> и рядом других нормативных правовых актов.

---

<\*> ВВС. 1992. N 33. Ст. 1913.

<\*\*\*> СЗ РФ. 1998. N 38. Ст. 4736.

<\*\*\*\*> СЗ РФ. 2001. N 49. Ст. 4620.

Следует отметить, что количество недовольных здравоохранением россиян чрезвычайно велико. Основными причинами бедственного положения здравоохранения являются: нехватка финансирования, несуразно огромная и устаревшая материальная база, низкая заработная плата медперсонала. Чтобы устранить названные недостатки, необходимо принять недостающие законы, создать единую страховую систему, в которой не будет разницы в оказании медицинских услуг в разных регионах страны, а страховые организации будут нести полную финансовую ответственность.

Согласно ч. 2 ст. 7 Конституции РФ охраняются как здоровье, так и труд людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система специальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Для реализации этих конституционных положений в стране создана система управления с учетом установленного законом деления трудоспособных граждан на занятых и не занятых трудом (безработных), а также граждан, не способных к труду или оказавшихся в трудной жизненной ситуации и потому нуждающихся в социальном обслуживании со стороны общества и государства.

Современный рынок труда продолжает испытывать негативное воздействие социально-экономического кризиса 1990-х гг., обусловившего спад в промышленности и сельском хозяйстве, снижение спроса на рабочую силу, рост общей и регистрируемой безработицы. Поэтому распоряжением Правительства от 6 мая 2003 г. одобрена Концепция действий на рынке труда <\*>. Концепция определяет основные направления и приоритеты деятельности органов государственной власти по осуществлению государственной политики в области занятости населения, направленной на повышение гибкости рынка труда, развитие эффективной занятости населения, совершенствование системы управления сферой занятости, создание условий для снижения уровня безработицы и обеспечения социальной поддержки безработных граждан.

-----

<\*> СЗ РФ. 2003. N 20. Ст. 1920.

10 января 2003 г. принят Федеральный закон "О внесении изменений и дополнений в Закон РФ "О занятости населения в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам финансирования мероприятий по содействию занятости населения" <\*>, а 20 декабря 2003 г. Правительством принято Постановление "О внесении изменений в Положение об организации общественных работ" <\*>. Названными нормативными актами определено, какие граждане считаются занятыми, а какие безработными, социальные гарантии и компенсации безработным, полномочия органов исполнительной власти и местного самоуправления по организации и развитию общественных работ, предусматривая меры их финансового обеспечения прежде всего за счет средств соответствующих бюджетов.

-----

<\*> СЗ РФ. 2003. N 2. Ст. 160.

<\*> СЗ РФ. 2003. N 52 (ч. II). Ст. 5069.

4 ноября 2004 г. Правительством принято Постановление "О размерах минимальной и максимальной величины пособия по безработице" <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 45. Ст. 4442.

Важное значение имеет Трудовой кодекс РФ 2001 г., установивший гарантии трудовых прав и свобод граждан, защищающий права и интересы работников и работодателей, урегулировавший коллективные трудовые споры.

Федеральный закон от 1 мая 1999 г. определяет правовую основу формирования и деятельности Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 1999. N 18. Ст. 2218.

Различные вопросы в сфере труда и социального развития регулируются Федеральными законами: "О ветеранах" от 12 января 1995 г. (в ред. от 2 января 2000 г.) <1>, "О государственной социальной помощи" от 17 июля 1999 г. <2>, "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" от 15 декабря 2001 г. <3>, "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" от 17 декабря 2001 г. <4>, "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О негосударственных пенсионных фондах" от 10 января 2003 г. <5> и другими нормативными правовыми актами.

-----

<1> СЗ РФ. 1995. N 3. Ст. 168.

<2> СЗ РФ. 1999. N 29. Ст. 3699.

<3> СЗ РФ. 2001. N 51. Ст. 4831.

<4> СЗ РФ. 2001. N 52. Ст. 4920.

<5> СЗ РФ. 2003. N 2. Ст. 166.

В последние годы государством стало уделяться значительно больше внимания вопросам физической культуры, спорта и туризма.

Распоряжением Правительства от 29 октября 2002 г. одобрена Концепция развития физической культуры и спорта в Российской Федерации <\*>. Основная цель политики государства в этой области - оздоровление нации, формирование здорового образа жизни

населения, гармоничное воспитание здорового, физически крепкого поколения, а также достойное выступление российских спортсменов на крупнейших международных спортивных соревнованиях.

-----

<\*> СЗ РФ. 2002. N 44. Ст. 4410.

Будущее российской экономики предполагает получение существенных выгод от развития туризма. Мировой опыт показывает, что туризм - не только форма активного отдыха и повышения культурного уровня людей, стимул для развития самых разных отраслей промышленности, инфраструктуры (дорог, гостиниц, средств связи) и высококласной сферы услуг. Однако наш туристический комплекс, растянувшийся от Калининграда до Камчатки, используется всего лишь на 20%. И законодательство в этой сфере нуждается в совершенствовании.

В системе охраны здоровья населения значительно большую роль призвано играть санаторно-курортное лечение. Пока ежегодно в стране на оздоровительное лечение выезжают 5,3 млн. граждан (около 4% общего числа россиян).

Государственная политика поддержки развития курортов в России определена Федеральным законом "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах" от 23 февраля 1995 г. <\*>, Постановлениями Правительства "Об утверждении положений курорта федерального значения" от 31 октября 1999 г. и от 26 августа 2000 г. <\*>, а также рядом нормативных правовых актов, которыми предусмотрено предоставление льгот на оздоровительное лечение.

-----

<\*> СЗ РФ. 1995. N 9. Ст. 713; 2004. N 35. Ст. 3607.

<\*> СЗ РФ. 1999. N 45. Ст. 5430; 2000. N 36. Ст. 3637.

Сейчас в стране 38,2 млн. пенсионеров, около 14 млн. лиц, имеющих право на ежемесячные выплаты с 1 января 2005 г. вместо натуральных льгот, и около 1 млн. беспризорных детей. Чтобы обеспечить предоставление им социальных гарантий, предусмотренных законодательством, соответствующие органы управления в сфере здравоохранения и социального развития повседневно решают многие организационные вопросы.

Эту деятельность осуществляют Министерство здравоохранения и социального развития РФ с подведомственными ему федеральными службами и федеральными агентствами, а также Федеральное агентство по физической культуре и спорту и Федеральное агентство по туризму, руководство которыми возложено непосредственно на Правительство.

Для управления здравоохранением в некоторых федеральных органах исполнительной власти (министерствах обороны, внутренних дел, транспорта и др.) создаются ведомственные органы. Участие в управлении здравоохранением принимают также общественные организации (общество Красного Креста и др.).

В субъектах Федерации управление осуществляют министерства, департаменты, главные управления, отделы здравоохранения и др.

Значительный объем работы выполняет Пенсионный фонд РФ. Вопросами пенсионного обеспечения военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел ведают соответствующие органы министерств обороны, внутренних дел, Федеральной службы безопасности.

Управляемыми объектами являются поликлиники, диспансеры, больницы, родильные дома, аптеки, консультации, станции скорой медицинской помощи, судебные медицинские и другие учреждения. Они подразделяются на государственные, муниципальные и частные.

## **§ 2. Органы управления в сфере здравоохранения и социального развития**

Министерство здравоохранения и социального развития РФ (Минздравсоцразвития России), согласно Положению о нем, утвержденному Постановлением Правительства от 30 июня 2004 г. <\*>, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере здравоохранения, социального развития, труда и защиты прав потребителей. К функциям данного министерства относятся вопросы организации медицинской профилактики, в том числе инфекционных заболеваний и СПИДа, медицинской помощи и медицинской реабилитации, фармацевтической деятельности, качества, эффективности и безопасности

лекарственных средств, санитарно-эпидемиологического благополучия, уровня жизни и доходов населения, демографической политики, медико-санитарного обеспечения работников отдельных отраслей экономики с особо опасными условиями труда, медико-биологической оценки воздействия на организм человека особо опасных факторов физической и химической природы, курортного дела. Оно также решает вопросы оплаты труда, пенсионного обеспечения, в том числе негосударственного пенсионного обеспечения, социального страхования, условий и охраны труда, социального партнерства и трудовых отношений, занятости населения и безработицы, трудовой миграции, альтернативной гражданской службы, государственной гражданской службы (за исключением вопросов оплаты труда), социальной защиты населения, в том числе социальной защиты семьи, женщин и детей.

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 28. Ст. 2898.

Министерство осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств, а также координацию деятельности Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

Министерство самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты:

положения о территориальных органах федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных министерству;

квалификационные требования к работникам и номенклатуру специальностей в сфере, отнесенной к компетенции министерства;

методические рекомендации по вопросам, связанным с прохождением обязательного психиатрического освидетельствования работниками, осуществляющими отдельные виды деятельности, в том числе деятельность, связанную с источниками повышенной опасности;

о порядке медицинского освидетельствования лица, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что оно больно наркоманией, находится в состоянии наркотического опьянения либо потребило наркотическое средство или психотропное вещество без назначения врача; о порядке медицинского наблюдения и учета больных наркоманией;

перечень медицинских противопоказаний для осуществления отдельных видов профессиональной деятельности;

о видах и объемах медико-социальной помощи, предоставляемой гражданам;

о порядке деятельности семейного врача, а также иные нормативные правовые акты, указанные в Положении о Министерстве.

Например, Приказом министерства от 1 ноября 2004 г. утвержден Порядок оказания скорой медицинской помощи.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и потребительского рынка. Свою деятельность Служба осуществляет непосредственно и через свои территориальные органы.

К полномочиям Службы относится осуществление надзора и контроля за исполнением обязательных требований законодательства РФ в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей в области потребительского рынка. При этом она руководствуется Федеральным законом "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" от 30 марта 1999 г. <\*>, Законом "О защите прав потребителей" (в ред. Федерального закона от 17 декабря 1999 г.) <\*>, а также иными нормативными правовыми актами РФ.

-----

<\*> СЗ РФ. 1999. N 14. Ст. 1650.

<\*> СЗ РФ. 1996. N 3. Ст. 140; 1999. N 51. Ст. 6287.

Служба осуществляет контроль за соблюдением правил продажи отдельных, предусмотренных законодательством товаров, выполнения работ, оказания услуг; санитарно-карантинный контроль в пунктах пропуска через Государственную границу РФ.

Служба выдает лицензии на осуществление деятельности, связанной с использованием возбудителей инфекционных заболеваний; деятельности в области использования источников ионизирующего излучения.

Служба регистрирует лиц, пострадавших от радиационного воздействия и подвергшихся радиационному облучению в результате чернобыльской и других радиационных катастроф и инцидентов; устанавливает причины и выявляет условия возникновения и распространения инфекционных заболеваний;

организует деятельность централизованных органов (центров) государственного санитарно-эпидемиологического надзора во главе с главным санитарным врачом Российской Федерации, а также осуществляет иные функции, указанные в Положении о ней, утвержденном Постановлением Правительства от 30 июня 2004 г. <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 28. Ст. 2899.

Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития (Минздравнадзор) является федеральным органом исполнительной власти, на которую возложены функции по контролю и надзору в сфере здравоохранения и социального развития. Свою деятельность она реализует непосредственно и через свои территориальные органы. Положение о ней утверждено Постановлением Правительства от 30 июня 2004 г. <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 28. Ст. 2900; N 33. Ст. 3499.

Служба осуществляет надзор за фармацевтической деятельностью, соблюдением государственных стандартов, технических условий на продукцию медицинского назначения. Кроме того, она осуществляет контроль и надзор за соблюдением стандартов социального обслуживания; контроль за порядком производства медицинской экспертизы; порядком установления степени утраты профессиональной трудоспособности в результате несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний; порядком организации и осуществления медико-социальной экспертизы, а также реабилитацией инвалидов, осуществлением судебно-медицинских и судебных психиатрических экспертиз.

Служба организует проведение экспертизы качества, эффективности и безопасности лекарственных средств. Она выдает лицензии на осуществление медицинской деятельности, фармацевтической деятельности, деятельности по оказанию протезно-ортопедической помощи, деятельности, связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ, а также иные полномочия, указанные в Положении о ней.

Федеральная служба по труду и занятости (Роструд), согласно Положению о ней, утвержденному Постановлением Правительства от 30 июня 2004 г. <\*>, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере труда, занятости и альтернативной гражданской службы, по оказанию государственных услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы, трудовой миграции и урегулирования коллективных трудовых споров. Роструд осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы и государственные учреждения службы занятости (центры занятости населения) во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 28. Ст. 2901.

Роструд осуществляет государственный надзор и контроль за соблюдением: трудового законодательства и нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права; установленного порядка расследования и учета несчастных случаев на производстве.

Служба осуществляет контроль за обеспечением государственных гарантий в области занятости населения; приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты; регистрацией инвалидов в качестве безработных; прохождением гражданами альтернативной гражданской службы и увольнением с нее.

Служба оказывает содействие гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям необходимых работников; информирование о положении дел на рынке труда. В ее полномочия входят: осуществление социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными; организация проведения оплачиваемых общественных работ; содействие самозанятости населения; содействие в разрешении коллективных трудовых споров.

Служба проводит проверки, обследования, выдачу обязательных для исполнения предписаний об устранении нарушений, привлекает виновных к ответственности в соответствии с законодательством РФ; рассматривает дела об административных правонарушениях;



принимает меры к устранению обстоятельств и причин выявленных нарушений и восстановлению нарушенных трудовых прав граждан.

Федеральное агентство по здравоохранению и социальному развитию (Росздрав) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере здравоохранения и социального развития, включая оказание медицинской помощи, предоставление услуг в области курортного дела, организацию судебно-медицинских и судебно-психиатрических экспертиз, оказание протезно-ортопедической помощи, реабилитацию инвалидов, организацию предоставления социальных гарантий, установленных законодательством Российской Федерации для социально незащищенных категорий граждан, социальное обслуживание населения, проведение медико-социальной экспертизы, донорство крови, трансплантацию органов и тканей человека.

Агентство осуществляет свою деятельность непосредственно или через свои территориальные органы, а также через подведомственные организации. Положение о нем утверждено Постановлением Правительства от 30 июня 2004 г. <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 28. Ст. 2902.

Росздрав организует деятельность государственной службы медико-социальной экспертизы, государственной службы реабилитации инвалидов и государственной службы реабилитационной индустрии; Всероссийского центра медицины катастроф; по профессиональной переподготовке, повышению квалификации медицинских, санитарно-эпидемиологических и фармацевтических работников, работников сферы социального развития и курортного дела, а также направление граждан Российской Федерации на лечение за границы. Агентство выполняет и другие функции, указанные в Положении о нем. В своей практической деятельности Агентство руководствуется Федеральными законами "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации" от 10 декабря 1995 г. <\*>, "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" от 24 ноября 1995 г. <\*>, "О государственной социальной помощи" от 17 июля 1999 г. <\*\*\*> и другими нормативными правовыми актами, регулирующими вопросы деятельности Агентства в установленной сфере.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1995. N 50. Ст. 4872.

<\*> СЗ РФ. 1995. N 48. Ст. 4563.

<\*\*\*> СЗ РФ. 1999. N 29. Ст. 3699.

Федеральное медико-биологическое агентство образовано в соответствии с Указом Президента от 11 октября 2004 г. <\*> в целях развития системы специализированного санитарно-эпидемиологического надзора и медико-санитарного обеспечения работников организаций отдельных отраслей промышленности с особо опасными условиями труда, а также при выполнении пилотируемых космических полетов.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 42. Ст. 4107.

Постановлением Правительства "Вопросы Федерального медико-биологического агентства" от 15 декабря 2004 г. <\*> установлено, что это Агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия работников организаций отдельных отраслей промышленности с особо опасными условиями труда и населения отдельных территорий, правоприменительные функции и функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в данной сфере.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 51. Ст. 5202.

Агентство осуществляет свою деятельность непосредственно и через подведомственные организации. В ведении Агентства находятся федеральные государственные унитарные предприятия и федеральные государственные учреждения.

Основными функциями Агентства являются:

организация и осуществление государственного санитарно-эпидемиологического надзора в отдельных отраслях промышленности с особо опасными условиями труда и на отдельных

территориях и принятие мер, направленных на выявление особо опасных факторов физической, биологической и химической природы и устранение их влияния;

издание индивидуальных правовых актов в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия и медико-санитарного обеспечения работников отдельных отраслей промышленности с особо опасными условиями труда и населения отдельных территорий и оказание государственных услуг в названной сфере, в том числе в области научной, научно-технической и инновационной деятельности.

В соответствии с Указом Президента "О Федеральном агентстве по туризму и Федеральном агентстве по физической культуре и спорту" от 18 ноября 2004 г. <\*> руководство этими агентствами осуществляет непосредственно Правительство.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 47. Ст. 4635.

Федеральное агентство по туризму, согласно Положению о нем, утвержденному Постановлением Правительства от 31 декабря 2004 г. <\*>, является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по проведению государственной политики, нормативному правовому регулированию, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере туризма.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2005. N 2. Ст. 159.

Агентство осуществляет следующие полномочия:

самостоятельно принимает нормативные правовые акты по вопросам установленной сферы деятельности Агентства, за исключением вопросов, правовое регулирование которых осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, нормативными правовыми актами Президента и Правительства;

осуществляет приоритетные направления государственного регулирования туристической деятельности в Российской Федерации;

информирует в установленном порядке туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания;

осуществляет продвижение туристического продукта на внутреннем и мировом туристических рынках;

проводит конкурсы и заключает государственные контракты на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг, на проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для государственных нужд в установленной сфере деятельности, в том числе для обеспечения нужд Агентства;

осуществляет экономический анализ деятельности подведомственных государственных унитарных предприятий и утверждает экономические показатели их деятельности, проводит в подведомственных организациях проверки финансово-хозяйственной деятельности и использования имущества комплекса;

взаимодействует с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности и создает для этого представительства за пределами страны, а также осуществляет иные функции, указанные в Положении об Агентстве.

Федеральное агентство по физической культуре и спорту, согласно Положению о нем, утвержденному Постановлением Правительства от 31 декабря 2004 г. <\*>, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по проведению государственной политики, нормативному правовому регулированию, оказанию государственных услуг (включая противодействие применению допинга) и управлению государственным имуществом в сфере физической культуры и спорта.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2005. N 2. Ст. 162.

Агентство самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности:

Единая всероссийская спортивная классификация;

нормативы оказания населению физкультурно-оздоровительных услуг;

нормативные требования физической подготовленности, обязательные для выполнения детьми дошкольного возраста и обучающимися в образовательных учреждениях;

нормативные правовые акты по другим вопросам в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента и Правительства.

Осуществляя полномочия собственника государственного имущества, Агентство проводит экономический анализ деятельности подведомственных государственных унитарных предприятий и утверждает экономические показатели их деятельности, проверку их финансово-хозяйственной деятельности и использования имущественного комплекса.

К полномочиям Агентства относятся:

введение в государственные программы физического воспитания различных категорий населения новых видов физических упражнений и видов спорта на основе научных исследований и экспериментов;

организация совместно с федерациями по различным видам спорта подготовки, в том числе научно-медицинского обеспечения, молодежных (резервных) сборных команд Российской Федерации, а также их выступлений на международных спортивных соревнованиях;

организация и обеспечение за счет федерального бюджета мероприятий федерального значения в области физической культуры и спорта, в том числе по подготовке к участию спортсменов в Олимпийских играх, других международных спортивных соревнованиях и участие в них;

пропаганда и поддержка массовой физической культуры, спорта, здорового образа жизни, а также решение других задач, указанных в Положении об Агентстве.

## **Глава 31. УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ И МАССОВЫХ КОММУНИКАЦИЙ**

### **§ 1. Организационно-правовая система управления**

Понятие культуры включает в себя многие стороны духовной сферы жизни людей. Важнейшие направления культурной деятельности определены в Основах законодательства Российской Федерации о культуре, принятых 9 октября 1992 г. (с изменениями и дополнениями) <\*>. Это: выявление, изучение, охрана, реставрация и использование памятников истории и культуры; художественная литература, кинематография, сценическое, пластическое, музыкальное искусство, архитектура и дизайн, другие виды и жанры искусства; художественные народные промыслы и ремесла, народная культура в таких ее проявлениях, как языки, диалекты, фольклор, обычаи и обряды, исторические топонимы; самодеятельное (любительское) художественное творчество; музейное дело и коллекционирование; книгоиздание и библиотечное дело; архивное дело; телевидение, радио и другие аудиовизуальные средства в части создания и распространения культурных ценностей; эстетическое воспитание, художественное образование, педагогическая деятельность в этой области.

-----  
<\*> ВВС. 1992. N 46. Ст. 2615.

Сегодня сфера культуры и массовых коммуникаций - это 200 тыс. учреждений, 10 тыс. издательств, 25 тыс. газет и журналов, 100 творческих союзов и ассоциаций. Это особого рода индустрия <\*>.

-----  
<\*> РГ. 2004. 21 дек.

Первоочередной задачей государства в культурной сфере является разработка отвечающей новым реальностям правовой базы, которая включает: стимулирующие налоговые льготы инвесторам в сферу культуры; действие средств обеспечения сохранности и безопасности государственных культурных ценностей; возможность творческого труда и реализации права на "свободную профессию"; меры, усиливающие ответственность за преступления против культурного наследия страны. Главное - это сделать так, чтобы творческие люди могли ощущать себя свободными и чувствовать государственную поддержку. В Доктрине информационной безопасности Российской Федерации, подписанной Президентом в сентябре 2000 г. <\*>, особо подчеркнута важность информационной деятельности. Интересы государства состоят в том, чтобы обеспечить соблюдение конституционных прав граждан на

информацию, сохранение и укрепление нравственных ценностей общества, культурного и научного потенциала страны.

-----

<\*> РГ. 2000. 28 сент.

К долгосрочным целям культурной политики государства относятся: формирование идеологических и нравственных основ демократического правового государства; создание условий для развития и воспроизводства творческого потенциала общества; формирование неискаженного исторического сознания, создание единого культурного пространства страны. Важное значение для управления в сфере культуры и массовых коммуникаций имеют Закон РФ "О средствах массовой информации" от 27 декабря 1991 г. (с последующими изменениями) <\*>, Федеральные законы "О противодействии экстремистской деятельности" от 25 июля 2002 г., "О библиотечном деле" от 29 декабря 1994 г., "О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации" от 22 августа 1996 г., "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации" от 15 апреля 1998 г., "О народных художественных промыслах" от 6 января 1999 г., "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" от 25 июня 2002 г., "Об архивном деле в Российской Федерации" от 22 октября 2004 г., Постановление Правительства "О государственной поддержке театрального искусства в Российской Федерации" от 25 марта 1999 г. и другие нормативные правовые акты.

-----

<\*> ВВС. 1992. N 7. Ст. 300.

Правительство обеспечивает государственную поддержку культуры и сохранения как культурного наследия общегосударственного значения, так и культурного наследия народов Российской Федерации.

В этих целях Правительство 14 декабря 2000 г. приняло Постановление "О федеральной целевой программе "Культура России (2001 - 2005 годы)" <\*>. Основными задачами Программы являются:

-----

<\*> СЗ РФ. 2000. N 52 (ч. II). Ст. 5143.

сохранение культурного потенциала и культурного наследия страны, обеспечение преемственности развития российской культуры наряду с поддержкой многообразия культурной жизни;

обеспечение единства культурного пространства, равных возможностей доступа к культурным ценностям для жителей различных категорий страны и представителей разных социальных групп, создание условий для диалога культур в многонациональном государстве;

формирование ориентации личности и социальных групп на ценности, обеспечивающие успешную модернизацию российского общества.

Особое внимание государством уделяется контролю за деятельностью телевизионных и радиовещательных компаний независимо от форм собственности. Государственная политика в области телевизионного вещания и радиовещания состоит в том, чтобы обеспечить приоритет интересов России, объективность и полноту информации обо всех сторонах жизни общества как России в целом, так и каждого субъекта РФ, условия для соблюдения правил предвыборной агитации электронными средствами массовой информации, формирования у детей и молодежи нравственных идеалов, воспитания у них патриотизма, гражданской ответственности за судьбу государства.

Функции государственного производителя и распространителя телерадиопрограмм, согласно Постановлению Правительства от 27 февраля 2004 г. <\*>, выполняет Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания.

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 10. Ст. 865.

Острой является и требует своего решения проблема, кому должны принадлежать памятники в нашей стране и за чей счет они должны содержаться. В настоящее время только 15% исторических памятников и объектов культурного наследия находятся в хорошем состоянии, 20% - в удовлетворительном, 39% - в неудовлетворительном состоянии, 20% - в аварийном и 10% - это руины <\*>.

-----

<\*> РГ. 2004. 22 окт.

Управление на определенных участках культурного строительства осуществляет Министерство культуры и массовых коммуникаций РФ и подведомственные ему Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия, Федеральное архивное агентство, Федеральное агентство по культуре и кинематографии, Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям. Ряд управленческих вопросов решают союзы журналистов, кинематографистов, театральных деятелей, художников и другие творческие союзы, действующие в соответствии с их уставами.

Указом Президента от 14 мая 2004 г. утверждено Положение об Управлении пресс-службы и информации Президента РФ <\*>. Основными задачами Управления являются обеспечение реализации Президентом его конституционных полномочий и подготовка ему предложений по вопросам государственной политики; предоставление средствам массовой информации сведений о деятельности Президента, об издаваемых им актах, заявлениях, выступлениях, встречах главы государства и других мероприятиях с его участием.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 20. Ст. 1939.

Соответствующие функции осуществляют органы исполнительной власти субъектов Федерации и местного самоуправления. В их непосредственном ведении находится большинство объектов культуры и массовых коммуникаций. Это библиотеки, дома и дворцы культуры, клубы, театры, кинотеатры, цирки, музеи, архивы, средства массовой информации и т.д.

## **§ 2. Органы управления в сфере культуры и массовых коммуникаций**

Министерство культуры и массовых коммуникаций РФ (Минкультуры России), согласно Положению о нем, утвержденному Постановлением Правительства от 17 июня 2004 г. <\*>, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере культуры, искусства, историко-культурного наследия и кинематографии, средств массовой информации и массовых коммуникаций.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 25. Ст. 2571.

Министерство самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты:

- о порядке хранения исходных материалов национальных фильмов и исходных материалов кинолентописи;
- о перечне перемещенных культурных ценностей, не подлежащих передаче иностранным государствам, международным организациям и вывозу из Российской Федерации, а также правила обеспечения режима их хранения;
- положение о федеральной конкурсной комиссии по телерадиовещанию;
- единые правила и условия учета и хранения музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда РФ;
- правила и условия деятельности государственных национальных и других архивов РФ и другие нормативные правовые акты. Например, 27 сентября 2004 г. Минкультуры России издан Приказ "Об утверждении Положения о национальном фильме" <\*>.

-----  
<\*> РГ. 2004. 24 нояб.

Министерство осуществляет и другие полномочия в соответствии с Положением о нем. Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия (Россохранкультура), согласно Положению о ней <\*>, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере массовых коммуникаций и по охране культурного наследия.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 26. Ст. 2671.

Служба осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы. Она осуществляет:

надзор за соблюдением законодательства РФ в сфере массовых коммуникаций; государственный контроль за вывозом из Российской Федерации и ввозом на ее территорию культурных ценностей; за сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия народов Российской Федерации (памятников истории и культуры); за состоянием Музейного фонда РФ; за деятельностью негосударственных музеев;

контроль за хранением и использованием библиотечных фондов и кинофондов; за соблюдением законодательства РФ в сфере архивного дела, в области охраны объектов культурного наследия федерального значения в отношении культурных ценностей, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории России, об авторском праве и смежных правах в сфере массовых коммуникаций;

выдает лицензии (разрешения) на право деятельности: по телевидению и радиовещанию; по воспроизведению аудиовизуальных произведений и фонограмм на любых видах носителей; по регистрации объектов культурного наследия;

организует и обеспечивает деятельность Федеральной конкурсной комиссии по телерадиовещанию;

проводит аттестацию экспертов по культурным ценностям и обеспечивает экспертизу культурных ценностей, а также регистрирует средства массовой информации и осуществляет иные функции, указанные в Положении о Службе.

Федеральное архивное агентство (Росархив) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению федеральным имуществом в сфере архивного дела. Положение об Агентстве утверждено Постановлением Правительства от 17 июня 2004 г. <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 25. Ст. 2572.

Агентство организует:

информационное обеспечение граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и общественных объединений на основе документов Архивного фонда РФ и других архивных документов;

исполнение запросов российских и иностранных граждан, а также лиц без гражданства, связанных с реализацией их законных прав и свобод, оформление в установленном порядке архивных справок, направляемых в иностранные государства;

работу по подготовке документальных публикаций;

экспертизу архивных документов, заявленных к вывозу за пределы Российской Федерации;

централизованное хранение страхового фонда уникальных и особо ценных документов Архивного фонда РФ;

работу федеральных архивных учреждений по рассекречиванию носителей сведений, составляющих государственную тайну;

координацию деятельности научно-методических советов архивных учреждений федеральных округов;

ведет государственный учет документов Архивного фонда РФ, а также осуществляет другие функции, указанные в Положении об Агентстве.

Федеральное агентство по культуре и кинематографии (Роскультура), согласно Положению о нем, утвержденному Постановлением Правительства от 17 июня 2004 г. <\*>, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом, оказанию государственных услуг в сфере культуры и кинематографии. Свою деятельность Агентство осуществляет непосредственно и через подведомственные организации. Оно организует:

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 25. Ст. 2573.

проведение государственной историко-культурной экспертизы в отношении объектов культурного наследия, экспертизы культурных ценностей, задержанных или конфискованных таможенными и другими правоохранительными органами, историко-культурной и искусствоведческой экспертизы коллекционируемого, в том числе изъятого и конфискованного, оружия, патронов к нему, копий (реплик) оружия, сохранение и реставрацию музейных

предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда РФ, находящихся в федеральной собственности библиотечных фондов и фильмофонда;

хранение исходных материалов национальных фильмов;

создание кооперированных библиотечных систем и информационно-библиотечных сетей, сводного каталога библиотек Российской Федерации, современных систем безопасности государственных музеев и библиотек.

Агентство осуществляет ведение единого государственного реестра объектов культурного наследия народов РФ, Государственного свода особо ценных объектов культурного наследия народов РФ, электронной базы данных всех перемещенных в результате Второй мировой войны и находящихся на территории России культурных ценностей, а также осуществляет другие функции в соответствии с Положением о нем.

Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям (Роспечать) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере печати, средств массовой информации и массовых коммуникаций, в том числе компьютерных сетей общего пользования в области электронных средств массовой информации, издательской и полиграфической деятельности. Агентство реализует свою деятельность непосредственно и через подведомственные организации.

Роспечать организует проведение измерений аудитории электронных средств массовой информации и анализ тиражей печатных средств массовой информации; осуществляет комплектование фонда обязательных бесплатных экземпляров печатных изданий; проведение сценарных конкурсов по созданию социально значимых телерадиопрограмм, телевизионных и мультипликационных фильмов; подготавливает предложения по проведению работ по изысканию новых радиочастотных каналов и разработке радиочастотного спектра и орбитальных позиций спутников для целей телерадиовещания, развития средств массовых коммуникаций и распространения средств массовой информации; ведет общероссийские реестры средств массовой информации; принимает решения об управлении находящимся в федеральной собственности фондом законченных производством и прошедших в эфир телерадиопрограмм, передач, фонограмм, а также иных аудиовизуальных произведений (за исключением кинофильмов); осуществляет экономический анализ деятельности подведомственных государственных унитарных предприятий и утверждает экономические показатели их деятельности, а также осуществляет иные функции, указанные в Положении об Агентстве, утвержденном Постановлением Правительства от 17 июня 2004 г. <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 25. Ст. 2574.

## **Раздел IX. УПРАВЛЕНИЕ В АДМИНИСТРАТИВНО ПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРЕ**

### **Глава 32. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ ОБОРОНЫ**

#### **§ 1. Организационно-правовая система управления**

Оборонная деятельность России представляет собой систему военно-политических, военно-стратегических, военно-экологических и иных мер, обеспечивающих военную безопасность России. Национальные интересы Российской Федерации в военной сфере заключаются в защите ее независимости, суверенитета, государственной и территориальной целостности, в предотвращении военной агрессии против России и ее союзников, в обеспечении условий для мирного, демократического развития страны.

Вместе с тем в современных условиях сохраняются, а на отдельных направлениях усиливаются реальные и потенциальные внешние и внутренние угрозы военной безопасности России.

Военная доктрина Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 21 апреля 2000 г. <\*>, к основным внешним угрозам относит: территориальные претензии к Российской Федерации; вмешательство в ее внутренние дела; наличие очагов вооруженных конфликтов, прежде всего вблизи государственных границ РФ и ее союзников; создание (наращивание) группировок войск, ведущее к нарушению сложившегося баланса сил, вблизи государственных границ РФ и ее союзников, а также на прилегающих к ее территориям морях;

расширение военных блоков и союзов в ущерб военной безопасности России; ввод иностранных войск в нарушение Устава ООН на территории сопредельных с Россией и дружественных ей государств; создание, оснащение и подготовка на территориях других государств вооруженных формирований и групп в целях их переброски для действий на территориях Российской Федерации и ее союзников и ряд др.

---

<\*> СЗ РФ. 2000. N 17. Ст. 1852.

В Военной доктрине названы и основные внутренние угрозы: попытка насильственного свержения конституционного строя; противоправная деятельность экстремистских националистических, религиозных, сепаратистских и террористических движений, организаций и структур, направленная на нарушение единства и территориальной целостности России, дестабилизация внутривнутриполитической обстановки в стране; планирование, подготовка и осуществление действий, направленных на дезорганизацию функционирования федеральных органов государственной власти, нападения на государственные, хозяйственные, социальные, военные объекты, объекты жизнеобеспечения и информационной инфраструктуры; создание, оснащение, подготовка и функционирование незаконных вооруженных формирований; незаконное распространение (оборот) на территории Российской Федерации оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и других средств, которые могут быть использованы для осуществления диверсий, террористических актов, иных противоправных действий; терроризм, организованная преступность, контрабандная и иная противозаконная деятельность в масштабах, угрожающих военной безопасности России.

В таких условиях обеспечение военной безопасности Российской Федерации является важнейшим направлением деятельности государства. Оно для этого использует всю совокупность имеющихся в его распоряжении сил, средств и ресурсов, включая применение ядерного оружия в ответ на использование против России и ее союзников ядерного и других видов оружия массового уничтожения, а также в ответ на крупномасштабную агрессию с применением обычного оружия в критических для национальной безопасности России ситуациях.

Целям обеспечения военной безопасности Российской Федерации служит военная организация государства, ядром которой являются Вооруженные Силы РФ. Они включают виды Вооруженных Сил - Сухопутные войска, Военно-воздушные силы, Военно-морской флот и рода войск Вооруженных Сил, например Ракетные войска стратегического назначения, Космические войска, а также войска подведомственных Минобороны России федеральных органов исполнительной власти.

К обороне в соответствии с законодательством привлекаются и другие войска, воинские формирования и органы, предназначенные для выполнения задач военной безопасности военными методами: военнотружущие пограничной службы ФСБ, внутренние войска МВД России, войска Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России), инженерно-технические и дорожно-строительные воинские формирования при федеральных органах исполнительной власти, а также соответствующие органы управления и некоторые др.

В военную организацию государства также входит часть промышленного и научного комплексов страны, предназначенная для обеспечения задач военной безопасности.

Правовые основы обороны страны установлены Конституцией РФ, Федеральными законами "Об обороне" от 31 мая 1996 г. (в ред. от 30 декабря 1999 г.) <1>; "О воинской обязанности и военной службе" от 28 марта 1998 г. (в ред. от 11 ноября 2003 г.) <2>; "О статусе военнотружущих" от 27 мая 1998 г. <3>; "О военном положении" от 30 января 2002 г. <4> и др.

---

<1> СЗ РФ. 1996. N 23. Ст. 2750.

<2> СЗ РФ. 1998. N 13. Ст. 1475.

<3> СЗ РФ. 1998. N 22. Ст. 2331.

<4> СЗ РФ. 2002. N 5. Ст. 375.

Большое значение для регулирования вопросов обороны и военного строительства имеют Указы Президента РФ: "Об утверждении Концепции национальной безопасности РФ" от 17 декабря 1997 г. <\*> и Военной доктрины Российской Федерации от 21 апреля 2000 г. и др. Указом Президента РФ утверждены уставы Вооруженных Сил РФ (Устав внутренней службы, Дисциплинарный устав, Устав гарнизонной и караульной службы).

---



Федеральный закон "Об обороне" определяет основы и организацию обороны страны, полномочия органов государственной власти Российской Федерации, функции органов государственной власти субъектов Федерации, организаций и их должностных лиц, права и обязанности граждан России в области обороны, силы и средства, привлекаемые для обороны, ответственность за нарушение законодательства в этой области, а также другие нормы, касающиеся обороны.

В соответствии с этим Законом организация обороны, руководство и управление ею включают: прогнозирование и оценку военной опасности и военной угрозы; разработку основных направлений военной политики и положений военной доктрины Российской Федерации; правовое регулирование в области обороны; строительство, подготовку и поддержание в необходимой готовности Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований; совершенствование систем управления, вооружения и военной техники; проведение мероприятий по гражданской обороне; обеспечение защиты сведений, составляющих государственную тайну в области обороны; развитие науки в интересах обороны; планирование перевода органов управления и экономики страны на работу в условиях военного времени; мобилизационную подготовку органов управления и организаций, транспорта, коммуникаций Российской Федерации; координацию деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Федерации, а также органов местного самоуправления в области обороны и т.д.

Конституция РФ, нормативные правовые акты определяют полномочия органов государственной власти и должностных лиц, осуществляющих руководство и управление в области обороны, основанные на принципах централизации и единоначалия.

Руководство строительством, подготовкой и применением военной организации государства осуществляет Президент РФ, который как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации наделен наибольшими полномочиями в этой области. Президент определяет основные направления военной политики; утверждает военную доктрину; осуществляет руководство Вооруженными Силами, другими войсками, воинскими формированиями и органами; в случае агрессии или непосредственной угрозы агрессии против России, возникновения вооруженных конфликтов, направленных против России, объявляет общую или частичную мобилизацию, вводит на территории страны или в отдельных местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе; отдает приказ о ведении военных действий; утверждает концепции, планы строительства, развития и применения Вооруженных Сил, а также их структуру и состав; утверждает мобилизационные планы, федеральные государственные программы вооружения и развития оборонного промышленного комплекса; планы размещения на территории Российской Федерации объектов с ядерными зарядами, а также объектов по ликвидации оружия массового уничтожения и ядерных отходов; назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил, присваивает высшие воинские звания; издает указы о призыве граждан РФ на военную службу и об увольнении с военной службы, а также решает ряд других вопросов в области обороны.

Полномочия Федерального Собрания РФ предусматривают принятие федеральных законов в области обороны, утверждение расходов на оборону, устанавливаемых законами о федеральном бюджете. Совет Федерации утверждает указы Президента РФ о введении военного и чрезвычайного положения на территории Российской Федерации или отдельных ее местностях, а также о привлечении Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов с использованием вооружения к выполнению задач не по их предназначению, решает вопрос о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории России.

Правительство РФ организует оснащение Вооруженных Сил РФ и других войск вооружением, военной и специальной техникой, обеспечение их материальными средствами, ресурсами и услугами, определяет порядок предоставления и использования для нужд обороны земель, лесов, вод и других природных объектов; осуществляет общее руководство оперативным оборудованием территории Российской Федерации в интересах обороны; мобилизационной подготовкой федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций независимо от организационной подчиненности и форм собственности, транспорта, коммуникаций и населения страны, а также осуществляет иные функции по обеспечению военной безопасности, установленные федеральным законодательством.

Федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления осуществляют полномочия по обеспечению военной безопасности в соответствии с действующим законодательством.

Непосредственное управление в области обороны осуществляют Министерство обороны РФ и другие органы военного управления.

## **§ 2. Органы управления в области обороны**

Министерство обороны РФ согласно Положению, утвержденному Указом Президента от 16 августа 2004 г. <\*>, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативному правовому регулированию в области обороны, а также иные установленные федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ функции в этой области.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 34. Ст. 3538.

Руководство деятельностью Министерства обороны осуществляет Президент РФ.

В структуру Министерства обороны входят службы, центральные органы военного управления и иные подразделения.

Состав центрального аппарата Министерства обороны РФ включает управления Минобороны и Генерального штаба, главные командования и главные штабы видов Вооруженных Сил, а также командование и штабы родов Вооруженных Сил.

Минобороны является органом управления Вооруженными Силами РФ.

Минобороны России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству, Федеральной службы по оборонному заказу, Федеральной службы по техническому и экспортному контролю и Федерального агентства специального строительства. Оно осуществляет свою деятельность непосредственно и через органы управления военных округов, иные органы военного управления, территориальные органы (военные комиссариаты).

Минобороны России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с иными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями.

Основными задачами Минобороны России являются:

выработка и проведение государственной политики в области обороны;

нормативное правовое регулирование деятельности Вооруженных Сил, координация и контроль подведомственных Минобороны федеральных органов исполнительной власти;

координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации по вопросам обороны, координация деятельности войск, воинских формирований и органов по выполнению задач в области обороны, а также координация строительства войск и воинских формирований;

организация применения Вооруженных Сил в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами и международными договорами Российской Федерации;

поддержание в необходимой готовности и осуществление мероприятий по строительству Вооруженных Сил;

обеспечение социальной защиты военнослужащих, лиц гражданского персонала Вооруженных Сил, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей;

выработка и реализация государственной политики в области международного военного и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями.

Министерство обороны РФ в своей деятельности руководствуется Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента, в том числе издаваемыми им как Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ, Правительства РФ, международными договорами Российской Федерации и Положением о министерстве.

Положением о Министерстве обороны РФ определены его полномочия и права, организация деятельности, компетенция министра по решению поставленных задач.

В частности, министр обороны РФ: осуществляет управление Вооруженными Силами через Минобороны России; представляет Президенту, а по вопросам, относящимся к компетенции Правительства, - в Правительство предложения по выработке и реализации государственной политики в области обороны; представляет Президенту на утверждение концепцию и планы строительства и мобилизации, применения Вооруженных Сил, планы оперативного оборудования территории страны в целях обороны, дислокации Вооруженных Сил, размещения военных объектов, предложения по структуре, составу Вооруженных Сил от соединения и выше, штатной численности военнослужащих Вооруженных Сил, проекты общевоинских уставов, положений о Боевом знамени воинской части, Военно-морском флаге РФ, порядке прохождения военной службы, военном округе, военных советах, военных комиссариатах, военно-транспортной обязанности.

Министр издает приказы, директивы, положения, наставления, инструкции, уставы и иные правовые акты, в необходимых случаях - совместно с федеральными органами исполнительной власти, дает указания, организует и проверяет их исполнение; отменяет правовые акты органов военного управления и должностных лиц Вооруженных Сил, противоречащие законам, актам Президента, Правительства и Минобороны; издает по вопросам обороны и другим вопросам, отнесенным к его компетенции, нормативные правовые акты, обязательные для исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, организациями, должностными лицами и гражданами; организует инспектирование (проверку) состояния Вооруженных Сил, в том числе боевой и мобилизационной готовности, ядерной и радиационной безопасности; руководит работой с кадрами в Вооруженных Силах. Он организует проведение мероприятий, связанных с поддержанием боевой и мобилизационной готовности Вооруженных Сил; перевод Вооруженных Сил на организацию и состав военного времени, стратегическое и мобилизационное развертывание Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов; осуществляет координацию деятельности по проведению в стране мероприятий по воинскому учету, подготовке граждан РФ к военной службе и их призыву на военную службу и военные сборы.

Органы управления военных округов, флотов. В соответствии с Положением о военном округе Вооруженных Сил РФ, утвержденным Указом Президента РФ от 27 июля 1998 г. <\*>, военный округ является основной военно-административной единицей Российской Федерации, общевоинским оперативно-стратегическим территориальным объединением Вооруженных Сил РФ и предназначен для осуществления мер по подготовке к вооруженной защите и для вооруженной защиты России, целостности и неприкосновенности ее территории в установленных границах ответственности.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3839.

В состав военного округа входят органы военного управления, объединения, соединения, воинские части, военные организации и военные комиссариаты, находящиеся на его территории.

Границы военного округа как военно-административной единицы и их число устанавливаются Президентом. Согласно Указу Президента РФ "О военно-административном делении Российской Федерации" от 27 июля 1998 г. (в ред. от 24 марта 2001 г.) <\*> установлены Ленинградский, Московский, Северо-Кавказский, Приволжско-Уральский, Сибирский и Дальневосточный военные округа. Самостоятельной военно-административной единицей, не входящей в состав военных округов Вооруженных Сил РФ, является Калининградский особый район в административных границах Калининградской области.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3839.

Управление военным округом осуществляет командующий войсками военного округа, который назначается и освобождается от должности Президентом РФ по представлению министра обороны. Командующий войсками военного округа подчиняется министру обороны. Командующий войсками военного округа является прямым начальником всего личного состава военного округа и несет ответственность за выполнение всех задач, поставленных перед округом.

Командующий войсками военного округа возглавляет управление военного округа (оперативно-стратегическое командование). Управление военного округа организует и обеспечивает решение возложенных на округ задач во взаимодействии с главными

командованиями видов и командованиями родов войск Вооруженных Сил, главными и центральными управлениями Министерства обороны и Тылом Вооруженных Сил РФ.

Флоты (Балтийский, Северный, Тихоокеанский, Черноморский) являются оперативными объединениями сил Военно-Морского Флота. Во главе флота стоит командующий флотом, которому подчинены штаб флота, соответствующие управления и службы, через которые осуществляется оперативное управление силами флота.

Органы строевого военного управления командования объединениями (армией), соединениями (корпусом, дивизией) и воинскими частями (например, полком). Командующие армиями, командиры корпусов, дивизий управляют подчиненными войсками через соответствующие штабы, управления, отделы и службы.

Структура управления отдельной воинской частью (полком) и основные обязанности должностных лиц полка определены Уставом внутренней службы Вооруженных Сил РФ.

Военные комиссариаты - это территориальные органы военного управления Министерства обороны в субъектах Федерации, а также в районах и городах, входящие в состав военных округов, на территории которых они находятся.

Согласно Положению "О военных комиссариатах", утвержденному Указом Президента РФ от 15 октября 1999 г. <\*>, эти органы военного управления совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления непосредственно решают вопросы в области обороны путем подготовки людских и транспортных ресурсов для призыва и направления в Вооруженные Силы, другие войска, воинские формирования и органы.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1999. N 42. Ст. 5013.

Военный комиссар по должности имеет права заместителя главы соответствующего органа исполнительной власти или исполнительного органа местного самоуправления по вопросам обороны.

Положение о военных комиссариатах устанавливает основные задачи этих органов военного управления, права и обязанности военных комиссаров. Так, важными задачами военных комиссариатов являются организация и проведение мероприятий по первоначальной постановке граждан на воинский учет, организация совместно с главой органа местного самоуправления призыва граждан на военную службу и отбор кандидатов для поступления на военную службу по контракту.

Военные комиссариаты являются органами административной юрисдикции, а военные комиссары уполномочены от имени Министерства обороны РФ рассматривать дела об административных правонарушениях и назначать административные наказания на основании и в порядке, предусмотренном Кодексом РФ об административных правонарушениях.

Начальник гарнизона (старший морской начальник). Комендант гарнизона. Гарнизон признается постоянное или временное расположение воинских частей в населенном пункте или вне его. В целях поддержания порядка, воинской дисциплины и обеспечения необходимых условий для повседневной жизни и подготовки войск, а также в целях организации гарнизонной и караульной служб приказом командующего военным округом (флотом) назначается начальник гарнизона (старший морской начальник), а также военный комендант гарнизона, другие должностные лица. Военный комендант отвечает за поддержание воинской дисциплины военнослужащими на улицах и в других общественных местах, правильное и бдительное несение службы гарнизонными караулами, патрулями и контрольными постами ВАИ.

### **§ 3. Воинская обязанность, комплектование Вооруженных Сил и прохождение военной службы**

Воинская обязанность. Конституция РФ (ст. 59) устанавливает, что защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации. Федеральными законами "О воинской обязанности и военной службе" от 28 марта 1998 г., "О статусе военнослужащих" от 27 мая 1998 г., "О материальной ответственности военнослужащих" от 12 июля 1999 г., Указом Президента РФ "Вопросы прохождения военной службы" от 16 сентября 1999 г. <\*>, Постановлениями Правительства "Об утверждении Положения об отборе граждан, подлежащих призыву на военную службу, а также граждан, поступающих на военную службу по контракту, для исполнения специальных обязанностей военной службы" от 26 февраля 1999 г. <\*\*\*>, "Об утверждении Положения о призыве на военную службу граждан Российской Федерации" от 1 июня 1999 г. <\*\*\*> и другими нормативными правовыми актами определены совокупность прав,

обязанностей и ответственности военнослужащих, содержание воинской обязанности, порядок комплектования Вооруженных Сил и прохождения военной службы.

-----

<\*> СЗ РФ. 1999. N 38. Ст. 4534.

<\*\*\*> СЗ РФ. 1999. N 10. Ст. 1239.

<\*\*\*> СЗ РФ. 1999. N 23. Ст. 2857.

В соответствии с Федеральным законом "О воинской обязанности и военной службе" воинская обязанность включает: воинский учет, обязательную подготовку к военной службе, призыв на военную службу, прохождение военной службы, пребывание в запасе, призыв на военные сборы и прохождение военных сборов в период пребывания в запасе.

Граждане вправе исполнять конституционный долг по защите Отечества путем добровольного поступления на военную службу по контракту в порядке, установленном названным Федеральным законом.

Конституция РФ (ч. 3 ст. 59) предоставляет гражданам право на замену военной службы альтернативной гражданской службой в случае, если их убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях. С 1 января 2004 г. вступил в силу Закон от 25 июля 2002 г. "Об альтернативной гражданской службе" <\*>, создающий механизм реализации конституционного права граждан на замену военной службы по призыву альтернативной гражданской службой. Конкретизация этого вида службы установлена Постановлением Правительства РФ.

-----

<\*> СЗ РФ. 2002. N 30. Ст. 3030.

В период мобилизации, военного положения и в военное время воинская обязанность граждан определяется федеральным законодательством, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и предусматривает призыв на военную службу по мобилизации, в период военного положения и в военное время, прохождение военной службы и военное обучение в этих условиях.

Согласно Федеральному закону "О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации" от 26 февраля 1997 г. <\*> в период мобилизации воинская обязанность граждан состоит в том, что они должны: 1) являться по вызову в военные комиссариаты для определения своего предназначения в период мобилизации и в военное время; 2) выполнять требования, изложенные в полученных ими мобилизационных предписаниях, повестках и распоряжениях военных комиссаров; 3) предоставлять в соответствии с законодательством РФ в военное время в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства здания, сооружения, транспортные средства и другое имущество, находящееся в их собственности, с возмещением государством понесенных ими убытков в порядке, определяемом Правительством РФ.

-----

<\*> СЗ РФ. 1997. N 9. Ст. 101.

Граждане в период мобилизации и в военное время привлекаются к выполнению оборонных работ, а также зачисляются в специальные формирования в установленном порядке.

Исполнение гражданами воинской обязанности обеспечивают в пределах своей компетенции органы государственной власти, иные государственные органы и учреждения, органы местного самоуправления, организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности и их должностные лица.

Комплектование Вооруженных Сил РФ. Воинская обязанность является правовой основой комплектования Вооруженных Сил РФ личным составом как в мирное, так и в военное время. Личный состав Вооруженных Сил состоит из военнослужащих и лиц гражданского персонала, добровольно поступающих на работу в войска и военные организации.

Система комплектования Вооруженных Сил личным составом включает комплекс урегулированных законом взаимосвязанных мероприятий, проводимых в ходе подготовки и практического решения задач по изучению, медицинскому, профессиональному, психологическому отбору, приему и распределению граждан, призываемых на военную службу и направленных на комплектование войск (сил), и граждан, поступающих на военную службу по контракту, организации их подготовки по военно-учетным специальностям, решению других вопросов во время прохождения военной службы и увольнению их в запас или в отставку.

Система комплектования Вооруженных Сил строится на основе принятого в государстве принципа экстерриториальности и способов комплектования, состоящих: а) в призыве граждан на военную службу и б) в добровольном поступлении граждан на военную службу по контракту или в качестве курсантов (слушателей) военных образовательных учреждений <\*>.

-----

<\*> См.: Приказ министра обороны РФ "Об утверждении Руководства по комплектованию Вооруженных Сил РФ солдатами, матросами, сержантами и старшинами" от 16 января 2001 г. // БНА РФ. 2001. N 10.

Система комплектования Вооруженных Сил РФ предусматривает ряд закрепленных в законе взаимосвязанных элементов.

Источники комплектования. Источником обеспечения и ежегодного пополнения Вооруженных Сил личным составом являются граждане Российской Федерации - мужчины и женщины, которые в установленном законом порядке подлежат призыву или могут добровольно поступать на военную службу.

В связи с изменениями, внесенными в Федеральные законы "О воинской обязанности и военной службе" и "О статусе военнослужащих", с 2003 г. созданы правовые основы для службы по контракту в Вооруженных Силах РФ иностранных граждан независимо от их национальной принадлежности <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 2003. N 46 (ч. I). Ст. 4437.

Должности гражданского персонала, предусмотренные штатами воинских частей и учреждений Вооруженных Сил, замещаются мужчинами и женщинами на основе трудового договора с учетом специфики военной организации.

Способ комплектования - это порядок привлечения граждан РФ на военную службу по обязательному призыву или добровольному волеизъявлению.

Призыву на военную службу подлежат, во-первых, граждане мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет, состоящие или обязанные состоять на воинском учете и не пребывающие в запасе, во-вторых, граждане мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет, окончившие государственные, муниципальные или имеющие государственную аккредитацию негосударственные образовательные учреждения высшего профессионального образования и зачисленные в запас с присвоением воинского звания офицера запаса.

На военную службу не призываются граждане: а) освобожденные от исполнения воинской обязанности, призыва на военную службу; б) имеющие отсрочку от призыва на военную службу; в) не подлежащие призыву на военную службу.

От призыва на военную службу освобождаются граждане, признанные не годными или ограниченно годными к военной службе по состоянию здоровья; проходящие или прошедшие военную службу в Российской Федерации; проходящие или прошедшие альтернативную гражданскую службу; прошедшие военную службу в другом государстве; имеющие ученую степень кандидата наук или доктора наук; в случае гибели (смерти) отца, матери, родного брата или сестры в связи с исполнением ими обязанностей военной службы.

Не подлежат призыву на военную службу граждане, отбывающие уголовное наказание в виде обязательных работ, исправительных работ, ограничения свободы, ареста или лишения свободы; имеющие неснятую или непогашенную судимость за совершение преступления; в отношении которых ведется дознание либо предварительное следствие или уголовное дело в отношении которых передано в суд.

Призыв на военную службу включает: явку гражданина на медицинское освидетельствование и заседание призывной комиссии; явку в военный комиссариат для отправки к месту прохождения военной службы.

Призыв на военную службу организует глава органа местного самоуправления совместно с военным комиссаром и осуществляет призывная комиссия каждого района, города без районного деления, иного муниципального образования. Отбор кандидатов для военной службы по контракту осуществляется военными комиссариатами.

Подготовка граждан к военной службе. В соответствии с Федеральным законом "О воинской обязанности и военной службе" и Постановлением Правительства РФ "Об утверждении Положения о подготовке граждан Российской Федерации к военной службе" от 31 декабря 1999 г. <\*> установлены обязательная и добровольная формы обеспечения готовности населения, прежде всего молодых людей, к службе в Вооруженных Силах, к активной защите Отечества, в том числе путем участия в бою с оружием в руках.

Обязательная подготовка граждан к военной службе предусматривает: а) получение начальных знаний в области обороны; б) подготовку по основам военной службы в государственном, муниципальном или негосударственном образовательном учреждении среднего (полного) общего образования, образовательном учреждении начального и среднего профессионального образования и в учебных пунктах организаций независимо от формы собственности; в) военно-патриотическое воспитание; г) подготовку по военно-учетным специальностям солдат, матросов, сержантов и старшин по направлению военного комиссариата; д) медицинское освидетельствование и медицинское обследование; е) проведение лечебно-оздоровительных мероприятий.

Добровольная подготовка граждан к военной службе включает: 1) занятие военно-прикладными видами спорта в общественных объединениях, образовательных учреждениях, спортивных клубах и секциях независимо от их ведомственной принадлежности; 2) обучение по дополнительным образовательным программам, имеющим целью военную подготовку несовершеннолетних граждан, в образовательных учреждениях среднего (полного) общего образования, а также в военных оркестрах; 3) обучение по программе подготовки офицеров запаса на военных кафедрах при государственных, муниципальных или имеющих государственную аккредитацию по соответствующим направлениям подготовки (специальностям) негосударственных образовательных учреждений высшего профессионального образования; 4) подготовку по основам военной службы в образовательных учреждениях среднего (полного) общего образования, начального и среднего профессионального образования граждан женского пола, годных по состоянию здоровья к военной службе. Обучение по дополнительным образовательным программам, имеющим целью военную подготовку несовершеннолетних граждан, осуществляется в суворовских, нахимовских военных училищах, кадетских корпусах и военно-музыкальных училищах, создаваемых Правительством РФ и находящихся в ведении Министерства обороны РФ.

Прохождение военной службы. Организация прохождения военной службы является важной составной частью государственного управления в области обороны. Она включает в себя совокупность последовательно осуществляемых в период военной службы организационно-правовых мер, предусмотренных нормативными правовыми актами.

Военная служба как особый вид федеральной государственной службы, исполняемый гражданами в составе Вооруженных Сил, а также в других войсках, воинских формированиях и органах, требует особой четкости, детальной регламентации служебных взаимоотношений, подчинения младших по должности и воинскому званию распоряжениям старших, основанного на беспрекословности воинского повиновения. Таким образом, особенности военной службы определяют и специфику ее прохождения.

Военная служба делится на военную службу в кадрах и военную службу в запасе.

Военная служба в кадрах Вооруженных Сил, или действительная военная служба, - это фактическое прохождение военной службы непосредственно в составе воинских частей, экипажей кораблей, в штабах, военных учреждениях, военно-учебных заведениях, других военных организациях. Граждане, проходящие военную службу в кадрах, являются военнослужащими.

Военная служба в запасе - периодическое краткосрочное несение военной службы гражданами, призываемыми из запаса для прохождения военных сборов в целях соответствующей подготовки этих граждан к военной службе.

В запас зачисляются граждане, уволенные с военной службы, не достигшие предельных возрастов состояния в запасе; прошедшие обучение по программам подготовки офицеров запаса на военных кафедрах при вузах, не призванные на военную службу по каким-либо причинам; женщины, имеющие военно-учетную специальность, и другие граждане, зачисленные в запас, считаются военнообязанными запаса.

Прохождение военной службы определяется правовым статусом военнослужащих, т.е. совокупностью прав, обязанностей и ответственности, установленных действующим законодательством.

Военнослужащие обладают конституционными правами и свободами человека и гражданина с некоторыми ограничениями, обусловленными спецификой воинского долга и особенностями военного дела. Так, реализуя право на свободу слова, выражения своих убеждений, военнослужащий не вправе обсуждать и критиковать приказы командира и т.п.

На военнослужащих возлагаются обязанности по вооруженной защите Российской Федерации, которые связаны с необходимостью беспрекословного выполнения поставленных задач в любых условиях, в том числе с риском для жизни. В связи с особым характером обязанностей, возлагаемых на военнослужащих, государство предоставляет им различные льготы, гарантии и компенсации, т.е. обеспечивает правовую и социальную защиту военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей.

Военная служба для каждого военнослужащего имеет начало, продолжение и окончание. Законами и Положением о порядке прохождения военной службы <\*> урегулированы все ее составные части или элементы: 1) назначение на воинскую должность; 2) приведение к присяге; 3) продолжительность (срок) военной службы; 4) присвоение воинского звания; 5) аттестация; 6) порядок продвижения по службе; 7) предоставление отпусков; 8) направление в командировки; 9) увольнение с военной службы и ряд других.

-----

<\*> Утверждено Указом Президента РФ от 16 сентября 1999 г. (в ред. от 15 октября 1999 г.) // СЗ РФ. 1999. N 38. Ст. 4534; N 42. Ст. 5008.

Каждый из названных элементов имеет значение юридического факта, с которым закон связывает возникновение, развитие и прекращение военно-служебных правоотношений, изменение правового статуса военнослужащего.

Началом военной службы для призванных на военную службу является день убытия из военного комиссариата к месту прохождения службы; для граждан, поступивших на военную службу по контракту, - день его подписания соответствующим должностным лицом органа военного управления, для призванных из запаса офицеров, получивших это воинское звание после обучения на военной кафедре вуза, - день убытия к месту прохождения военной службы, указанный в предписании военного комиссариата, и т.д.

Военнослужащий, впервые поступивший на военную службу, или гражданин, не проходивший военной службы и впервые призванный на военные сборы, приводится к военной присяге перед Государственным флагом РФ и боевым знаменем воинской части. Факт ее принятия имеет не только моральное, но и юридическое значение. До принятия военной присяги военнослужащий не может привлекаться к выполнению боевых задач (участию в боевых действиях, несению боевого дежурства, боевой службы, караульной службы), задач при введении чрезвычайного положения и в условиях вооруженных конфликтов; за военнослужащим не могут закрепляться оружие и военная техника.

Сроки военной службы и пребывания в запасе оказывают существенное влияние на прохождение военной службы и комплектование Вооруженных Сил.

В настоящее время срок военной службы устанавливается: для военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, - 24 месяца; для военнослужащих, имеющих высшее образование, - 12 месяцев; для военнослужащих, имеющих воинское звание офицера и призванных на военную службу, - 24 месяца; поступивших на военную службу по контракту - на срок, указанный в контракте.

---

КонсультантПлюс: примечание.

Приказ Министра обороны РФ от 26.10.1999 N 495 "О некоторых вопросах прохождения военной службы по призыву" утратил силу в связи с изданием Приказа Министра обороны РФ от 16.01.2001 N 30 "Об утверждении руководства по комплектованию Вооруженных сил Российской Федерации солдатами, матросами, сержантами и старшинами".

---

В определенных условиях в порядок прохождения военной службы вводятся временные ограничения. Так, Приказом Министра обороны РФ от 26 октября 1999 г. <\*> установлено, что военнослужащие, проходящие военную службу по призыву, могут быть направлены (в том числе в составе подразделений, воинских частей, соединений) для выполнения задач в условиях вооруженных конфликтов (для участия в боевых действиях) после прохождения ими военной службы в течение не менее шести месяцев и после подготовки по военно-учетным специальностям. Определенные ограничения для прохождения военной службы в Чеченской Республике установлены Указом Президента РФ от 15 октября 1999 г. "Вопросы прохождения военной службы по призыву" <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 1999. N 38. Ст. 4534.

<\*> СЗ РФ. 1999. N 42. Ст. 5008.

В запасе Вооруженных Сил РФ состоят: солдаты, матросы, сержанты и старшины, прапорщики и мичманы - до 50 лет; младшие офицеры (младшие лейтенанты, лейтенанты,



старшие лейтенанты, капитаны) - до 55 лет; старшие офицеры (майоры, подполковники, полковники, капитаны I, II и III рангов) - до 60 лет; высшие офицеры (генералы и адмиралы, маршалы) - до 65 лет.

Порядок прохождения военной службы связан с делением военнослужащих и пребывающих в запасе военнообязанных в зависимости от их служебного предназначения на составы: 1) солдаты, матросы, сержанты, старшины; 2) прапорщики и мичманы; 3) офицеры - младшие, старшие, высшие (генералы, адмиралы).

Деление на составы - основа целесообразного построения организационно-штатных структур воинских частей и учреждений, а также установления четкой служебной соподчиненности воинов друг другу в соответствии с объемом их обязанностей и прав.

Важное значение имеет установление системы воинских званий и их присвоение в соответствии с определенным служебно-правовым положением (составом) военнослужащих.

Названные составы военнослужащих и соответствующие им воинские звания позволяют четко выражать военную и специальную квалификацию, служебный стаж и заслуги, служебное положение и авторитет каждого военнослужащего.

Для прохождения военной службы устанавливается определенный срок пребывания в каждом воинском звании, кроме званий генерал-полковника (адмирала) и генерала армии (адмирала флота).

Воинские звания военнослужащим присваиваются:

а) высших офицеров (генерала, адмирала) - Президентом РФ по представлению руководителя федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба;

б) полковника, капитана I ранга - руководителем федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба (например, министром обороны, директором ФСБ);

в) другие воинские звания - должностными лицами, определенными руководителем федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба.

Военный комиссар субъекта Федерации присваивает гражданам, призванным на военную службу, воинское звание рядового.

Служебно-правовое положение военнослужащего определяется прежде всего их воинскими должностями, перечни которых утверждаются Президентом (для замещения высшими офицерами), Министром обороны РФ, другими руководителями федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, в соответствии с Положением о прохождении военной службы.

Должностные обязанности военнослужащего и порядок их исполнения определяются законодательными актами, воинскими уставами и другими нормативными документами.

Военнослужащие назначаются на воинские должности и освобождаются от воинских должностей, для которых штатом предусмотрены воинские звания: высшие офицеры - указами Президента РФ; до полковника или капитана I ранга на должности, перечисленные в Положении о порядке прохождения военной службы, - приказами руководителей федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба. Полномочия должностных лиц по назначению военнослужащих на воинские должности, не перечисленные в Положении, устанавливаются руководителем федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба.

Назначение военнослужащего на воинскую должность производится в случае, если он отвечает требованиям, предъявляемым к данной воинской должности. При этом учитываются уровень профессиональной подготовки, его психологические качества, состояние здоровья и другие характеризующие военнослужащего обстоятельства.

Федеральным законом "О воинской обязанности и военной службе" установлен предельный возраст пребывания на военной службе применительно к воинским званиям, а Положением о порядке прохождения военной службы - основания увольнения с военной службы.

Увольнение военнослужащего с военной службы производится: а) в запас, если военнослужащий к моменту увольнения не достиг предельного возраста пребывания в запасе и по состоянию здоровья годен или ограниченно годен к военной службе; б) в отставку, если военнослужащий к моменту увольнения достиг предельного возраста пребывания в запасе или по состоянию здоровья признан военно-врачебной комиссией не годным к военной службе; в) если военнослужащему назначено наказание в виде ограничения свободы или лишения свободы.

Основания увольнения разнообразны. Они связываются не только со сроками службы (возрастом), состоянием здоровья, но и с другими обстоятельствами. Например, досрочное увольнение возможно по организационно-штатным мероприятиям, в связи с невыполнением военнотрудовым условий контракта, по собственному желанию при наличии у военнотрудового уважительных причин.

## **Глава 33 УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ**

### **§ 1. Организационно-правовая система управления**

Безопасность представляет собой состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз.

В соответствии с Законом РФ "О безопасности" от 5 марта 1992 г. <\*> к основным объектам безопасности относятся: личность - ее права и свободы; общество - его материальные и духовные ценности; государство - его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность.

-----  
<\*> ВВС. 1992. N 15. Ст. 769.

Общее понятие безопасности находит свою конкретизацию в Концепции национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2000. N 2. Ст. 170.

Согласно этой Концепции под национальной безопасностью Российской Федерации понимается безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в России.

В ней определены национальные интересы России - совокупность сбалансированных интересов личности, общества и государства в экономической, внутривластной, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах. Они носят долгосрочный характер и определяют основные цели, стратегические и текущие задачи внутренней и внешней политики государства. При этом интересы личности состоят в реализации конституционных прав и свобод, в обеспечении личной безопасности, в повышении качества и уровня жизни, в физическом, духовном и интеллектуальном развитии человека и гражданина. Интересы общества - в упрочении демократии, в создании правового социального государства, в достижении и поддержании общественного согласия, в духовном обновлении России. Интересы государства состоят в незыблемости конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности России, в политической, экономической и социальной стабильности, в безусловном обеспечении законности и поддержании правопорядка, в развитии равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества.

В то же время состояние отечественной экономики, несовершенство системы организации государственной власти и гражданского общества, криминализация и коррумпированность общественных отношений, рост организованной преступности и увеличение масштабов терроризма, обострение межнациональных и осложнение международных отношений создают широкий спектр внутренних и внешних угроз национальной безопасности страны.

Эти реальные и потенциальные угрозы, исходящие от внутренних и внешних источников опасности, определяют основные направления деятельности органов государственной власти, содержание управления в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

В процессе управления в области обеспечения национальной безопасности решаются следующие основные задачи: своевременное прогнозирование и выявление внешних и внутренних угроз безопасности; реализация оперативных и долгосрочных мер по их предупреждению и нейтрализации; обеспечение суверенитета и территориальной целостности России, безопасности ее пограничного пространства; подъем экономики страны, проведение независимого и социально ориентированного экономического курса; обеспечение на территории России личной безопасности человека и гражданина, его конституционных прав и свобод; обеспечение неукоснительного соблюдения законодательства РФ всеми гражданами, должностными лицами, государственными органами, политическими партиями, общественными

и религиозными организациями; принятие эффективных мер по выявлению, предупреждению и пресечению разведывательной и подрывной деятельности иностранных государств, направленной против России, и ряд др.

Система обеспечения национальной безопасности Российской Федерации создается и развивается в соответствии с Конституцией РФ и действующим законодательством. Основу этой системы составляют органы, силы и средства обеспечения национальной безопасности, осуществляющие меры политического, правового, организационного, экономического, военного и иного характера, направленные на обеспечение безопасности личности, общества и государства.

Полномочия этих органов и сил, их состав, принципы и порядок действий определяются законодательными актами РФ.

В формировании и реализации политики обеспечения национальной безопасности Российской Федерации принимают участие: Президент, Федеральное Собрание, Правительство, Совет Безопасности РФ, федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации.

## **§ 2. Органы управления в области безопасности**

Президент РФ в пределах своих конституционных полномочий руководит органами и силами обеспечения национальной безопасности страны, санкционирует действия по ее обеспечению; в соответствии с законодательством РФ формирует, реорганизует и упраздняет подчиненные ему органы и силы обеспечения безопасности.

Президент формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ, который согласно Закону РФ "О безопасности" и Положению о Совете Безопасности, утвержденному Указом Президента РФ от 7 июня 2004 г. <\*>, является конституционным органом, осуществляющим подготовку решений Президента по вопросам обеспечения защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, проведения единой государственной политики в области обеспечения безопасности.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 24. Ст. 2392.

Совет Безопасности осуществляет:  
определение жизненно важных интересов общества, государства и выявление внутренних и внешних угроз объектам безопасности;  
разработку основных направлений стратегии обеспечения безопасности Российской Федерации и организацию подготовки федеральных целевых программ ее обеспечения;  
подготовку рекомендаций Президенту для принятия решений по вопросам внутренней и внешней политики России в области обеспечения безопасности личности, общества и государства;

подготовку оперативных решений по предотвращению чрезвычайных ситуаций, которые могут привести к существенным социально-политическим, экономическим, военным, экологическим и иным последствиям, и по организации их ликвидации;

подготовку предложений Президенту о введении, продлении или отмене чрезвычайного положения;

разработку предложений по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в процессе реализации принятых решений в области обеспечения безопасности и оценку их эффективности;

совершенствование системы обеспечения безопасности путем разработки предложений по реформированию существующих либо созданию новых органов, обеспечивающих национальную безопасность.

Решения Совета Безопасности по важнейшим вопросам оформляются указами Президента, иные решения - протоколами.

Федеральное Собрание РФ на основе Конституции РФ по представлению Президента и Правительства РФ формирует законодательную базу в области обеспечения безопасности Российской Федерации.

Правительство РФ в пределах своих полномочий обеспечивает реализацию Концепции национальной безопасности, координирует деятельность ФСБ России в части, касающейся ее взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти; формирует статьи федерального бюджета для исполнения конкретных целевых программ в этой области;

осуществляет меры по обеспечению финансовыми и материальными ресурсами сил, средств и органов национальной безопасности.

Федеральными специальными службами обеспечения безопасности являются: Федеральная служба безопасности (ФСБ России), Служба внешней разведки (СВР России), Федеральная служба охраны (ФСО России), Государственная фельдъегерская служба (ГФС России).

Федеральная служба безопасности РФ (ФСБ России). В соответствии с Федеральным законом "Об органах Федеральной службы безопасности Российской Федерации" от 3 апреля 1995 г. (с изменениями и дополнениями) <\*> они представляют собой централизованную систему.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1995. N 15. Ст. 1269.

Указом Президента РФ от 11 августа 2003 г. (в ред. от 11 июля 2004 г.) <\*> утверждена структура органов ФСБ, в которую входят:

-----  
<\*> СЗ РФ. 2003. N 33. Ст. 3254; 2004. N 28. Ст. 2883.

Федеральная служба безопасности РФ (ФСБ России), имеющая в своем составе службы, департаменты, управления и другие подразделения, непосредственно реализующие направления деятельности органов федеральной службы безопасности, а также подразделения, исполняющие управленческие функции (центральный аппарат);

управления (отделы) ФСБ России по отдельным регионам и субъектам Федерации (территориальные органы безопасности);

управления (отделы) ФСБ России в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях, а также в их органах управления (органы безопасности в войсках);

управления (отряды, отделы) ФСБ России по пограничной службе (пограничные органы);

другие управления (отделы) ФСБ России, осуществляющие отдельные полномочия ФСБ России или обеспечивающие деятельность органов федеральной службы безопасности и пограничных органов (другие органы безопасности);

авиационные подразделения, центры специальной подготовки, подразделения специального назначения, предприятия, образовательные учреждения, научно-исследовательские, экспертные, судебно-экспертные, военно-медицинские и военно-строительные подразделения и иные учреждения и подразделения, предназначенные для обеспечения деятельности федеральной службы безопасности, а также Академия криптографии РФ при ФСБ России и войска.

Все названные органы находятся в прямом подчинении ФСБ России и ее директора.

Согласно Положению о Федеральной службе безопасности Российской Федерации, утвержденному вышеназванными Указами Президента РФ, ФСБ России является федеральным органом исполнительной власти, в пределах своих полномочий осуществляющим государственное управление в области обеспечения безопасности Российской Федерации, защиты и охраны Государственной границы, 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 РФ, а также координирующим контрразведывательную деятельность федеральных органов исполнительной власти, имеющих право на ее осуществление.

ФСБ России в своей деятельности руководствуется Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента, постановлениями и распоряжениями Правительства, международными договорами Российской Федерации, а также Положением о данной службе.

В настоящее время деятельность ФСБ регулируется, в частности, Федеральными законами "Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации" от 3 апреля 1995 г. (с изменениями и дополнениями); "Об оперативно-розыскной деятельности" от 12 августа 1995 г. <1>; "О Государственной границе Российской Федерации" от 1 апреля 1993 г. (с изменениями и дополнениями) <2>; "О борьбе с терроризмом" от 25 июля 1998 г. <3>; "О противодействии экстремистской деятельности" от 25 июля 2002 г. <4>.

- <1> СЗ РФ. 1995. N 33. Ст. 3349.
- <2> ВВС. 1993. N 17. Ст. 594.
- <3> СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3808.
- <4> СЗ РФ. 2002. N 30. Ст. 3031.

Деятельность ФСБ России осуществляется на основе принципов законности, централизации управления органами федеральной службы безопасности и пограничными органами, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, гуманизма, уважения суверенитета, территориальной целостности государств и нерушимости их границ, мирного разрешения пограничных споров, взаимовыгодного сотрудничества с компетентными органами иностранных государств, конспирации, сочетания гласных и негласных методов и средств деятельности.

Органы и войска ФСБ России в соответствии с законодательством призваны осуществлять: 1) контрразведывательную деятельность; 2) защиту и охрану Государственной границы; 3) борьбу с преступностью; 4) разведывательную деятельность; 5) обеспечение информационной безопасности.

Эти направления деятельности ФСБ России определяют содержание ее основных задач. Ими являются:

- управление органами и войсками, а также организация их деятельности;
- информирование Президента, Председателя Правительства РФ, а также по их поручениям - федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации об угрозах безопасности Российской Федерации;
- организация выявления, предупреждения и пресечения разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, отдельных лиц, направленной на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации;
- координация осуществляемых федеральными органами исполнительной власти контрразведывательных мероприятий и мер по обеспечению собственной безопасности;
- организация выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, осуществление досудебного производства по которым отнесено к ведению органов и войск ФСБ;
- организация во взаимодействии с федеральными органами государственной власти борьбы с организованной преступностью, коррупцией, контрабандой, легализацией преступных доходов, незаконной миграцией, незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых и отравляющих веществ, наркотических средств и психотропных веществ, специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, а также противодействия экстремистской деятельности, в том числе деятельности незаконных вооруженных формирований, преступных сообществ и групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью организацию вооруженного мятежа, насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, насильственный захват или насильственное удержание власти;
- обеспечение борьбы с террористической и диверсионной деятельностью;
- осуществление в пределах своих полномочий и во взаимодействии с органами внешней разведки разведывательной деятельности;
- организация осуществления мер, отнесенных федеральным законодательством к полномочиям федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области защиты и охраны Государственной границы;
- обеспечение в пределах своих полномочий защиты сведений, составляющих государственную тайну, и противодействия иностранным организациям, осуществляющим техническую разведку;
- обеспечение производства по делам об административных правонарушениях, рассмотрение которых отнесено Кодексом РФ об административных правонарушениях к ведению органов и войск ФСБ;
- организация оказания содействия федеральным органам государственной власти и органам государственной власти субъектов Федерации в реализации мер, осуществляемых в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации, повышение ее экономического, научно-технического и оборонного потенциала;
- формирование и реализация в пределах своих полномочий государственной и научно-технической политики в области обеспечения информационной безопасности;
- организация в пределах своих полномочий обеспечения криптографической и инженерно-технической безопасности информационно-телекоммуникационных систем, а также систем

шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи в Российской Федерации и ее учреждениях за рубежом.

Для решения названных основных задач ФСБ России осуществляет ряд функций, детально установленных в Положении о ФСБ России.

Непосредственно Федеральной службой безопасности управляет директор, в статусе министра, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ.

В ФСБ России образуется коллегия в составе директора (председатель коллегии), заместителей директора по должности, а также руководящих работников органов и войск ФСБ. Коллегия на своих заседаниях рассматривает важнейшие вопросы деятельности органов и войск ФСБ и принимает по ним решения. Решения коллегии принимаются большинством голосов ее членов и оформляются приказами. В случае разногласий между директором и коллегией директор реализует свое решение и докладывает о возникших разногласиях Президенту. Члены коллегии также могут сообщить ему свое мнение.

Директор несет ответственность за выполнение задач, стоящих перед органами и войсками ФСБ. При этом Положением о ФСБ четко определены полномочия и права директора, которыми он наделен для выполнения поставленных задач. Так, директор организует работу и руководит органами и войсками ФСБ, утверждает его структуру, штаты подразделений, входящих в ФСБ, и определяет порядок их функционирования.

Центральный аппарат ФСБ России включает в себя отраслевые службы, департаменты, управления и подразделения, исполняющие управленческие функции.

Территориальными органами являются управления (отделы) ФСБ России по отдельным регионам и субъектам Федерации.

В единую централизованную систему органов ФСБ входят органы безопасности в войсках. Указом Президента РФ от 7 февраля 2000 г. утверждено Положение об управлениях (отделах) Федеральной службы безопасности Российской Федерации в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах (органах безопасности в войсках) <\*>. В соответствии с данным Положением органы безопасности в войсках в пределах своих полномочий обеспечивают безопасность в Вооруженных Силах РФ, во внутренних войсках МВД России, войсках гражданской обороны, инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формированиях при федеральных органах исполнительной власти и ряде др.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2000. N 7. Ст. 797.

Органы ФСБ обеспечивают в пределах своих полномочий безопасность объектов оборонного комплекса, атомной промышленности и энергетики, транспорта и связи, жизнеобеспечения крупных городов и промышленных центров, других стратегических объектов, а также безопасность в сфере космических исследований, приоритетных научных разработок; участвуют в разработке и реализации мер по обеспечению информационной безопасности страны, по защите сведений, составляющих государственную тайну; в установленном порядке осуществляют меры, связанные с допуском граждан к сведениям, составляющим государственную тайну; осуществляют и организуют лицензирование отдельных видов деятельности, например, о допуске предприятий к проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну.

Органы ФСБ участвуют в решении вопросов, касающихся приема в гражданство РФ и выхода из него, предоставления политического убежища, выезда граждан РФ за пределы Российской Федерации и въезда иностранных граждан и лиц без гражданства в Российскую Федерацию, выезда их за ее пределы, оформления им разрешения на временное проживание и вида на жительство в РФ, а также пребывания их на территории Российской Федерации.

Указом Президента РФ от 6 октября 2004 г. утверждено Положение о Межведомственной комиссии по защите государственной тайны. При этом установлено, что решения Межведомственной комиссии по защите государственной тайны, принятые в соответствии с ее полномочиями, обязательны для исполнения федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, организациями, должностными лицами и гражданами. Так, Комиссия формирует список должностных лиц, которые имеют полномочия засекречивать или рассекречивать сведения о чем-либо, определяют, может ли тот или иной гражданин выехать за рубеж, если он в свое время был допущен к совершенно секретным сведениям или сведениям особой важности.

Органы ФСБ организуют и осуществляют шифровальную работу в органах и войсках; обеспечивают эксплуатацию, безопасность, развитие и совершенствование открытой и засекреченной связи, систем оповещения и звукоусиления на объектах органов и войск. Они обеспечивают выявление на территории Российской Федерации радиоизлучения передающих радиоэлектронных средств, работа которых представляет угрозу безопасности России, а также радиоизлучения передающих радиоэлектронных средств, используемых в противоправных целях; перехватывают передачи и пресекают работу на территории Российской Федерации средств радиосвязи и других передающих радиоэлектронных средств, представляющих угрозу безопасности Российской Федерации; осуществляют регистрацию и централизованный учет радиоданных и радиоизлучений передающих радиоэлектронных средств.

Федеральным законом об органах ФСБ России они наделены широким кругом специальных полномочий. Так, органы безопасности имеют право устанавливать на конфиденциальной основе отношения сотрудничества с лицами, давшими на то согласие; осуществлять проникновение в специальные службы и организации иностранных государств, проводящих разведывательную и иную деятельность, направленную на нанесение ущерба безопасности России, а также в преступные сообщества и группы; использовать в служебных целях средства связи, транспортные средства различных владельцев; беспрепятственно входить в жилые и иные помещения, принадлежащие гражданам, на принадлежащие им земельные участки, на территории и в помещения организаций независимо от форм собственности в случае, если имеются достаточные данные полагать, что там совершается или совершено преступление, дознание и предварительное следствие по которому отнесены к ведению органов ФСБ и др.

В соответствии с Приказом ФСБ России от 13 марта 2004 г. "О внесении представлений органами федеральной службы безопасности и пограничными органами" <\*> на основании федерального законодательства они уполномочены вносить представления об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности Российской Федерации, и представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

-----  
<\*> РГ. 2004. 12 мая.

Представления вносятся в соответствующие государственные органы, администрации организаций независимо от форм собственности, в общественные объединения, а также соответствующим должностным лицам. Внесенные представления являются обязательными для рассмотрения и принятия мер по результатам их рассмотрения.

Пограничная служба ФСБ России. В соответствии с Указом Президента РФ от 11 марта 2003 г. "О мерах по совершенствованию государственного управления в области безопасности Российской Федерации" (в ред. от 7 августа 2004 г.) Федеральная пограничная служба РФ упразднена, а ее функции переданы ФСБ России, в состав которой вошли пограничные органы и организации пограничной службы <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2003. N 12. Ст. 1101; 2004. N 32. Ст. 3314.

Пограничная служба ФСБ России возглавляет единую централизованную систему органов. В нее входят: 1) органы пограничной службы: пограничного контроля, внешней разведки, оперативные органы, осуществляющие разведывательную, контрразведывательную, оперативно-розыскную деятельность и деятельность по обеспечению собственной безопасности, пограничной стражи, морской охраны; 2) пограничные округа, пограничные группы и региональные управления.

Основными задачами пограничной службы ФСБ России являются:

руководство пограничными органами и организация защиты Государственной границы, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации, а также обеспечение охраны морских биологических ресурсов и государственный контроль в этой сфере;

координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, сил и средств, находящихся в их распоряжении, в сфере защиты Государственной границы, территориального моря, исключительной экономической зоны Российской Федерации, а также охраны морских биологических ресурсов;

организация защиты государственных границ государств - участников СНГ на основе двусторонних договоров (соглашений);

организация пропуска лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через Государственную границу и т.д.

В своей деятельности пограничная служба ФСБ России руководствуется Законом РФ "О Государственной границе Российской Федерации" от 1 апреля 1993 г. (с изменениями и дополнениями) <\*>, Федеральным законом "О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации" от 31 июля 1998 г. <\*\*\*>, указами Президента, постановлениями Правительства, а также Положением о ФСБ России.

-----  
<\*> ВВС. 1993. N 17. Ст. 594.

<\*\*\*> СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3833.

Защита границы осуществляется в целях недопущения противоправного ее изменения, для обеспечения соблюдения физическими и юридическими лицами режима границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через нее.

Под Государственной границей РФ понимается линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющие пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) России, т.е. пространственный предел действия государственного суверенитета Российской Федерации.

Основу системы защиты и охраны Государственной границы составляют органы пограничной службы ФСБ России, Военно-воздушные силы (воздушное пространство) и Военно-морской Флот (подводная среда) Министерства обороны РФ, другие государственные органы страны, осуществляющие меры политического, правового, организационного, экономического, военного и иного характера, направленные на обеспечение безопасности Российской Федерации.

Согласно Порядку применения оружия и боевой техники, утвержденному Постановлением Правительства РФ от 8 января 1998 г. <\*>, эти органы имеют право, защищая Государственную границу в пределах приграничной территории, применять оружие и боевую технику для отражения вооруженного вторжения на территорию Российской Федерации, прекращения попыток угона за границу воздушных, морских, речных судов и других транспортных средств, а также в других случаях, предусмотренных законом. 29 ноября 1999 г. Правительством утвержден аналогичный Порядок применения оружия и боевой техники при защите Государственной границы РФ в подводной сфере <\*\*\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1998. N 2. Ст. 273.

<\*\*\*> СЗ РФ. 1999. N 49. Ст. 6001.

Законом о Государственной границе РФ предусмотрена: политическая, экономическая, миграционная, санитарная, ветеринарная и другие виды ее защиты.

Для реализации задач защиты Государственной границы установлены специальные административно-правовые режимы (режим границы; пограничный режим; режим в пунктах пропуска через границу) <\*>, а также осуществление пограничного, таможенного и иных видов контроля.

-----  
<\*> См. Постановление Правительства РФ "Об утверждении Положения о пунктах пропуска через Государственную границу" от 19 января 1998 г. // СЗ РФ. 1998. N 4. Ст. 485.

Постановлением Правительства от 15 апреля 1995 г. предусмотрен Порядок привлечения граждан к охране Государственной границы Российской Федерации <\*>. Граждане на добровольных началах могут участвовать в охране Государственной границы, как правило, в составе народных дружин и в качестве внештатных сотрудников Пограничной службы <\*\*\*>. В порядке, установленном федеральным законодательством, к охране Государственной границы РФ в составе общественных формирований привлекаются и члены казачьих обществ.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1995. N 17. Ст. 1545.

<\*\*\*> См. Приказ ФСБ России от 9 января 2004 г. "Об установлении ежемесячной надбавки за организацию обучения и руководство добровольными народными дружинами по охране Государственной границы Российской Федерации" // РГ. 2004. 3 февр.



Служба внешней разведки Российской Федерации (СВР России). Внешняя разведка РФ как совокупность специально создаваемых государством органов является составной частью сил обеспечения безопасности страны и призвана защищать безопасность личности, общества и государства от внешних угроз с использованием методов и средств, определенных Федеральным законом "О внешней разведке" от 10 января 1996 г. <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 1996. N 3. Ст. 143.

Данная служба осуществляет специальный вид разведывательной деятельности, направленной на добывание и обработку информации о затрагивающих жизненно важные интересы Российской Федерации реальных и потенциальных возможностях, действиях, планах и намерениях иностранных государств, организаций и лиц, а также оказание содействия в реализации мер, осуществляемых государством в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации.

Федеральный закон "О внешней разведке" определяет цели разведывательной деятельности, которыми являются:

1) обеспечение Президента, 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 России в сфере безопасности;

3) содействие экономическому развитию, научно-техническому прогрессу страны и военно-техническому обеспечению безопасности России.

Разведывательная деятельность не может осуществляться для достижения антигуманных целей, а также для достижения целей, не предусмотренных законодательством.

Для достижения целей разведывательной деятельности органам внешней разведки предоставляются соответствующие полномочия по установлению на конфиденциальной основе отношений сотрудничества с лицами, добровольно давшими это согласие; осуществлению мер по зашифровке кадрового состава и по организации его деятельности с использованием в этих целях иной ведомственной принадлежности; использованию в целях конспирации документов, зашифровывающих личность сотрудников кадрового состава, ведомственную принадлежность подразделений, организаций, помещений и транспортных средств органов внешней разведки; организации и обеспечению защиты государственной тайны в учреждениях Российской Федерации, находящихся за пределами территории страны; обеспечению безопасности сотрудников учреждений Российской Федерации, находящихся за пределами ее территории, и членов их семей в государстве пребывания и т.п.

В систему органов, осуществляющих внешнюю разведку, входят также органы внешней разведки Министерства обороны РФ, подразделения специальной связи и информации, переданные СВР России от упраздненного ФАПСИ при Президенте РФ, пограничной службы ФСБ России. Во взаимодействии с органами внешней разведки осуществляется разведывательная деятельность органов и войск ФСБ России. Каждый из органов внешней разведки имеет свою сферу деятельности, установленную законодательством.

Общее руководство органами внешней разведки осуществляет Президент РФ. Он определяет задачи внешней разведывательной деятельности спецслужб; принимает решения о создании органов внешней разведки; контролирует и координирует их деятельность; назначает руководителей органов внешней разведки.

Федеральная служба охраны РФ (ФСО России). В соответствии с Положением о ФСО России, утвержденном Указом Президента РФ от 7 августа 2004 г. <\*>, Федеральная служба охраны Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики, нормативному правовому регулированию, контролю и надзору в сфере государственной охраны, президентской, правительственной и иных видов специальной связи и информации, предоставляемых федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Федерации и другим государственным органам.

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 32. Ст. 3314.

Руководство деятельностью ФСО России осуществляет Президент, который утверждает Положение о ФСО России и структуру федеральных органов государственной охраны.

Правительство координирует деятельность ФСО России в части, касающейся взаимодействия этой службы с федеральными органами исполнительной власти.

ФСО России входит в состав сил обеспечения безопасности Российской Федерации и в своей деятельности руководствуется Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента и Правительства РФ, международными договорами Российской Федерации, а также названным выше Положением. Так, ФСО России осуществляет свою деятельность в соответствии с Федеральным законом "О государственной охране" от 27 мая 1996 г. <\*>, который определяет назначение государственной охраны, ее объекты, полномочия и права службы.

-----

<\*> СЗ РФ. 1996. N 22. Ст. 2594.

В состав федеральных органов государственной охраны входят:

ФСО России, имеющая в своей структуре службы, управления и другие подразделения, в том числе дислоцированные в субъектах Федерации, которые непосредственно реализуют деятельность федеральных органов государственной охраны, а также подразделения, исполняющие управленческие функции (центральный аппарат);

управление специальной связи и информации ФСО России в федеральных округах, центры специальной связи и информации ФСО России (территориальные органы);

подразделения связи специального назначения ФСО России;

образовательные, научно-исследовательские и иные организации, подведомственные ФСО России, которые обеспечивают деятельность федеральных органов государственной охраны.

ФСО России в установленном порядке образует структурные подразделения, территориальные органы, подразделения связи специального назначения и подведомственные организации, осуществляя свою деятельность непосредственно и через территориальные органы.

ФСО России организует в пределах своих полномочий взаимодействие государственных органов обеспечения безопасности и осуществляет координацию их деятельности в сфере государственной охраны, специальной связи и информации.

Основными задачами ФСО России являются:

обеспечение безопасности объектов государственной охраны в местах их постоянного и временного пребывания и на трассах проезда;

прогнозирование и выявление угрозы жизненно важным интересам объектов государственной охраны, осуществление комплекса мер по предотвращению этой угрозы;

предупреждение, выявление и пресечение противоправных посягательств на объекты государственной охраны и охраняемые объекты;

предупреждение, выявление и пресечение преступлений и иных правонарушений на охраняемых объектах, в местах постоянного и временного пребывания объектов государственной охраны и на трассах проезда;

защита охраняемых объектов;

участие в пределах своих полномочий в борьбе с терроризмом;

организация и обеспечение эксплуатации, безопасности, совершенствования 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;

осуществление государственной политики в области правовой информатизации Российской Федерации и координация работ, производимых в этой сфере;

информационно-технологическое и информационно-аналитическое обеспечение государственных органов, техническое обслуживание и программное сопровождение информационно-телекоммуникационных систем и ситуационных центров, а также информационное обеспечение управления государством в военное время и при чрезвычайных ситуациях;

обеспечение собственной безопасности.

Положением о ФСО России детально регламентированы ее полномочия, права и организация деятельности.

В частности, ФСО России на основе предоставленных полномочий:

осуществляет персональную охрану Президента РФ, членов его семьи, проживающих совместно с ним или сопровождающих его, Председателя Правительства и других объектов

государственной охраны в местах их постоянного и временного пребывания, в том числе на трассах проезда;

осуществляет транспортное и бытовое обслуживание (включая безопасное питание) Президента, членов его семьи, проживающих совместно с ним или сопровождающих его, Председателя Правительства, а также транспортное обслуживание других объектов государственной охраны;

обеспечивает Президента президентской связью, в том числе с главами иностранных государств и главами правительств иностранных государств, а также правительственной и иными видами специальной связи в местах его постоянного и временного пребывания и при его передвижениях;

обеспечивает в соответствии с федеральным законодательством предоставление мер государственной охраны Президенту, прекратившему исполнение своих полномочий;

организует и осуществляет проведение охранных, режимных, технических и иных мероприятий в местах постоянного и временного пребывания, в том числе на трассах проезда, объектов государственной охраны, обеспечивает поддержание в указанных местах общественного порядка, принимает меры по устранению обстоятельств, препятствующих осуществлению государственной охраны;

осуществляет функции специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области правительственной связи и информации, а также в установленном порядке международно-правовую защиту присвоений (назначений) радиочастот и радиочастотных каналов.

ФСО России предоставляет государственную охрану лицам, замещающим государственные должности РФ в течение срока их полномочий: Председателю Правительства Российской Федерации, Председателю Совета Федерации, Председателю Государственной Думы, Председателю Конституционного Суда, Председателю Верховного Суда, Председателю Высшего Арбитражного Суда, Генеральному прокурору. При необходимости государственная охрана может быть предоставлена членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, другим лицам в соответствии с распоряжениями Президента.

ФСО России обеспечивает также безопасность глав иностранных государств, правительств и иных лиц иностранных государств во время пребывания их на территории России.

ФСО России возглавляет директор в статусе федерального министра, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом.

Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации (ГФС России). В соответствии с Положением о Государственной фельдъегерской службе РФ, утвержденным Указом Президента РФ от 13 августа 2004 г. <\*>, ГФС России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим специальные функции в сфере обеспечения федеральной фельдъегерской связи в Российской Федерации. Эта служба - составная часть системы сил и средств обеспечения безопасности Российской Федерации.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 33. Ст. 3437.

Руководство деятельностью ГФС России осуществляет Президент.

Основными задачами ГФС России являются:

1) обеспечение оперативной доставки и гарантированной сохранности отправок особой важности, совершенно секретных, секретных и иных служебных отправок:

Президента, федеральных органов государственной власти;

органов прокуратуры Российской Федерации;

органов государственной власти субъектов Федерации;

органов местного самоуправления по решению Правительства;

членов Совета Федерации Федерального Собрания РФ и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации;

Минобороны России, органов управления видов Вооруженных Сил РФ, родов войск, военных округов, флотов, округов внутренних войск МВД России, территориальных органов ФСБ России;

административных промышленных и военных объектов, имеющих особо важное государственное значение, по решению Правительства;

2) доставка за рубеж корреспонденции, а также технической документации и образцов промышленных изделий по решению Президента или Правительства;

3) доставка корреспонденции глав зарубежных государств и глав правительств зарубежных государств, органов государственной власти государств - участников Соглашения о Межправительственной фельдъегерской связи;

4) управление территориальными органами ГФС России и обеспечивающими деятельность ГФС России организациями, созданными для решения возложенных на службу задач, и некоторые др.

ГФС России осуществляет свою деятельность непосредственно и через входящие в эту систему территориальные органы и подведомственные организации, в которую входят центральный аппарат, территориальные органы, подведомственные организации.

В частности, для выполнения задач ГФС России функционирует федеральное государственное унитарное предприятие - Главный центр специальной связи, который имеет филиалы (управления) в большинстве субъектов РФ и занимает ведущее место в России в сфере перевозки ценных грузов. В управлениях Главного центра создана полная инфраструктура доставки отправок, включающая специальный транспорт, вооруженный, профессионально подготовленный персонал (более 5 тыс. человек), а также тщательно отработанные технологии, обеспечивающие доставку и гарантированную сохранность груза.

Главный центр специальной связи осуществляет внутрироссийские и международные перевозки корреспонденции и грузов органов государственной власти, судов и прокуратуры, учреждений, организаций, предприятий, войсковых частей и других юридических лиц, содержащих сведения и материалы, относящиеся к государственной тайне, а также перевозит опасные грузы и продукцию военно-промышленного комплекса.

ГФС России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Государственную фельдъегерскую службу возглавляет директор, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом. Директор несет персональную ответственность за выполнение возложенных на ГФС России задач в установленной сфере деятельности.

## **Глава 34. УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

### **§ 1. Сущность и содержание государственного управления в области внутренних дел**

Управление в области внутренних дел как отрасль государственного управления возникло в России в 1802 г. при Александре I. Тогда для совершенствования системы государственного управления под руководством М.М. Сперанского было создано восемь министерств, в том числе Министерство внутренних дел, которое через подчиненных ему губернаторов осуществляло административно-политический контроль за населением и территорией всей Российской империи, охраняло общественный порядок и безопасность, боролось с преступностью. Кроме того, оно ведало промышленностью, торговлей, дорогами, почтой, медицинскими учреждениями, полицией, местами заключения, заботилось о развитии "добрых нравов". Первому министру внутренних дел В.П. Кочубею вменялось в обязанность "печись о повсеместном благосостоянии народа, спокойствии, тишине и благоустройстве Империи".

На протяжении двух веков термин "внутренние дела" традиционно сохранялся, хотя содержание этой области государственной деятельности исторически менялось. После Октябрьской революции 1917 г. Народный комиссариат внутренних дел (НКВД, затем МВД) занимался строительством советской власти и многими другими внутренними делами, оставаясь вплоть до 60-х гг. XX в. на базе труда заключенных самым крупным промышленным и строительным министерством.

В современных условиях в соответствии с конституционными положениями, закрепившими изменения политической системы, организации государственной власти, федеративного устройства, экономических отношений, правового регулирования, коренным образом изменилось социальное назначение органов внутренних дел, милиции. Теперь оно заключается не в обслуживании политического режима, а в создании состояния защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства; признании, соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина, общества и государства от тех или иных угроз в сфере правоохраны.

В общем виде к объектам управления в области внутренних дел относятся: личность - ее права и свободы; общество - его материальные и духовные ценности; государство - его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность.

Область внутренних дел государства включает в себя различные группы общественных отношений, связанные с:

- защитой прав, свобод и законных интересов граждан, общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств;

- предупреждением и пресечением преступлений, административных правонарушений и иных посягательств;

- выявлением и раскрытием преступлений, розыском преступников и пропавших без вести граждан, производством дознания;

- осуществлением предварительного следствия по уголовным делам, отнесенным к компетенции органов внутренних дел;

- обеспечением безопасности дорожного движения;

- осуществлением лицензионно-разрешительной деятельности;

- проведением в жизнь правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах России;

- охраной имущества физических и юридических лиц по договорам;

- обеспечением правил пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства и их транзита через территорию России;

- осуществлением миграционной политики.

Возникающие в процессе названной деятельности общественные отношения по своей сути относительно близки, похожи, родственны и поэтому объединены в одну область внутренних дел.

Следовательно, сущность управления в области внутренних дел и его специфика состоит в том, что оно не только представляет собой целенаправленную организующую деятельность, но и включает непосредственную практическую охрану прав и свобод граждан, обеспечение общественного порядка и общественной безопасности.

Содержание управления в области внутренних дел обусловливается характером и особенностями общественных отношений, составляющих объект управляющего воздействия, т.е. специфика объекта определяет и особенности управления в этой сфере. Его отличает: 1) динамизм функционирования; 2) значительно больший по сравнению с другими сферами управления объем государственно-властных принудительных полномочий; 3) профилактическая направленность; 4) сочетание централизма и децентрализма; 5) особенности службы в органах внутренних дел (вооруженность, строгая дисциплина, единоначалие, форма одежды, социальная защищенность личного состава).

Содержание управления раскрывают его функции:

- а) общие - информационно-аналитическая, прогнозирование, планирование, регулирование, контроль, оценка эффективности;

- б) специальные, или основные - административная, оперативно-розыскная, уголовно-процессуальная (дознание, предварительное следствие), профилактическая;

- в) обеспечивающие - кадровая, материально-техническая, финансовая, делопроизводство и др.

Субъекты управления в области внутренних дел. Основным субъектом управления внутренними делами является государство, осуществляющее свои функции в этой области через органы законодательной, исполнительной и судебной власти.

Общее руководство в области внутренних дел осуществляет Президент РФ, издающий указы по вопросам, относящимся к этой сфере. Так, его указами утверждены Положения о МВД России, о милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации. Конституционные полномочия Президента включают назначение на должность федерального министра внутренних дел и освобождение его от должности по представлению Председателя Правительства РФ, назначение и освобождение Главнокомандующего внутренними войсками, других высших должностных лиц органов внутренних дел (по представлению министра).

Непосредственное выполнение функций по обеспечению общественного порядка и безопасности осуществляют органы исполнительной власти. Их можно разделить на пять групп.

1. Правительство РФ, правительства (советы министров или администрация) субъектов Федерации. Эти органы общей компетенции осуществляют общее руководство и обеспечивают координацию всей государственной системы обеспечения общественного порядка и безопасности в пределах своей компетенции.

2. Федеральные органы исполнительной власти, которые наряду со своими основными функциями выполняют большой объем работы по обеспечению общественного порядка и безопасности в пределах полномочий своих предприятий, учреждений и организаций (Министерство транспорта, Министерство здравоохранения и социального развития).

3. Государственные органы исполнительной власти России, которые называют "силовыми", например Министерство обороны.

4. Правоохранительные органы, в объеме полномочий которых обеспечение общественного порядка и безопасности занимает значительное место. К ним относятся органы прокуратуры, юстиции, Федеральной службы безопасности, таможенные органы и ряд др.

5. Государственные органы, специально созданные для обеспечения общественного порядка и безопасности. К ним относятся: органы внутренних дел (милиция) и внутренние войска МВД России, органы Федеральной миграционной службы России, а также подразделения МЧС России, к полномочиям которого относится, в частности, обеспечение пожарной безопасности, органы Госнаркоконтроля России.

К государственной системе тесно примыкает и такое важнейшее низовое звено обеспечения общественного порядка и безопасности, как органы местного самоуправления, призванные выполнять в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов Федерации на территории муниципального образования функции охраны прав и свобод граждан, обеспечения соблюдения законов, актов вышестоящих органов государственной власти, осуществлять контроль за исполнением их решений организациями и гражданами.

Государственная система обеспечения общественного порядка и безопасности не может успешно функционировать без помощи и содействия общественных объединений и граждан, на добровольной основе участвующих в реализации этой важнейшей государственной функции.

## **§ 2. Органы управления внутренними делами**

Министерство внутренних дел РФ (МВД России) в соответствии с Положением о нем, утвержденным Указом Президента РФ от 19 июля 2004 г. <\*>, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере внутренних дел, в том числе в сфере миграции.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 30. Ст. 3149.

Руководство деятельностью МВД России осуществляет Президент РФ. Министерство осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственной ему Федеральной миграционной службы (ФМС России).

В своей деятельности оно руководствуется Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента и Правительства, международными договорами Российской Федерации и названным Положением.

МВД России осуществляет свою деятельность непосредственно и через входящие в его систему: 1) главные управления МВД России по федеральным округам; 2) министерства внутренних дел, главные управления, управления внутренних дел субъектов Федерации; 3) управления (отделы) внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте; 4) управления (отделы) внутренних дел в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах; 5) органы управления внутренними войсками, соединения и воинские части внутренних войск; 6) представительства МВД России за рубежом; 7) иные организации и подразделения, созданные в установленном законодательством Российской Федерации порядке для реализации задач, возложенных на органы внутренних дел и внутренние войска.

МВД России реализует свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями.

Министерство осуществляет государственное управление в области внутренних дел в форме централизованного руководства и действует, как правило, через органы внутренних дел субъектов Федерации (МВД, ГУВД, УВД) и обеспечивает непосредственное оперативное управление региональными органами внутренних дел, а также учреждениями, подразделениями и организациями, находящимися в его непосредственном подчинении (например, органы внутренних дел на транспорте, внутренние войска).

Правовой статус министерства регламентируется Положением о нем, в котором определены компетенция, задачи, полномочия, права, формы и методы деятельности.

В соответствии с названным Положением основными задачами МВД России являются:

разработка общей стратегии государственной политики и совершенствование нормативного правового регулирования в установленной сфере деятельности; обеспечение в пределах своих полномочий защиты прав и свобод человека и гражданина; организация в пределах своих полномочий предупреждения, выявления, пресечения, раскрытия и расследования преступлений, а также предупреждения и пресечения административных правонарушений;

обеспечение охраны общественного порядка и безопасности дорожного движения; организация и осуществление государственного контроля за оборотом оружия; организация в соответствии с законодательством Российской Федерации государственной охраны имущества граждан и организаций; управление органами внутренних дел и внутренними войсками, организация их деятельности.

В Положении детально определены полномочия и права министерства, организация деятельности, обязанности и права министра.

В частности, МВД России:

формирует на основе анализа и прогнозирования состояния правопорядка, общественной безопасности и миграционных процессов основные направления государственной политики в установленной сфере деятельности; разрабатывает и осуществляет меры по ее реализации;

организует и осуществляет оперативно-розыскную и экспертно-криминалистическую работу органов внутренних дел, осуществляет непосредственное руководство криминальной милицией и следственными подразделениями;

организует и осуществляет розыск лиц, совершивших преступления, скрывающихся от органов дознания, следствия или суда, уклоняющихся от отбывания уголовных наказаний, призыва на военную службу, без вести пропавших и иных лиц, идентификацию неопознанных трупов, а также розыск похищенного имущества; осуществляет меры по борьбе с организованной преступностью, коррупцией, незаконным оборотом оружия и наркотических средств, незаконными вооруженными формированиями; обеспечивает проведение государственной дактилоскопической регистрации; принимает участие в обеспечении правового режима чрезвычайного или военного положения в случае их введения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;

руководит деятельностью Государственной инспекции безопасности дорожного движения, организует учет дорожно-транспортных происшествий и в пределах своей компетенции принимает меры по их предупреждению, участвует в разработке правил, стандартов и иных нормативов в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, организует работу, связанную с допуском автотранспортных средств, а также водителей к участию в дорожном движении, т.е. организует и осуществляет специальные контрольные, надзорные и разрешительные функции в области обеспечения безопасности дорожного движения;

организует деятельность органов внутренних дел по выдаче (аннулированию) лицензий, разрешений на занятия видами деятельности, производствами, работами (оказанием услуг), подлежащими лицензированию в системе министерства, а также по контролю за осуществлением этих видов деятельности, производств, работ (услуг), в частности, обеспечивает контроль частной детективной и охранной деятельности, а также деятельности ведомственной охраны;

организует деятельность органов внутренних дел, связанную с вопросами гражданства РФ, свободы передвижения, выбора места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации, выезда за ее пределы и въезда на ее территорию, правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства;

организует производство по делам об административных правонарушениях, отнесенных к компетенции органов внутренних дел и внутренних войск;

разрабатывает и проводит мероприятия по совершенствованию охраны общественного порядка на территории Российской Федерации, а также реализует иные полномочия, предусмотренные Положением об МВД России.

МВД как орган управления представляет собой систему взаимодействующих элементов. Эта система имеет внутреннюю структуру. Организационная структура МВД состоит из следующих элементов: руководство министерства, в состав которого входят министр, его заместители и коллегия; организационно-аналитический и контрольный аппарат министра;

отраслевые департаменты; главные управления; функциональные управления и отделы; научно-методический совет.

Министр организует работу министерства, руководит деятельностью органов внутренних дел и внутренних войск и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на министерство задач и реализацию государственной политики в установленной сфере деятельности.

Министр информирует Президента и Правительство о реализации государственной политики в установленной сфере деятельности, вносит предложения по ее основным направлениям, организует работу центрального аппарата министерства, утверждает его внутренний распорядок.

Министр издает нормативные правовые акты МВД России, в том числе совместно с руководителями других федеральных органов исполнительной власти; заключает международные договоры Российской Федерации межведомственного характера и отменяет противоречащие Конституции РФ, законодательным и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, нормативным правовым актам МВД решения должностных лиц органов, подразделений и организаций системы МВД России, а также Федеральной миграционной службы, вносит в Минфин России предложения по формированию федерального бюджета и финансированию ФМС России, во исполнение поручений Президента, Председателя Правительства дает поручения ФМС России и контролирует их исполнение, а также осуществляет другие полномочия в соответствии с законодательством РФ.

Организационная структура центрального аппарата МВД соответствует юридически закреплённым основным направлениям деятельности министерства.

К ним относятся структурные подразделения, которые строятся на основе отраслевой специализации: службы криминальной милиции (департаменты уголовного розыска, борьбы с организованной преступностью и др.), служба милиции общественной безопасности (департаменты: обеспечения общественного порядка, государственной инспекции безопасности дорожного движения, защиты собственности и др.), другие отраслевые структуры. В структуру МВД входят также функциональные подразделения, выполняющие информационно-аналитическую деятельность, разработку проектов комплексных решений, общих и ведомственных нормативных правовых актов, перспективное и текущее планирование, контроль за исполнением решений министерства и др.

Службы, департаменты, управления и отделы центрального аппарата МВД России по своим линиям работы осуществляют организационно-методическое руководство соответствующими органами внутренних дел, изучают состояние и обобщают опыт работы МВД, ГУВД, УВД, городских и районных органов внутренних дел субъектов Федерации; организуют исполнение решений руководства министерства, осуществляют контроль в отношении нижестоящих органов и т.д.

### **§ 3. Понятие общественного порядка и общественной безопасности**

Общественный порядок и общественная безопасность являются основными объектами охраны в деятельности органов внутренних дел.

Как социально-правовые категории, охватывающие специфическую сферу общественных отношений, они характеризуются рядом особенностей, определяющих содержание деятельности органов внутренних дел по охране (обеспечению) этих отношений.

Во-первых, общественный порядок и безопасность касаются всех граждан без исключения, причем с момента рождения и до конца жизни.

Во-вторых, общественный порядок и общественная безопасность, как правило, касаются элементарных действий, поступков и правил поведения людей. Они происходят открыто, публично и обычно понятны для окружающих.

В-третьих, общественный порядок и безопасность регулируются как нормами права, так и иными социальными и техническими нормами (морали, обычаями, традициями, даже модой).

В-четвертых, в сфере общественного порядка и безопасности ежегодно совершается огромное количество правонарушений, исчисляемое десятками миллионов. И все правонарушители, а это значительная часть населения, так или иначе подвергаются принудительному воздействию со стороны сотрудников милиции.

В-пятых, в сфере общественного порядка и безопасности происходит оборот объектов и предметов повышенной опасности: приобретение, хранение, использование, перевозка гражданского и служебного огнестрельного оружия, взрывчатых и сильнодействующих



ядовитых веществ, радиоактивных изотопов и др. Поэтому лицензионно-разрешительная деятельность органов внутренних дел, осуществляющих государственный надзор и контроль в этой области, позволяет предупреждать и пресекать нарушение установленных правил и тем самым минимизировать наступление тяжких последствий, связанных, как правило, с нарушением соответствующих норм, стандартов и требований.

В-шестых, с рассматриваемой сферой тесно соприкасаются такие опасные антисоциальные явления, как наркомания, пьянство, проституция, бродяжничество, попрошайничество. Именно поэтому в ряде городов страны создаются специальные подразделения, так называемая милиция нравов.

В-седьмых, в сфере общественного порядка и общественной безопасности постоянно проходят различные массовые публичные мероприятия с большой концентрацией людей в тех или иных помещениях или на ограниченной территории, что нередко создает угрозу для жизни и здоровья граждан, нормальному функционированию организаций. К ним можно отнести политические (митинги, шествия, демонстрации), экономические (пикетирование, голодовки), культурно-зрелищные (фестивали, концерты, дни городов), спортивные (олимпиады, футбольные и хоккейные соревнования), религиозные и другие массовые мероприятия. Их проведение требует огромной организационной работы органов внутренних дел, привлечения для обеспечения порядка и безопасности значительных сил и средств милиции и внутренних войск <\*>.

-----  
<\*> См.: Федеральный закон от 19 июня 2004 г. "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" // СЗ РФ. 2004. N 25. Ст. 2485.

В-восьмых, в сфере общественного порядка и общественной безопасности происходят различные групповые нарушения порядка, массовые беспорядки, вооруженные и невооруженные конфликты, террористические акты. Нередко они сопровождаются убийствами, гибелью людей, погромами и поджогами государственных и общественных зданий, жилых домов граждан, разрушением железнодорожных путей, мостов, линий электропередач и связи.

В-девятых, с рассматриваемой сферой неразрывно связаны чрезвычайные ситуации, наступающие при возникновении стихийных бедствий, пожаров, крупных техногенных аварий, катастроф, эпидемий и эпизоотий, создающие угрозу жизни и здоровью граждан и требующие проведения аварийно-спасательных и восстановительных работ.

Названные особенности общественного порядка и общественной безопасности наглядно демонстрируют важность и актуальность этой сферы в деятельности органов внутренних дел, а главное - определяют содержание их правоохранительных функций и полномочий.

В теории административного права понятие "общественный порядок" принято рассматривать в широком и узком смыслах.

Общественный порядок в широком смысле понимается как все связи и отношения в обществе, весь его строй.

Общественный порядок в узком смысле включает не всю систему общественных отношений, а лишь определенные их совокупности, складывающиеся в различных областях социально-политической жизни и быта, но прежде всего в общественных местах.

Определение понятия общественного порядка в узком смысле имеет практическое значение в работе органов внутренних дел, прокуратуры, судов, а также общественных формирований, участвующих в охране общественного порядка, акцентирует их внимание на предупреждении и пресечении конкретных преступлений и административных правонарушений, которые посягают на общественные отношения, складывающиеся в этой сфере.

Цель установления и поддержания общественного порядка состоит в обеспечении безопасности личности, общественной безопасности, в создании благоприятных условий для нормального функционирования организаций и общественных объединений, для труда и отдыха граждан, уважения их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности.

Содержанием общественного порядка является система общественных отношений, складывающихся в результате соблюдения и исполнения норм права, морали и иных социальных норм. Реальный общественный порядок составляют не сами установления социальных норм, а фактически складывающиеся на их основе общественные отношения.

Основу общественного порядка составляют отношения, складывающиеся в общественных местах, т.е. в местах общения людей при удовлетворении их материальных, духовных потребностей, во время отдыха.

При этом общественные места можно отнести к трем категориям: 1) общественные места постоянного пользования - улицы, площади, скверы, транспортные магистрали и т.п.; 2) общественные места временного пользования - магазины, театры, стадионы и т.д.; 3) эпизодические общественные места - лес, горный склон, озеро, река, когда там, например, проводятся те или иные мероприятия, и т.д.

Средствами регулирования отношений в сфере общественного порядка являются нормы права и другие социальные нормы неюридического характера (нормы морали, обычаи, правила культуры поведения).

Посредством правовых норм устанавливаются общеобязательные правила поведения, вводятся запреты на совершение определенных действий, устанавливается ответственность за правонарушения, определяются задачи, функции, полномочия, формы и методы деятельности государственных органов, их должностных лиц, общественных формирований по охране общественного порядка.

Таким образом, общественный порядок - это система волевых общественных отношений, складывающихся и развивающихся главным образом в общественных местах на основе соблюдения норм права и иных социальных норм, направленных на обеспечение условий для нормального функционирования организаций и общественных объединений, для труда и отдыха граждан, уважения их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности.

К понятию общественного порядка тесно примыкает понятие "общественная безопасность", которая рассматривается как система общественных отношений, складывающихся в соответствии с правовыми, техническими, строительными и другими нормами при использовании объектов и предметов, представляющих повышенную опасность для людей и общества в целом, или при наступлении особых условий в связи со стихийными бедствиями либо другими чрезвычайными обстоятельствами природного, социального или техногенного характера.

Состояние угрозы общественной безопасности может возникать, когда допускаются нарушения правил эксплуатации автомобильного, железнодорожного, авиационного и других видов транспорта, осуществления строительства, дорожных, ремонтных и других работ, эксплуатации пожароопасных объектов и устройств, а также обращения с оружием, боеприпасами, взрывчатыми материалами, сильнодействующими ядами, радиоактивными изотопами, средствами цветного копирования, компьютерными системами и другими предметами и веществами.

Угроза общественной безопасности и личной безопасности граждан может возникать при нарушениях установленного порядка проведения массовых мероприятий, неподготовленности мест для их проведения, несвоевременности принятия мер к упорядочению движения больших групп людей и т.п. Признаки угрозы общественной безопасности и личной безопасности граждан неизбежно возникают при стихийных бедствиях и других чрезвычайных обстоятельствах.

Реальную угрозу общественной безопасности представляют криминогенные факторы, преступность, а также криминальный террор в отношении представителей органов государственной власти, в том числе милиции, госнаркоконтроля и других правоохранительных органов.

К числу угроз общественной безопасности относятся незаконная деятельность политических партий, движений, общественных организаций, в том числе фашистского толка, религиозных изуверских и иных подобных объединений; политический экстремизм и терроризм; действия, направленные на создание предпосылок для групповых и массовых нарушений общественного порядка, неповиновение властям и др.

Общественной безопасности угрожают дорожно-транспортные происшествия, аварии, катастрофы, выпуск на линию неисправных транспортных средств, управление транспортными средствами в алкогольном или наркотическом опьянении; незащищенность личности, имущества от пожаров, имеющих широкое распространение.

#### **§ 4. Правовое положение милиции**

Ведущее место в общегосударственной системе обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, в борьбе с преступностью занимает милиция - составная часть системы Министерства внутренних дел РФ.

Закон РФ "О милиции" от 18 апреля 1991 г. (в ред. Федерального закона от 31 марта 1999 г.) закрепляет положение о том, что милиция является составной частью системы

государственных органов исполнительной власти и призвана проводить законы в жизнь, т.е. организовать и практически осуществлять защиту жизни, здоровья, прав и свобод граждан, собственности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, будучи наделена правом применения мер принуждения в пределах, установленных законодательными актами.

В современных условиях, исходя из ст. 2 Конституции РФ, социальное назначение милиции заключается в создании состояния защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства, признании, соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина.

В то же время милиция является составной частью государственной системы социального обслуживания населения в сфере правоохраны и призвана обеспечивать организацию правомерного и безопасного поведения граждан, создавать для этого необходимые условия, например, регулировать дорожное движение, обеспечивать реализацию правил оборота гражданского и служебного огнестрельного оружия, осуществлять оформление и выдачу гражданам заграничных паспортов.

Наряду с назначением и целями милицию характеризуют средства, которые она использует для достижения поставленных целей. Этими средствами являются непосредственное принуждение, физическая сила, причем в широком смысле - от простого прикосновения до насильственного лишения жизни (применение оружия). Предоставленное милиции право применять меры принуждения для достижения законных целей - главная отличительная особенность милиции, определяющая ее особое место в государственной системе правоохраны.

Меры принуждения, которые правомочны применять сотрудники милиции, причиняют лицам, к которым они применяются, тот или иной моральный, материальный или физический ущерб, стесняя, ущемляя, ограничивая конкретные права, свободы и законные интересы граждан. К мерам принуждения, применяемым милицией, относятся уголовно-процессуальные меры - задержание подозреваемого, обыск, выемка и другие, и меры административно-правового характера. Последние особенно многочисленны и включают в себя: проверку документов, входение в жилые помещения граждан, административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, задержание, привод, доставление, применение физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия, штраф, личный досмотр, досмотр вещей, товаров и документов, их изъятие и др.

Все меры принуждения, применяемые милицией, носят правовой характер, т.е. это меры правового принуждения.

Милиция входит в систему МВД России и является составной частью структуры МВД, ГУВД, УВД субъектов РФ, управлений (отделов) внутренних дел на транспорте.

В районах, городах и иных муниципальных образованиях милиция создается и функционирует в качестве структурных звеньев соответствующих отделов (управлений) внутренних дел.

Подразделения милиции на железнодорожном, водном и воздушном транспорте входят в состав управлений и отделов внутренних дел на транспорте.

Милиция подразделяется на криминальную и общественной безопасности. В своей деятельности милиция подчиняется МВД России, а милиция общественной безопасности - также соответствующим органам исполнительной власти субъектов РФ. Министр внутренних дел РФ осуществляет руководство всей российской милицией.

Основные функции милиции: 1) административная, 2) оперативно-розыскная, 3) уголовно-процессуальная, 4) профилактическая.

Административная деятельность милиции регулируется нормами административного права и осуществляется службами и подразделениями милиции общественной безопасности: патрульно-постовой службой, службой участковых уполномоченных, Госинспекцией безопасности дорожного движения, службой защиты собственности и лицензионно-разрешительной службой, ОМОН и рядом др. <\*>.

<\*> См.: Постановление Правительства РФ "О подразделениях милиции общественной безопасности" от 7 декабря 2000 г. // СЗ РФ. 2000. N 50. Ст. 4905.

Оперативно-розыскная деятельность регулируется в рамках комплексного правового института, включающего нормы административного, уголовного, уголовно-процессуального права и ряда других отраслей <\*>. Эту деятельность осуществляют различные структуры криминальной милиции: уголовного розыска, борьбы с экономическими и налоговыми

преступлениями, борьбы с организованной преступностью, оперативно-техническая и некоторые др.

-----  
<\*> См.: Федеральный закон "Об оперативно-розыскной деятельности" от 12 августа 1995 г. // СЗ РФ. 1995. N 33. Ст. 3349.

Уголовно-процессуальная деятельность милиции (производство дознания по уголовным делам и т.д.) регламентируется уголовно-процессуальным законодательством и осуществляется различными подразделениями криминальной милиции и милиции общественной безопасности.

КонсультантПлюс: примечание.

Указ Президента РФ от 02.11.1993 N 1815 "О мерах по предупреждению бродяжничества и попрошайничества" утратил силу в связи с изданием Указа Президента РФ от 06.02.2004 N 151 "О признании утратившим силу Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. N 1815 "О мерах по предупреждению бродяжничества и попрошайничества", вступившего в силу со дня его опубликования.

Профилактическая деятельность регулируется законами, указами Президента, постановлениями Правительства, правовыми актами субъектов РФ, ведомственными нормативными актами, регулирующими деятельность милиции, например Указами Президента РФ "О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав", "О мерах по предупреждению бродяжничества и попрошайничества", Инструкцией МВД России по организации деятельности участкового уполномоченного милиции, Уставом патрульно-постовой службы милиции.

Статья 2 Закона "О милиции" устанавливает задачи милиции: а) обеспечение безопасности личности; б) предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; в) выявление и раскрытие преступлений; г) охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности; д) защита частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности; е) оказание помощи физическим и юридическим лицам в защите их прав и законных интересов.

В общем виде понятие безопасности личности можно определить как состояние защищенности каждого гражданина от преступного и иного противоправного посягательства на его жизнь, здоровье, права и свободы, честь и достоинство, неприкосновенность личности, жилища, имущества.

В процессе обеспечения безопасности личности милиция: обеспечивает на территории района, города, поселка соблюдение законов, других правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления, охрану прав и свобод граждан; осуществляет контрольно-надзорную деятельность за соблюдением организациями прав и законных интересов граждан; защищает жизнь, здоровье, права и свободы граждан от преступных и иных противоправных посягательств; оказывает помощь гражданам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений, стихийных бедствий, а также находящимся в беспомощном либо ином состоянии, опасном для их здоровья и жизни; регистрирует заявления, сообщения и другую поступающую информацию о преступлениях, угрожающих личной или общественной безопасности, своевременно принимает меры, предусмотренные законодательством; принимает предусмотренные законом меры по охране потерпевших, свидетелей и других участников уголовного процесса, а также членов их семей и близких, если здоровье, жизнь и имущество данных лиц находятся в опасности; осуществляет привод в учреждения здравоохранения для медицинского освидетельствования по их представлениям, санкционированным прокурором, лиц, уклоняющихся от явки по вызову, страдающих хроническим алкоголизмом, наркоманией, венерическими заболеваниями или зараженных вирусом иммунодефицита человека и в других предусмотренных законом случаях.

Содержание задачи предупреждения и пресечения преступлений и административных правонарушений составляют выявление обстоятельств и условий, способствующих совершению правонарушений, принятие милицией в пределах своей компетенции мер по их нейтрализации, ослаблению или устранению, а также предотвращение и пресечение замышляемых, подготавливаемых и уже совершаемых преступлений. В реализации этой задачи решающую роль играют сотрудники криминальной милиции и различные подразделения милиции общественной безопасности.

Выявление и раскрытие преступлений включает в себя деятельность милиции по выявлению и обнаружению преступлений, установлению и розыску лиц, их совершивших, обеспечению возмещения причиненного собственникам ущерба от преступных деяний,

выявлению очевидцев и свидетелей, а подчас и потерпевших, поиску и закреплению следов и вещественных доказательств преступления и т.д.

На выполнении задачи милиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности сосредоточена подавляющая численность личного состава милиции и значительные технические и специальные средства. Основной объем работы по реализации этой задачи осуществляют сотрудники милиции общественной безопасности, все ее подразделения, обеспечивая порядок и безопасность в общественных местах в обычной обстановке, при проведении массовых публичных мероприятий и в особых чрезвычайных условиях (массовые нарушения общественного порядка, стихийные бедствия, пожары, крупные производственные аварии, катастрофы, эпидемии, эпизоотии и т.д.).

Выполняя эту задачу, милиция:

- обеспечивает общественный порядок на улицах, площадях, в парках, на транспортных магистралях, вокзалах, аэропортах и в других общественных местах;

- принимает предусмотренные законом меры, связанные с проведением собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, организацией спортивных, зрелищных и других массовых мероприятий;

- осуществляет в чрезвычайных ситуациях предусмотренные законом меры, связанные со спасением людей, защитой их здоровья и прав, сохранением материальных ценностей, поддержанием порядка, обеспечением нормальной деятельности организаций;

- участвует в соответствии с законом в обеспечении режима чрезвычайного или военного положения в случае их введения на территории России или в отдельных местностях;

- выдает в соответствии с законодательством разрешения (лицензии) на приобретение, хранение, ношение и перевозку огнестрельного оружия, боеприпасов к нему, взрывчатых материалов, приобретение и функционирование средств цветного копирования и др.;

- регулирует дорожное движение, контролирует соблюдение установленных правил, нормативов и стандартов, действующих в сфере безопасности дорожного движения;

- производит регистрацию и учет автотранспортных средств, а также выдачу удостоверений на право управления автотранспортными средствами и осуществляет другие обязанности в рамках выполнения рассматриваемой задачи.

Реализуя задачу защиты частной, государственной, муниципальной и других форм собственности, сотрудники милиции охраняют на основе договоров с собственниками принадлежащие последним имущество и ценности, например банки, хранилища материальных ценностей, музеи, архивы, ювелирные предприятия, торговые предприятия, офисы, жилые дома, квартиры, дачи, гаражи и другие объекты.

Сотрудники милиции призваны предупреждать, пресекать и раскрывать посягательства на имущество всех видов, в том числе на улицах и в других общественных местах, выявлять и пресекать нарушения правил торговли, хищения и другие правонарушения в сфере экономики, потребительского рынка, выявлять лиц, занимающихся фальшивомонетничеством, взяточничеством, нарушением правил торговли, особенно спиртными напитками, обращать внимание на транспорт, вывозящий из предприятий и организаций грузы, особенно в неурочное время, проверять при возникновении подозрений у водителей наличие и правильность заполнения путевых листов, товарных документов, сверять наличие грузов с документами и т.д.

В целях защиты собственности при наличии данных о влекущем уголовную или административную ответственность нарушении законодательства, регулирующего финансовую, хозяйственную, предпринимательскую и торговую деятельность, сотрудники милиции могут беспрепятственно входить в помещения, занимаемые организациями независимо от подчиненности и форм собственности, производить осмотр производственных, складских, торговых и иных служебных помещений, транспортных средств, других мест хранения имущества, изымать необходимые документы, образцы сырья и продукции, опечатывать кассы, помещения и места хранения документов, денег и товарно-материальных ценностей.

Охраняя природные ресурсы, милиция принимает меры по защите природных богатств, борьбе с браконьерством, нарушениями правил охоты и рыболовства, защите окружающей природной среды.

Осуществление задачи оказания помощи физическим и юридическим лицам, гражданам, должностным лицам, государственным и негосударственным организациям в осуществлении их прав и законных интересов особенно ярко отражает социальное назначение милиции.

Вся деятельность милиции направлена на создание наиболее благоприятных условий для труда и отдыха граждан. Вместе с тем милиция осуществляет ряд обязанностей и по непосредственной помощи и содействию гражданам. К ним можно отнести оказание первой помощи гражданам, пострадавшим от преступлений и несчастных случаев, оказание помощи

больным и иным лицам, очутившимся в беспомощном положении в общественных местах, розыск граждан, утративших связь с родственниками, без вести пропавших, адресная и справочная работа, констатация и регистрация определенных фактов, выдача предусмотренных правовыми актами разрешений, обеспечение сохранности найденных и сданных в милицию документов, вещей, ценностей и другого имущества, принятие мер по их возврату законным владельцам и т.д.

Милиция оказывает помощь должностным лицам организаций независимо от форм собственности и их организационной подчиненности, если они встречают неподчинение или сопротивление в их законной деятельности. Особенно часто такая помощь оказывается должностным лицам контрольно-надзорных органов исполнительной власти, которым правонарушители оказывают противодействие в их законной деятельности.

Милиция оказывает помощь и содействие общественным объединениям и религиозным организациям в проведении тех или иных мероприятий, обеспечивая общественный порядок и безопасность, например в дни больших религиозных праздников и торжеств.

Милиция использует правовые и организационные формы реализации поставленных задач.

Нормативные правовые акты в подавляющем большинстве принимаются МВД России для регулирования внутренней сферы деятельности милиции, т.е. для организации функционирования служб, аппаратов, подразделений и отдельных сотрудников милиции. К ним, например, относятся Устав патрульно-постовой службы милиции, Инструкция по организации деятельности участкового уполномоченного милиции, Наставление по организации работы дорожно-патрульной службы.

Издание индивидуальных правовых актов касается и внутренней, и внешней сфер деятельности милиции: во внутренней сфере - это приказы соответствующих руководителей органов внутренних дел о назначении на должность, об освобождении от должности, поощрении или дисциплинарной ответственности конкретных сотрудников; во внешней сфере - это юрисдикционные акты (постановления) о привлечении к ответственности конкретных правонарушителей, иные виды правоохранительной деятельности милиции.

Заключение договоров является правовой формой деятельности милиции. Эти договоры носят либо гражданско-правовой характер (договоры, связанные с приобретением технических средств, строительством, ремонтом тех или иных сооружений, занимаемых или используемых милицией), либо административно-правовой (договоры на охрану милицией квартир, домов, дач, гаражей граждан, предприятий и учреждений государственных и негосударственных организаций).

Совершение юридически значимых действий охватывает выдачу милицией гражданам паспортов, удостоверений на право управления транспортом, различных лицензий и разрешений, составление протоколов о совершении административных правонарушений, о личном досмотре, административном задержании, изъятии вещей, предметов, товаров и документов и совершение многих других действий.

Неправовые формы реализации задач милиции включают в себя многообразные организационные и организационно-технические мероприятия.

Во внешней сфере деятельности милиции эти формы проявляются в конкретной расстановке сил и средств милиции, в организации движения транспорта и пешеходов, в том числе и путем регулирования движения, организации движения больших масс людей во время демонстраций, митингов, массовых спортивных и зрелищных мероприятий путем выставления цепочек, коридоров безопасности, заслонов и т.д., организации оцеплений, контрольно-пропускных пунктов в условиях стихийных бедствий, пожаров, катастроф техногенного характера и во многих других случаях.

Деятельность милиции характеризуют методы ее осуществления, в качестве которых выступают способы, средства, конкретные меры воздействия на сознание и поведение людей, - убеждение и принуждение. Именно в этих методах в концентрированном виде воплощается весь довольно обширный, многообразный, мощный комплекс полномочий (обязанностей и прав) милиции.

Особенность этих методов состоит в том, что ни один другой орган исполнительной власти, включая правоохранительные органы, не обладает таким разнообразным арсеналом государственно-властных принудительных полномочий: от требования прекратить нарушение общественного порядка до применения сотрудниками милиции физической силы (например, боевых приемов борьбы - самбо, каратэ и др.), специальных средств (резиновых палок, наручников, слезоточивых газов, светозвуковых средств отвлекающего действия, принудительной остановки транспорта, водометов, бронемашин, служебных собак и др.) и

огнестрельного оружия. При этом содержание полномочий, цели, основания и порядок их реализации детально регламентированы Законом "О милиции", другими правовыми актами.

В процессе административной, т.е. исполнительно-распорядительной, деятельности милиции охраняются от противоправных посягательств определенные виды общественных отношений, которые характеризуются единством, общностью и однородностью. Отнесение их охраны к компетенции милиции не является произвольным, а обусловливается самой природой общественных отношений, объективно нуждающихся в особом регулировании и охране.

Такие виды общественных отношений возникают в связи с пребыванием людей в общественных местах, пользованием транспортом, необходимостью статистического учета населения и передвижения граждан по стране, приобретением, пользованием, хранением оружия, взрывчатых и ядовитых веществ, функционированием некоторых предприятий, выездом за границу и въездом в Россию.

Содержание административной деятельности милиции включает следующие ее виды: 1) охрану порядка в общественных местах; 2) обеспечение безопасности дорожного движения транспорта и пешеходов; 3) обеспечение правил пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства; 4) осуществление лицензионно-разрешительной системы; 5) охрану имущества собственников по договорам.

Каждый вид административной деятельности милиции отличается определенным единством правовых норм, регламентирующих деятельность данного вида, однородностью содержания правоотношений, возникающих в ходе ее осуществления, наличием специальной службы, аппарата или группы сотрудников, осуществляющих эту деятельность.

Сотрудники милиции имеют право использовать:

1) административно-предупредительные меры (проверку документов у граждан и должностных лиц; входение в жилые и иные помещения граждан, на принадлежащие им земельные участки, на территорию и в помещения, занимаемые организациями; производить в установленных случаях оцепление (блокирование) участков местности; запрещать (ограничивать) на отдельных улицах и дорогах движение транспорта и граждан и др.);

2) меры пресечения (административное задержание, привод, личный досмотр, досмотр вещей, предметов, товаров, транспортных средств и т.д.);

3) административные наказания (предупреждение, штраф);

4) меры административно-процессуального обеспечения (доставление к месту составления протокола, изъятие документов и вещей, отстранение от управления транспортным средством, направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения и др.).

Особое место среди полномочий милиции занимает право ее сотрудников применять и использовать огнестрельное оружие. Они применяют огнестрельное оружие: а) для защиты граждан от нападения, опасного для их жизни или здоровья; б) отражения нападения на сотрудника милиции, когда его жизнь или здоровье подвергаются опасности, а также для пресечения попытки завладения его оружием; в) освобождения заложников; г) задержания лица, застигнутого при совершении тяжкого преступления против жизни, здоровья и собственности и пытающегося скрыться, а также лица, оказывающего вооруженное сопротивление; д) отражения группового или вооруженного нападения на жилища граждан, помещения государственных органов, общественных объединений и организаций; е) для пресечения побега находящихся под стражей лиц, а также для пресечения попыток насильственного освобождения этих лиц.

Сотрудники милиции имеют право, кроме того, использовать огнестрельное оружие для остановки транспортных средств путем его повреждения, если водитель создает реальную опасность жизни и здоровью людей и отказывается остановиться несмотря на неоднократные требования сотрудника милиции; защиты граждан от угрозы нападения опасных животных, а также для предупреждения о намерении применить оружие, подачи сигнала тревоги или вызова помощи.

Надзор за законностью деятельности милиции осуществляют Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры.

За противоправные действия (бездействие) сотрудники милиции несут установленную законом ответственность. Вред, причиненный гражданам и организациям сотрудником милиции, подлежит возмещению в порядке, предусмотренном гражданским законодательством.

## **§ 5. Внутренние войска**

Во многих государствах имеются войсковые формирования, предназначенные для обеспечения внутренней безопасности граждан, общества и государства, конституционного строя в условиях природных, социальных, техногенных катаклизмов, стихийных бедствий и других чрезвычайных обстоятельствах.

Внутренние войска входят в систему МВД и включены в общегосударственную правоохранительную систему России. Задачи, обязанности, права внутренних войск, порядок прохождения в них службы регламентированы Федеральным законом "О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации" <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1997. N 6. Ст. 711.

Внутренние войска предназначены для обеспечения безопасности личности, общества и государства, защиты прав и свобод человека и гражданина от преступных и иных противоправных посягательств.

В соответствии с назначением на внутренние войска возлагаются следующие задачи:

- а) участие совместно с органами внутренних дел в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности и режима чрезвычайного положения;
- б) охрана важных государственных объектов и специальных грузов;
- в) участие в территориальной обороне Российской Федерации;
- г) оказание содействия пограничным органам Федеральной службы безопасности России в охране Государственной границы РФ.

Внутренние войска имеют свою структуру, необходимые для выполнения возложенных на них задач соответствующие силы и средства. К ним относятся органы управления внутренними войсками; соединения и части оперативного назначения; специальные моторизованные соединения и воинские части; соединения и воинские части по охране важных государственных объектов и специальных грузов; воинские части специального назначения, а также обслуживающие учреждения и организации (медицинские, научные, учебные и др.). Соединения и воинские части входят в состав округов внутренних войск за исключением соединений и частей, непосредственно подчиняющихся Главнокомандующему внутренними войсками, а также региональных командований и управлений и других видов оперативно-территориальных объединений.

Общие задачи внутренних войск конкретизируются применительно к специализированным соединениям и частям. Так, соединения и части оперативного назначения участвуют совместно с органами внутренних дел в локализации и блокировании районов чрезвычайного положения или районов вооруженных конфликтов, пресечении в указанных районах вооруженных столкновений и разъединении противоборствующих сторон, в изъятии оружия у населения, в проведении мероприятий по разоружению незаконных вооруженных формирований, а в случае оказания ими вооруженного сопротивления - в их ликвидации и т.д.

Специальные моторизованные соединения и воинские части совместно с органами внутренних дел несут патрульно-постовую службу в населенных пунктах по охране общественного порядка, обеспечивают общественную безопасность при проведении массовых мероприятий и т.д.

Воинские части специального назначения участвуют в разоружении и ликвидации незаконных вооруженных формирований, организованных преступных групп, в пресечении массовых беспорядков, сопровождающихся вооруженным насилием, изъятии у населения незаконно хранящегося оружия; пресечении актов терроризма; в обезвреживании лиц, захвативших заложников, важных государственных объекты, специальные грузы, сооружения на коммуникациях, здания органов государственной власти; участие в обеспечении безопасности должностных лиц и отдельных граждан РФ в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Личный состав внутренних войск состоит из военнослужащих и гражданского персонала. Комплектование внутренних войск осуществляется путем добровольного поступления граждан РФ на военную службу по контракту либо путем призыва граждан РФ на военную службу по экстерриториальному принципу на основании Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе".

Для выполнения задач, возложенных на внутренние войска, и исполнения своих обязанностей военнослужащие наделены широкими правами. В частности, они имеют право пресекать преступления, административные правонарушения и действия, препятствующие исполнению военнослужащими внутренних войск служебных обязанностей; требовать от граждан соблюдения общественного порядка; проверять у граждан документы,



удостоверяющие их личность; составлять протоколы об административных правонарушениях и направлять их в компетентные органы; осуществлять административное задержание нарушителей с передачей задержанных в милицию; задерживать и доставлять в милицию лиц, совершивших преступление или административное правонарушение или покушающихся на их совершение, либо в целях установления личности; производить досмотр транспортных средств, плавучих средств (судов), нарушивших правила, установленные на охраняемых внутренних войсками объектах; производить личный досмотр работников объектов использования атомной энергии (ядерных установок, организаций по обращению с ядерными материалами или радиоактивными веществами) и граждан, посещающих эти объекты, а также досмотр их вещей и транспортных средств на территориях объектов использования атомной энергии.

При несении боевой службы по обеспечению режима чрезвычайного положения им предоставлены дополнительные полномочия, например, временно запрещать или ограничивать движение транспортных средств и пешеходов на улицах и дорогах, осуществлять их досмотр; не допускать граждан в целях защиты их жизни, здоровья и имущества на отдельные участки местности и объекты, обязывать их оставаться на указанных участках местности и объектах или покинуть их; задерживать граждан, нарушивших режим комендантского часа до его окончания, а лиц, не имеющих при себе документов, до установления личности.

Военнослужащие внутренних войск в случаях, предусмотренных Законом, имеют право применять физическую силу, специальные средства, оружие, боевую и специальную технику.

## **§ 6. Федеральная миграционная служба**

Миграция является естественным процессом в любом обществе и государстве. Она обусловлена жизненными потребностями людей, государственными интересами, связанными с поисками работы, семейными проблемами, социальными и природными катаклизмами, климатом, развитием производительных сил, интересами обороны и безопасности государства и многими другими обстоятельствами.

Миграция бывает внутренней (перемещение людей в пределах одного государства) и внешней (межгосударственное передвижение). При этом миграция может быть законной, легитимной и незаконной, нелегитимной. Поэтому каждое государство вводит жесткие иммиграционные правила и осуществляет строгий контроль за их соблюдением.

Масштабы миграции (внутренней и внешней) в последнее время значительно возросли. Так, в Российской Федерации в последние годы каждый четвертый житель сменил место проживания, миллионы граждан РФ ежегодно выезжают за границу и возвращаются домой, миллионы иностранных граждан по тем или иным причинам посещают нашу страну. Возрастает поток незаконной миграции, особенно внешней. В частности, по оценкам экспертов, в России находится до четырех миллионов иностранных работников, из которых лишь 500 тыс. легальных, уплачивающих налоги.

Этот процесс не может быть бесконтрольным. Он нуждается в правовом регулировании, постоянном учете мигрантов, создании эффективной системы государственных органов, обеспечивающих контроль и надзор в этой сфере, упорядочении миграции, придании ей цивилизованного характера на основе четкой миграционной политики.

Именно поэтому в Российской Федерации в интересах личности, общества и государства создана Федеральная миграционная служба.

Федеральная миграционная служба (ФМС России) в соответствии с Положением о ней, утвержденным Указом Президента РФ от 19 июля 2004 г. <\*>, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 30. Ст. 3150.

ФМС России подведомственна и подконтрольна Министерству внутренних дел РФ, которое осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере миграции.

ФМС России возглавляет директор, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом по представлению Председателя Правительства. Он несет персональную ответственность за осуществление возложенных на Службу задач и полномочий.

Директор Федеральной миграционной службы пользуется правами, предоставленными заместителю министра внутренних дел РФ, в части, касающейся применения Положения о

службе в органах внутренних дел Российской Федерации в отношении подчиненных ему лиц начальствующего состава.

На ФМС России возложено выполнение следующих основных задач:

а) оформление и выдача основных документов, удостоверяющих личность гражданина РФ, прежде всего паспорта гражданина РФ и заграничного паспорта гражданина РФ, а также производство по делам о гражданстве Российской Федерации;

б) регистрационный учет граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и контроль за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрации и снятия с регистрационного учета российских граждан <\*>;

-----  
<\*> Согласно Постановлению Правительства РФ от 22 декабря 2004 г. при передвижении по стране срок пребывания российских граждан на той или иной территории Российской Федерации без регистрации продлен с 3 до 90 дней.

в) оформление и выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда в Российскую Федерацию, проживания и временного пребывания в нашей стране, а также контроль и надзор за соблюдением ими иммиграционных правил, правил проживания и временного пребывания в Российской Федерации;

г) разработка и реализация во взаимодействии с иными государственными органами мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции, контроль и надзор в сфере внешней трудовой миграции, привлечения иностранных работников в Российскую Федерацию и трудоустройства граждан РФ за пределами нашей страны;

д) исполнение законодательства РФ о беженцах и вынужденных переселенцах, участие в установленном порядке в предоставлении политического убежища иностранным гражданам;

е) управление территориальными органами ФМС России (органами и учреждениями в субъектах РФ), ее представительствами за рубежом и иными организациями и подразделениями, созданными для решения возложенных на ФМС России задач;

ФМС России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Положением о ФМС России детально установлены ее полномочия, права, организация деятельности, полномочия директора федеральной службы.

Так, ФМС России осуществляет выдачу и замену гражданам РФ документов, удостоверяющих их личность; оформление приглашений иностранным гражданам на въезд в Российскую Федерацию, а также ведение учета оформляющих приглашения юридических лиц; проведение государственной дактилоскопической регистрации; производство по делам об административных правонарушениях в пределах установленной компетенции; организует и ведет адресно-справочную работу, лицензирование деятельности в сфере миграции; участвует в осуществлении государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом.

ФМС России принимает решения о выдаче иностранным гражданам разрешений на временное проживание в Российской Федерации или вида на жительство, а также об аннулировании этих разрешений или вида на жительство; о выдаче, приостановлении срока действия или аннулировании разрешений на привлечение и использование иностранных работников, разрешений иностранным гражданам на работу; о депортации иностранных граждан, а также осуществляет меры по их депортации и административному выдворению за пределы Российской Федерации; о нежелательности пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации, а также об установлении запрета на их въезд в Российскую Федерацию.

Федеральная миграционная служба подготавливает и направляет в Министерство внутренних дел РФ предложения по вопросам реализации государственной политики в установленной сфере деятельности ФМС России. Директор Службы вносит (представляет) Министру внутренних дел РФ:

проект положения о ФМС России; проекты нормативных актов в установленной сфере деятельности;

предложения о предельной штатной численности и фонде оплаты труда сотрудников, федеральных государственных служащих и работников центрального аппарата Службы, ее территориальных органов, а также иных входящих в систему ФМС России организаций и

подразделений; о назначении на должность и освобождении от должности заместителей директора и руководителей территориальных органов ФМС России;

представления о присвоении специальных званий высшего начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации сотрудникам (звания генерала), а также классных чинов лицам, замещающим должности федеральной гражданской службы высшей и главной групп в системе ФМС России;

предложения о составе коллегии Службы и порядке ее деятельности;

ежегодный план и основные показатели деятельности ФМС России, а также отчет об исполнении плана.

В ФМС России образуется коллегия в составе директора (председатель коллегии), его заместителей, входящих в нее по должности, представителя руководства МВД России, а также других лиц.

Финансирование расходов на содержание центрального аппарата ФМС России, ее территориальных органов и иных входящих в ее систему организаций и подразделений осуществляется за счет средств, предусмотренных в федеральном бюджете.

## **§ 7. Управление в области контроля за оборотом наркотиков**

Наркомания как социальное и медицинское явление представляет огромную угрозу здоровью и жизни людей, нравственному и физическому состоянию общества, безопасности государства. Миллионы граждан попадают в орбиту наркомафии, оказываясь в жесточайшей зависимости от наркотического зелья, обогащая "наркобаронов" различных мастей.

В России, как и во всем мире, с наркоманией ведется настойчивая последовательная борьба, в том числе правоохранными органами - сначала органами внутренних дел (милиции), а теперь органами наркоконтроля, составляющими самостоятельную Федеральную службу РФ по контролю за оборотом наркотиков.

Указом Президента РФ от 28 июля 2004 г. <\*> утверждено Положение о данной службе и установлено, что Федеральную службу по контролю за оборотом наркотиков возглавляет директор в ранге министра, а руководство деятельностью службы осуществляет Президент.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 31. Ст. 3234.

Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН России) является федеральным специально уполномоченным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики, нормативному правовому регулированию, контролю и надзору в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту.

Основные задачи ФСКН России:

1) участие в разработке и реализации государственной политики в сфере оборота наркотиков и противодействия их незаконному обороту;

2) обеспечение контроля за оборотом наркотиков и осуществление мер по противодействию их незаконному обороту;

3) выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и предварительное расследование преступлений, а также осуществление производства по делам об административных правонарушениях, которые отнесены законодательством РФ соответственно к подследственности либо компетенции органов наркоконтроля;

4) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере оборота наркотиков и противодействия их незаконному обороту;

5) создание и ведение единого банка данных, касающихся оборота наркотиков;

6) осуществление в соответствии с международными договорами Российской Федерации взаимодействия и информационного обмена с международными организациями и компетентными органами иностранных государств в области противодействия незаконному обороту наркотиков, а также представление интересов Российской Федерации по вопросам противодействия незаконному обороту наркотиков в международных организациях.

Положением о ФСКН России также установлены полномочия и права службы, организация деятельности, полномочия ее директора.

В частности, ФСКН России выявляет условия, способствующие незаконному обороту наркотиков и в пределах своей компетенции организует меры, направленные на их устранение; осуществляет оперативно-розыскную 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; осуществляет лицензирование деятельности в сфере оборота наркотиков и выдачу необходимых разрешений, а также хранение, перевозку и уничтожение конфискованных или изъятых из незаконного оборота наркотиков, инструментов и оборудования, находящихся под специальным контролем и используемых для производства и изготовления наркотических средств и психотропных веществ; контроль деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в сфере оборота наркотиков и в пределах своей компетенции - в области оборота сильнодействующих веществ.

В целях реализации своих полномочий ФСКН России наделяется соответствующими правами. Так, она имеет право вносить на рассмотрение Президента и Правительства предложения по совершенствованию законодательства РФ о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах, а также о противодействии их незаконному обороту; запрашивать и получать от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, а также от организаций независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности документы, справочные и иные материалы, необходимые для решения задач, возложенных на ФСКН России; проводить проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность, связанную с оборотом наркотиков и сильнодействующих веществ; выдавать в установленном порядке предусмотренные законодательством РФ о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах предписания и заключения; использовать в целях зашифровки личности сотрудников, ведомственной принадлежности подразделений и организаций, помещений и транспортных средств органов наркоконтроля, а также личности граждан, оказывающих содействие этим органам на конфиденциальной основе, документы других федеральных органов исполнительной власти и организаций.

Директор ФСКН России несет персональную ответственность за выполнение возложенных на службу задач и реализацию государственной политики в установленной сфере деятельности. Он организует работу органов наркоконтроля и руководит их деятельностью на принципах единоначалия.

В ФСКН России образуется коллегия в составе директора (председатель коллегии), его заместителей, входящих в нее по должности, а также других лиц. Состав коллегии (кроме лиц, входящих в нее по должности) утверждается Президентом.

Финансирование расходов на содержание центрального аппарата ФСКН России, ее территориальных органов, а также организаций и подразделений, созданных для реализации задач, возложенных на службу, осуществляется за счет средств федерального бюджета.

#### **§ 8. Управление в области гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий**

Организация, подготовка граждан и всех государственных и негосударственных органов и организаций, ведение гражданской обороны в целях защиты гражданского населения и народно-хозяйственных объектов от опасностей, возникающих при военных действиях <\*>, защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций, спасение людей, предупреждение, локализация и ликвидация последствий стихийных бедствий являются одной из важнейших общегосударственных задач.

-----  
<\*> См.: Федеральный закон "О гражданской обороне" от 12 февраля 1998 г. // СЗ РФ. 1998. N 7. Ст. 799.

Ежегодно в результате многочисленных природных (наводнения, землетрясения), техногенных (пожары, транспортные катастрофы, радиационное заражение) и биолого-социальных (террористические акты, эпидемии) катаклизмов, аварий и катастроф гибнут тысячи людей, сотни тысяч получают ранения и инвалидность, уничтожаются материальные ценности на многие миллиарды рублей.

В целях реализации единой государственной политики в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах

создано Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России).

Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. <\*> утверждено Положение о Министерстве - федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем функции по выработке и реализации государственной политики, нормативному правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 28. Ст. 2882.

Министерство также осуществляет управление, координацию, контроль и реагирование в установленной сфере деятельности.

В систему МЧС России входят:

- а) центральный аппарат;
- б) территориальные органы - региональные центры по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и органы, специально уполномоченные решать задачи гражданской обороны, задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам Федерации;
- в) Государственная противопожарная служба;
- г) войска гражданской обороны;
- д) Государственная инспекция по маломерным судам;
- е) аварийно-спасательные и поисково-спасательные формирования, образовательные, научно-исследовательские, медицинские, санаторно-курортные и иные учреждения и организации, находящиеся в ведении министерства.

Эти государственные органы, воинские формирования, учреждения, предприятия и организации выполняют следующие основные задачи:

- 1) выработка и реализация государственной политики в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности, а также безопасности людей на водных объектах в пределах компетенции МЧС России;
- 2) организация подготовки и утверждение в установленном порядке проектов нормативных правовых актов в порученной области;
- 3) осуществление управления в установленной сфере деятельности, а также управление деятельностью федеральных органов исполнительной власти в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- 4) осуществление нормативного регулирования в целях предупреждения, прогнозирования и смягчения последствий чрезвычайных ситуаций и пожаров, а также осуществление специальных, разрешительных, надзорных и контрольных функций по вопросам, отнесенным к компетенции МЧС России;
- 5) осуществление деятельности по организации и ведению гражданской обороны, экстренному реагированию при чрезвычайных ситуациях, защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и пожаров, обеспечению безопасности людей на водных объектах, а также осуществление мер по чрезвычайному гуманитарному реагированию, в том числе за пределами Российской Федерации.

Положением о МЧС России регламентированы основные функции, полномочия, организация деятельности министерства, полномочия министра.

Положением о территориальном органе МЧС России - региональном центре, утвержденным Приказом министерства от 1 октября 2004 г. <\*>, установлены задачи, функции, полномочия, организация деятельности регионального центра, полномочия его начальника.

-----  
<\*> РГ. 2004. 4 нояб.

Территориальные органы - региональные центры МЧС России созданы и функционируют в пределах военных округов - Северо-Западный, Центральный, Южный, Приволжско-Уральский, Сибирский и Дальневосточный. Они осуществляют в установленном порядке руководство соединениями, воинскими частями войск гражданской обороны, подразделениями Государственной противопожарной службы, поисково-спасательными подразделениями, иными подразделениями и организациями МЧС России, непосредственно подчиненными

региональному центру, а также главными управлениями МЧС России по субъектам Федерации в пределах своих полномочий.

Руководство деятельностью Главного управления МЧС России по г. Москве и Главного управления МЧС России по Калининградской области осуществляет непосредственно центральный аппарат МЧС России.

Региональный центр МЧС России возглавляет начальник, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом по представлению министра. Начальник регионального центра МЧС России подчиняется министру.

Начальник регионального центра МЧС России осуществляет руководство на основе единоначалия и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на региональный центр МЧС России задач.

МЧС России возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом по представлению Председателя Правительства. Он несет персональную ответственность за выполнение возложенных на МЧС России задач и функций.

Положением о МЧС России он наделен обширными полномочиями. В частности, министр: вносит в установленном порядке на рассмотрение Президента и Правительства проекты нормативных правовых актов и предложения по вопросам, входящим в компетенцию МЧС России;

организует работу МЧС России, руководит деятельностью Государственной противопожарной службы, Государственной инспекции по маломерным судам, аварийно-спасательных и иных формирований и осуществляет управление войсками гражданской обороны; пользуется в полном объеме правами, предусмотренными общевоинскими уставами Вооруженных Сил РФ, в отношении военнослужащих войск гражданской обороны и Государственной противопожарной службы, а также правами, предусмотренными Положением о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, в отношении лиц рядового и начальствующего состава Государственной противопожарной службы;

издает в пределах своей компетенции в установленном порядке нормативные правовые акты, обязательные для исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, организациями независимо от формы собственности, должностными лицами, гражданами РФ, иностранными гражданами и лицами без гражданства, утверждает стандарты и нормы, отнесенные к компетенции МЧС России.

В МЧС образуется коллегия в составе министра (председатель коллегии), его заместителей, а также других руководящих работников центрального аппарата, организаций, находящихся в ведении министерства, на которой рассматриваются наиболее важные вопросы деятельности МЧС России.

Для рассмотрения и выработки рекомендаций по особо важным проблемам, отнесенным к компетенции МЧС, при министерстве создается научно-технический совет, в состав которого могут входить представители федеральных органов исполнительной власти, научных организаций и общественных объединений. Для разработки основных направлений международного сотрудничества и обеспечения деятельности российского национального корпуса чрезвычайного гуманитарного реагирования при МЧС России создается совет по оценке и стратегическому планированию международной деятельности.

## **Глава 35. УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ ЮСТИЦИИ**

### **§ 1. Организационно-правовая система управления**

Управление в области юстиции является одной из старейших отраслей государственного управления. Министерство юстиции Российской империи было создано в 1802 г. и обладало большой значимостью, активно занималось подготовкой и проведением правовых реформ, включая судебную реформу 1864 г.

В советский период роль Министерства юстиции оказалась приниженой и государственное управление в этой области заключалось в основном в организационном обеспечении функционирования судов, нотариата, органов записи актов гражданского состояния (загс), судебно-экспертных учреждений, регулировании деятельности юридической службы в народном хозяйстве, адвокатуры.

Сегодня федеральные органы юстиции и их территориальные структурные подразделения определяют государственную политику в сфере права, исходя из того, что это одна из главных стратегических задач по формированию в России единого правового

пространства. Назначение органов и учреждений юстиции состоит в: 1) реализации основных направлений правовой реформы в России; 2) координации нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти; 3) контроле за соответствием нормативных актов субъектов Федерации Конституции РФ и федеральному законодательству; 4) контроле за ведомственными нормативными актами; 5) контроле за деятельностью общественных и религиозных объединений.

Осуществление новых, постоянно расширяющихся задач, функций и полномочий потребовало разработки адекватной модели органов юстиции, которая воплотилась в Концепцию реформирования органов и учреждений юстиции, утвержденную Постановлением Правительства РФ от 7 октября 1996 г. <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1996. N 42. Ст. 4806.

В соответствии с Концепцией существенно изменились направления деятельности органов и учреждений юстиции, содержание управления в этой сфере.

Рассмотрим основные из них.

Во-первых, в целях совершенствования системы исполнения уголовных наказаний в России и в соответствии с рекомендациями Комитета министров Совета Европы о единых европейских пенитенциарных правилах Указом Президента РФ "О реформировании уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации" от 8 октября 1997 г. <\*> были предусмотрены коренное изменение управления этой системой и поэтапная ее передача в ведение Министерства юстиции РФ.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1997. N 41. Ст. 4683.

На основании Указа Президента РФ "О передаче уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации в ведение Министерства юстиции Российской Федерации" от 28 июля 1998 г. <\*> эта важнейшая в истории уголовно-исполнительной системы реорганизация была завершена.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3841.

В настоящее время Минюст России осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативному правовому регулированию и контролю за деятельностью подведомственной ему Федеральной службы исполнения наказаний России, органами, подразделениями и учреждениями уголовно-исполнительной системы.

Во-вторых, Концепцией предусматривались устранение сложившейся в прошлом ситуации, нарушавшей принцип разделения властей, самостоятельности и независимости судебной власти, и передача судебного управления (финансирование, материально-техническое, кадровое обеспечение и другие управленческие функции), осуществляемого органом исполнительной власти - Министерством юстиции РФ, впервые созданному Судебному департаменту при Верховном Суде РФ.

Согласно Федеральному закону от 8 января 1998 г. <\*> этот Департамент является федеральным государственным органом, который организационно обеспечивает деятельность судов всех юрисдикций, включая военные и специализированные суды, финансирование мировых судей, ведет судебную статистику и выполняет другие управленческие функции, не входя в структуру органов исполнительной власти.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1998. N 2. Ст. 223.

В-третьих, управление в области юстиции включает в себя функцию проведения единой государственной политики в области регистрации прав собственников недвижимого имущества и обладателей иных подлежащих государственной регистрации прав на него. Эта деятельность осуществляется на основе Федерального закона "О государственной регистрации права на недвижимое имущество и сделок с ним" от 21 июля 1997 г. <\*>. На основании Указа Президента РФ "Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти" от 20 мая 2004 г. <\*\*\*> создан новый федеральный орган исполнительной власти, подведомственный Минюсту России, - Федеральная регистрационная служба России (Росрегистрация), которая кроме названной выше осуществляет функции регистрации общественных объединений,

политических партий, религиозных организаций, а также функции по контролю и надзору в сфере адвокатуры и нотариата.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1997. N 30. Ст. 3594.

<\*> СЗ РФ. 2004. N 21. Ст. 2023.

В-четвертых, огромное значение для укрепления правопорядка имеет создание в системе управления юстицией Службы судебных приставов, а с 2004 г. подведомственной Минюсту России Федеральной Службы судебных приставов России. Ее деятельность регулируется Федеральными законами от 21 июля 1997 г. "О судебных приставах" <\*> и "Об исполнительном производстве" <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1997. N 30. Ст. 3590.

<\*> СЗ РФ. 1997. N 30. Ст. 3591.

До возникновения института судебных приставов исполняемость судебных решений составляла не более 30% (в настоящее время - более 80%). Теперь создана единая, вертикальная общегосударственная структура, призванная выполнять как старые (принудительное исполнительное производство), так и новые задачи: обеспечивать порядок деятельности Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда РФ, других судов общей юрисдикции и арбитражных судов; безопасность участников судопроизводства.

В-пятых, органы юстиции проводят юридическую экспертизу нормативных правовых актов субъектов РФ на предмет их соответствия Конституции РФ и федеральным законам и выявляют незаконные правовые акты, противоречия в них с федеральным законодательством, готовят в этих случаях заключения, которые направляют в Правительство или органы прокуратуры для их отмены в установленном порядке, проекты указов Президента РФ о приостановлении действия таких актов.

В соответствии с Указом Президента РФ "О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации" от 10 августа 2000 г. на Министерство юстиции возложена обязанность ведения федерального банка - федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Федерации, принятых органами государственной власти регионов. Все названные акты субъектов РФ в документальном и электронном виде, а также результаты экспертизы, которую проводят территориальные органы юстиции, должны поступать в Минюст России.

Министерство юстиции РФ проводит правовую экспертизу и государственную регистрацию нормативных правовых актов министерств и ведомств с целью проверки соответствия этих актов действующему законодательству. Без регистрации приказы, постановления, распоряжения, инструкции, положения, правила и другие ведомственные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности граждан, устанавливающие правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, не подлежат применению.

## **§ 2. Органы управления в области юстиции**

Министерство юстиции РФ (Минюст России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативному правовому регулированию в установленной сфере деятельности, а также в сфере исполнения уголовных наказаний, адвокатуры и нотариата, обеспечения установленного порядка деятельности судов и исполнения судебных актов и актов других органов, регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, регистрации общественных объединений, религиозных организаций и политических партий.

Руководство деятельностью Минюста России осуществляет Президент.

Минюст России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Росрегистрации и Федеральной службы судебных приставов (ФССП России), Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН России).

В систему Минюста России входят его территориальные органы, иные органы и учреждения юстиции, а также организации, обеспечивающие их деятельность.

Министерство юстиции РФ как отраслевой орган представляет собой управленческую вертикаль, и система его структурных подразделений является строго централизованной. В



субъектах Федерации отсутствуют министерства и управления юстиции при администрациях республик, краев и областей. В федеральных округах и субъектах Федерации функционируют управления юстиции Минюста России, выведенные из подчинения местным властям.

В соответствии с Положением, утвержденным Президентом РФ <\*>, основными задачами Минюста России являются:

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 42. Ст. 4108.

1) разработка общей стратегии государственной политики в установленной сфере деятельности;

2) нормативное правовое регулирование в этой сфере;

3) обеспечение в пределах своих полномочий защиты прав и свобод человека и гражданина.

В своей деятельности Минюст России руководствуется Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента и Правительства, международными договорами Российской Федерации, а также названным Положением.

Минюст России осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы в федеральных округах и субъектах Федерации, а также руководит деятельностью федеральных государственных учреждений, созданных для реализации возложенных на министерство задач и предоставленных полномочий.

Минюст России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями.

Реализация государственной политики в сфере права прежде всего заключается в участии Минюста России в правовом обеспечении деятельности государственных органов, совершенствовании законодательства. В этих целях Министерство юстиции РФ наделено Положением о нем соответствующими полномочиями. В частности, оно:

вносит Президенту и в Правительство проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента и Правительства, другие документы, по которым требуется решение Президента или Правительства, по вопросам, относящимся к компетенции Минюста России и подведомственных ему федеральных служб, а также проект плана работы и прогнозные показатели их деятельности;

обеспечивает исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента и Правительства, а также международных договоров Российской Федерации по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности;

обобщает практику применения законодательства РФ и проводит анализ реализации государственной политики в установленной сфере деятельности, разрабатывает на этой основе меры по совершенствованию своей деятельности;

участвует в организации работы по систематизации законодательства РФ и подготовке Свода законов Российской Федерации;

проводит юридическую экспертизу проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, вносимых федеральными органами исполнительной власти на рассмотрение Президента и Правительства;

координирует работу федеральных органов исполнительной власти по подготовке предложений к проектам планов законопроектной деятельности Правительства и при необходимости дает правовые заключения о целесообразности разработки законопроектов;

осуществляет государственную регистрацию нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, а также актов иных органов в случаях, предусмотренных законодательством РФ;

проводит юридическую экспертизу нормативных правовых актов субъектов Федерации на предмет их соответствия Конституции РФ и федеральным законам и осуществляет государственный учет этих актов;

организует государственную регистрацию уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в эти уставы;

принимает в пределах своей компетенции решения о нежелательности пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

В сфере нотариата и адвокатуры Минюст России утверждает формы реестров регистрации нотариальных действий, нотариальных свидетельств и удостоверительных

надписей, осуществляет иные функции по нормативному правовому регулированию, предусмотренные законодательством РФ о нотариате;

определяет порядок ведения реестров адвокатов субъектов Федерации и утверждает форму ордера на исполнение поручения, выдаваемого адвокатским образованием, и форму удостоверения адвоката.

Осуществляя координацию и контроль деятельности подведомственных служб, Минюст России обобщает практику их работы и принимает меры, направленные на ее совершенствование;

разрабатывает на основании данных, представляемых подведомственными Минюсту России федеральными службами, предложения по формированию проекта федерального бюджета в части, касающейся финансирования этих служб;

осуществляет контроль за соответствием их решений законодательству РФ.

Минюст России возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом по представлению Председателя Правительства. Министр несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Минюст России задач и реализацию государственной политики в установленной сфере деятельности. Для этих целей он наделен обширными полномочиями.

Структурными подразделениями Минюста России являются департаменты по основным направлениям деятельности, в состав которых могут входить отделы.

В Минюсте России образуется коллегия в составе министра (председатель коллегии) и его заместителей, руководителей подведомственных министерству федеральных служб, входящих в нее по должности, а также других лиц. Состав коллегии (кроме лиц, входящих в нее по должности) утверждается Президентом.

Финансирование расходов на содержание Министерства юстиции РФ осуществляется за счет средств, предусмотренных в федеральном бюджете.

Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН России) в соответствии с Положением, утвержденным Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г., эта служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных, функции по содержанию лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и подсудимых, находящихся под стражей, их охране и конвоированию, а также функции по контролю за поведением условно осужденных и осужденных, которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания.

Основными задачами ФСИН России являются: 1) исполнение в соответствии с законодательством РФ уголовных наказаний, содержание под стражей лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и подсудимых; 2) контроль за поведением условно осужденных и осужденных, которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания; 3) обеспечение охраны прав, свобод и законных интересов осужденных и лиц, содержащихся под стражей; 4) обеспечение правопорядка и законности в учреждениях, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы и в следственных изоляторах, обеспечение безопасности содержащихся в них лиц, а также работников уголовно-исполнительной системы, должностных лиц и граждан, находящихся на территории этих учреждений и следственных изоляторов; 5) охрана и конвоирование осужденных лиц, содержащихся под стражей, по установленным маршрутам конвоирования, конвоирование иностранных граждан и лиц без гражданства в случае их экстрадиции; 6) создание осужденным и лицам, содержащимся под стражей, условий содержания, соответствующих нормам международного права, положениям международных договоров Российской Федерации и федеральным законам; 7) организация деятельности по оказанию осужденным помощи в социальной адаптации; 8) управление территориальными органами ФСИН России и непосредственно подчиненными учреждениями.

Правовую основу деятельности ФСИН России составляют Конституция РФ, Закон РФ "Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы" от 21 июля 1993 г. <\*>, Уголовно-исполнительный кодекс РФ, Федеральный закон "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений" от 15 июля 1995 г. <\*>, другие нормативные правовые акты РФ, акты Минюста России.

---

<\*> ВВС. 1993. N 33. Ст. 1316.

<\*> СЗ РФ. 1995. N 29. Ст. 2759.

Для выполнения поставленных задач ФСИН России наделена соответствующими полномочиями в установленной сфере деятельности.

Так, данная федеральная служба обеспечивает правопорядок и законность в учреждениях, исполняющих наказания, и следственных изоляторах, а также безопасность лиц, находящихся на их территориях; точное и безусловное исполнение приговоров, постановлений и определений судов в отношении осужденных и лиц, содержащихся под стражей, установленный порядок исполнения наказаний и содержания под стражей, режимных требований в учреждениях, исполняющих наказания, и следственных изоляторах, надзор за осужденными и лицами, содержащимися под стражей; привлечение осужденных к труду и создание условий для их моральной и материальной заинтересованности в результатах труда; условия содержания осужденных и лиц, содержащихся под стражей, в учреждениях, исполняющих наказания, и следственных изоляторах.

ФСИН России возглавляет директор, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом по представлению Председателя Правительства. Он несет персональную ответственность за осуществление возложенных на ФСИН России полномочий.

Директор осуществляет на основе единоначалия руководство деятельностью ФСИН России, вносит министру предложения по вопросам, относящимся к компетенции Службы, утверждает в пределах своих полномочий ведомственные правовые акты и реализует иные полномочия, предусмотренные Положением о ФСИН России.

Федеральная регистрационная служба (Росрегистрация) в соответствии с Положением, утвержденным Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г., является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции в сфере регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, регистрации общественных объединений и политических партий, а также правоприменительные функции и функции по контролю и надзору в сфере адвокатуры и нотариата.

Росрегистрация подведомственна Минюсту России.

Основные задачи Росрегистрации:

- 1) обеспечение установленного порядка государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- 2) организация деятельности по государственной регистрации общественных объединений и политических партий;
- 3) осуществление контроля и надзора в сфере адвокатуры и нотариата;
- 4) осуществление контроля деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих;
- 5) управление территориальными органами Росрегистрации.

Росрегистрация осуществляет свою деятельность непосредственно и через территориальные органы в субъектах Федерации.

Для выполнения поставленных задач Росрегистрация наделена необходимыми полномочиями. Их можно сгруппировать по ряду направлений.

Во-первых, это полномочия, связанные с государственной регистрацией прав на объекты недвижимого имущества и сделок с ним, включая обеспечение соблюдения правил ведения единого государственного реестра этих прав и соответствующих сделок, в том числе в электронном виде.

Во-вторых, полномочия, обеспечивающие принятие решений о государственной регистрации общественных объединений, отделений иностранных некоммерческих неправительственных объединений, иных юридических лиц, религиозных организаций; полномочия на осуществление контроля за соответствием деятельности общественных объединений, политических партий и религиозных организаций требованиям законодательства РФ и их уставным целям.

В-третьих, полномочия, связанные с осуществлением организационно-методического руководства деятельностью территориальных органов по ведению реестров адвокатов субъектов Федерации, выдаче удостоверений адвокатов, а также по контролю и надзору за соблюдением законодательства РФ адвокатами, адвокатскими образованиями и адвокатскими палатами.

В-четвертых, полномочия, обеспечивающие нотариальную деятельность: открытие и упразднение нотариальных контор в субъектах Федерации, наделение нотариусов правом на совершение нотариальных действий от имени Российской Федерации, выдача лицензий на право нотариальной деятельности, контроль за исполнением нотариусами профессиональных обязанностей.

В-пятых, в соответствии с Федеральным законом "О несостоятельности (банкротстве)" от 26 октября 2002 г. в качестве регулирующего органа осуществляет контроль за соблюдением саморегулируемыми организациями федеральных законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих их деятельность; проводит в установленном порядке проверки деятельности саморегулируемых организаций; обращается в установленном порядке в арбитражный суд с заявлениями об исключении саморегулируемых организаций из единого государственного реестра саморегулируемых организаций; обращается в установленном порядке в суд с заявлением о дисквалификации арбитражного управляющего; оказывает поддержку саморегулируемым организациям и арбитражным управляющим в ходе процедур банкротства, связанных с вопросами трансграничной несостоятельности; ведет единый государственный реестр саморегулируемых организаций и реестр арбитражных управляющих.

В-шестых, ведет учет зарегистрированных политических партий, общественных объединений и религиозных организаций; реестр национально-культурных автономий; государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации; реестр государственных нотариальных контор и контор нотариусов, занимающихся частной практикой, реестр адвокатов иностранных государств, осуществляющих адвокатскую деятельность на территории РФ; предоставляет в установленном порядке информацию физическим и юридическим лицам о зарегистрированных организациях и правах.

Росрегистрацию возглавляет директор Федеральной регистрационной службы - главный государственный регистратор Российской Федерации, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом по представлению Председателя Правительства. Директор несет персональную ответственность за осуществление возложенных на Росрегистрацию полномочий.

---

КонсультантПлюс: примечание.

Приказ Минюста РФ от 03.12.2004 N 188 "Об утверждении Положения о главном управлении (управлении) Федеральной регистрационной службы по субъекту (субъектам) Российской Федерации" утратил силу с 31 декабря 2004 года (пункт 2 данного Приказа).

---

Приказами Министерства юстиции РФ от 3 декабря 2004 г. образованы регистрационные округа (их 78, ряд округов охватывают несколько субъектов Федерации), в границах которых действуют территориальные органы Федеральной регистрационной службы, утверждены Общее положение о территориальном органе Росрегистрации по субъекту (субъектам) РФ, Положение о главном управлении (управлении) Росрегистрации по субъекту (субъектам) РФ, Перечень таких органов и Порядок назначения государственных регистраторов <\*>.

---

<\*> РГ. 2004. 15 дек.

Территориальным органом Росрегистрации по субъекту (субъектам) РФ является главное управление или управление (в зависимости от масштабов и значимости регистрационного округа, на территории которого расположен конкретный регистрационный орган). В структуру территориальных органов входят обособленные подразделения Росрегистрации, создаваемые в муниципальных образованиях. Территориальные органы Росрегистрации в пределах, установленных правовыми актами полномочий независимы в своей деятельности от органов государственной власти субъекта (субъектов) РФ, органов местного самоуправления.

Территориальный орган Росрегистрации по субъекту (субъектам) РФ возглавляет начальник - главный государственный регистратор субъекта (субъектов) Федерации, назначаемый на должность и освобождаемый от должности министром юстиции РФ.

Федеральная служба судебных приставов (ФССП России) в соответствии с Положением, утвержденным Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г., является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по обеспечению установленного порядка деятельности судов, исполнению судебных актов и актов других органов.

ФССП России подведомственна Министерству юстиции РФ.

Основными задачами ФССП России являются:

1) обеспечение установленного порядка деятельности Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда РФ, судов общей юрисдикции и арбитражных судов;

2) организация принудительного исполнения судебных актов судов общей юрисдикции и арбитражных судов, а также актов других органов, предусмотренных законодательством РФ об исполнительном производстве;

3) управление территориальными органами ФССП России.

Эти задачи ФССП осуществляет непосредственно (центральный аппарат) и через территориальные органы в субъектах Федерации.

ФССП России - единственный государственный орган принудительного исполнения решений судов различной юрисдикции и ряда других органов, предусмотренных законом (например, налоговых органов).

Для реализации поставленных задач ФССП России наделена соответствующими полномочиями. Так, она обеспечивает установленный порядок деятельности судов; осуществление исполнительного производства по принудительному исполнению судебных актов и актов других органов и применение мер принудительного исполнения и иных мер на основании соответствующего исполнительного документа; проведение оценки и учета арестованного и изъятого имущества.

ФССП России организует в соответствии с законодательством РФ хранение и принудительную реализацию арестованного и изъятого имущества; розыск должника-организации, а также имущества должника (гражданина или организации); участие судебных приставов-исполнителей в защите интересов Российской Федерации как кредитора в делах о банкротстве, а также в процедурах банкротства; руководит деятельностью территориальных органов, осуществляет контроль их деятельности; осуществляет функции главного распорядителя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание центрального аппарата ФССП России и территориальных органов, а также на реализацию возложенных на нее функций.

Федеральную службу судебных приставов возглавляет директор - главный судебный пристав Российской Федерации, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом. Директор несет персональную ответственность за осуществление возложенных на ФССП полномочий.

В частности, главный судебный пристав Российской Федерации через главных судебных приставов в субъектах Федерации осуществляет организационное и методическое руководство деятельностью более 45 тыс. сотрудников, которые выполняют огромный объем работы по обеспечению установленного порядка деятельности судов и безопасности участников процесса (приставов-"силовиков", имеющих право на применение оружия и специальных средств) и судебных приставов-исполнителей. Судебные приставы являются должностными лицами, состоящими на государственной службе. Им присваиваются классные чины работников органов юстиции, а судебным приставам военных судов - воинские звания.

Директор ФССП России организует в соответствии с законодательством РФ производство дознания по уголовным делам и производство по делам об административных правонарушениях и осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством РФ и Положением о Службе.

Приказом Министерства юстиции РФ от 3 декабря 2004 г. утверждены Положение о территориальном органе Федеральной службы судебных приставов и Перечень этих органов, которым определены территории субъектов РФ, на которых они действуют, и их местонахождение.

Территориальным органом Федеральной службы судебных приставов является главное управление (управление, отдел) Федеральной службы судебных приставов, действующее на территории субъекта (субъектов) Федерации.

Положением регламентированы задачи, полномочия, права и организация деятельности территориального органа ФССП России. В этот территориальный орган входят: а) аппарат главного управления (управления); б) районные, межрайонные и специализированные (например, военные) отделы - структурные подразделения территориального органа, состоящие из государственных служащих, технического и обслуживающего персонала, возглавляемые начальниками отделов - старшими судебными приставами.

Территориальный орган ФССП России возглавляет руководитель - главный судебный пристав субъекта Федерации, назначаемый на должность и освобождаемый от должности приказом Министерства юстиции РФ по предложению директора ФССП России, если иной порядок не установлен законодательством. Руководитель несет персональную ответственность за выполнение возложенных на территориальный орган задач.

Финансирование территориального органа осуществляется ФССП России за счет средств, выделяемых из федерального бюджета.

## **Глава 36. УПРАВЛЕНИЕ ИНОСТРАННЫМИ ДЕЛАМИ**

### **§ 1. Организационно-правовая система управления**

Внешнеполитическая деятельность государства органически связана с его внутренней политикой, является ее продолжением. Основные направления внешнеполитической (международной) деятельности Российской Федерации состоят в осуществлении политических, дипломатических, внешнеэкономических, культурных, информационных, экологических, военных, правовых и иных мер, целью которых является создание наиболее благоприятных условий для перехода страны к демократии, рыночным отношениям.

Национальные интересы в международной сфере заключаются в обеспечении суверенитета и территориальной целостности, упрочении позиций Российской Федерации как великой державы - одного из влиятельных центров многополярного мира, в развитии равноправных и взаимовыгодных отношений со всеми странами и интеграционными объединениями, в повсеместном соблюдении прав и свобод человека. Реализация данных интересов приобретает в современных условиях еще большую значимость, поскольку, несмотря на сложную международную обстановку и трудности внутреннего характера, Россия в силу значительного экономического, научно-технического и военного потенциала, уникального стратегического положения на Евразийском континенте объективно продолжает играть важную роль в мировых процессах.

Все интересы, направления и меры, связанные с внешней деятельностью Российской Федерации, отражены в законодательстве и осуществляются соответствующими государственными органами и негосударственными организациями. При этом государственная деятельность внешнеполитического характера получила официальное название в системе государственного управления - "иностранное дело", под которыми в самом общем виде понимаются отношения России с иностранными государствами и международными организациями.

Содержание данной отрасли управления определяется Конституцией РФ, международно-правовыми актами (уставами, конвенциями, договорами), российским законодательством. Так, Конституция РФ (п. "к" ст. 71) устанавливает, что к ведению Российской Федерации относятся внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры, вопросы войны и мира; координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации. Выполнение международных договоров Российской Федерации входит в совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов (п. "о" ч. 1 ст. 72). Конституция, законы РФ определяют полномочия в этой сфере Президента и Правительства, других органов государственной власти России.

Федеральным законом "О международных договорах Российской Федерации" от 15 июля 1995 г. <\*> установлен порядок заключения, выполнения и прекращения этих договоров. Они образуют правовую основу межгосударственных отношений, содействуют поддержанию всеобщего мира и безопасности, развитию международного сотрудничества в соответствии с целями и принципами Устава ООН.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1995. N 29. Ст. 2757.

Федеральный закон "О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации" от 4 января 1999 г. <\*> регламентирует право субъектов РФ на осуществление названных связей, их право на ведение переговоров и заключение соответствующих соглашений, порядок согласования проектов соглашений с федеральными органами исполнительной власти и регистрации этих соглашений, право субъектов РФ иметь свои представительства на территориях иностранных государств и т.д.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1999. N 2. Ст. 231.

Федеральный закон "О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом" от 24 мая 1999 г. <\*> определяет цели и полномочия органов государственной власти по оказанию государственной поддержки и помощи соотечественникам, оказавшимся после распада Советского Союза за пределами России, в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами и законодательством РФ, а также с учетом законодательства иностранных государств, регулирующего реализацию и обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1999. N 22. Ст. 2670.

В названных и других нормативных актах определено основное содержание деятельности в области иностранных дел: защита интересов России, ее суверенитета, а также граждан в их взаимоотношениях с зарубежными странами; координация деятельности представительств России за рубежом и в международных организациях; организация взаимоотношений с дипломатическими представителями других стран; разработка, заключение международных договоров и соглашений и контроль за их выполнением; организация и ведение переговоров с иностранными государствами; постоянное оперативное управление иностранными делами с учетом конкретной обстановки и условий межгосударственных отношений в мире.

Руководство иностранными делами осуществляют Президент РФ, представительные и исполнительные органы государственной власти.

Президент в пределах своих конституционных полномочий (ст. ст. 80, 83, 86 Конституции РФ): определяет основные направления внешней политики государства, представляет страну в международных отношениях, осуществляет руководство внешней политикой; ведет переговоры и подписывает международные договоры; подписывает ратификационные грамоты; принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических представителей; назначает и освобождает от должности министра иностранных дел; назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания РФ дипломатических представителей России в иностранных государствах и международных организациях.

Важную роль в реализации этих полномочий играет Управление Президента РФ по внешней политике. Согласно Положению о нем, утвержденному Указом Президента от 29 июня 2004 г. <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 2004. N 27. Ст. 2750.

Основными задачами Управления являются:

содействие Президенту в определении основных направлений внешней политики государства;

участие в разработке общей стратегии внешней политики государства, обеспечении реализации Президентом его полномочий по руководству внешней политикой государства;

информационно-аналитическое и организационное обеспечение деятельности Президента и Руководителя Администрации Президента по вопросам внешней политики государства и международных отношений;

обеспечение содержательной части внешнеполитических мероприятий с участием Президента;

обеспечение взаимодействия Президента и Руководителя Администрации Президента с государственными органами иностранных государств и их должностными лицами, с зарубежными политическими и общественными деятелями, с международными и иностранными организациями;

подготовка предложений Президенту по специальным вопросам международного сотрудничества, в том числе по вопросам военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами.

Федеральное Собрание РФ принимает законы, определяющие содержание внешнеполитической деятельности. Значительными полномочиями в области иностранных дел обладает Совет Федерации. К его ведению относятся утверждение указа Президента РФ о введении военного положения, решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории Российской Федерации. Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы о ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации; о статусе и защите Государственной границы РФ; войне и мире.

Правительство РФ в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом "О Правительстве Российской Федерации", другими нормативными актами в сфере внешней политики и международных отношений:

осуществляет меры по обеспечению реализации внешней политики Российской Федерации;

обеспечивает представительство России в иностранных государствах и международных организациях;

в пределах своих полномочий заключает международные договоры Российской Федерации, обеспечивает выполнение обязательств России по международным договорам, а также наблюдает за выполнением другими участниками указанных договоров их обязательств; отстаивает геополитические интересы России, защищает граждан РФ за пределами ее территории;

осуществляет регулирование и государственный контроль в сфере внешнеэкономической деятельности, в сфере международного научно-технического и культурного сотрудничества.

## **§ 2. Органы управления иностранными делами**

Основным отраслевым федеральным органом исполнительной власти в рассматриваемой сфере является Министерство иностранных дел РФ (МИД России), осуществляющее функции по выработке и реализации государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере международных отношений Российской Федерации.

Руководство деятельностью МИДа России осуществляет Президент РФ, которому оно непосредственно подведомственно по вопросам, закрепленным за ним Конституцией РФ, другими законодательными актами.

В систему МИД России входят:

- а) центральный аппарат;
- б) дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации за рубежом;
- в) представительства при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях (загранучреждения);
- г) представительства МИД на территории России (территориальные органы), а также
- д) подведомственные ему организации, созданные для обеспечения его деятельности.

В соответствии с Положением о Министерстве иностранных дел РФ, утвержденным Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. <\*>, его основными задачами являются:

-----  
<\*> СЗ РФ. 2004. N 28. Ст. 2880.

разработка общей стратегии внешней политики Российской Федерации и представление соответствующих предложений Президенту;

реализация внешнеполитического курса страны в соответствии с Концепцией внешней политики Российской Федерации, утвержденной Президентом:

обеспечение дипломатических и консульских отношений Российской Федерации с иностранными государствами, сношений с международными организациями;

обеспечение дипломатическими и международно-правовыми средствами защиты суверенитета, безопасности, территориальной целостности Российской Федерации, других ее интересов на международной арене;

защита дипломатическими и международно-правовыми средствами прав, свобод и интересов граждан и юридических лиц Российской Федерации за рубежом;

содействие взаимодействию органов исполнительной власти с органами законодательной и судебной власти на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации в целях обеспечения участия этих органов, их должностных лиц в международной деятельности, соблюдения принципа единства внешней политики Российской Федерации и реализации ее международных прав и обязательств;

координация международной деятельности других федеральных органов исполнительной власти и международных связей органов исполнительной власти субъектов Федерации в целях проведения единой политической линии Российской Федерации в отношениях с иностранными государствами и международными организациями и реализации международных прав и обязательств Российской Федерации;

содействие развитию связей и контактов с соотечественниками, проживающими за рубежом.

Особо следует отметить, что согласно Конституции РФ, Федеральному закону "О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации", названному Положению Министерство иностранных дел занимает место главного координатора внешней политики страны и все исполнительные органы Российской Федерации и ее субъектов должны согласовывать с ним свои действия на международной арене.



Министерство иностранных дел РФ реализует в пределах своей компетенции многообразные полномочия, направленные на проведение активного внешнеполитического курса; упрочение ключевых механизмов многостороннего управления мировыми политическими и экономическими процессами, в первую очередь под эгидой Совета Безопасности ООН как постоянного его члена, участника общеевропейского процесса и других региональных механизмов; обеспечение благоприятных условий для экономического и социального развития страны, для сохранения глобальной и региональной стабильности; защиту законных прав и интересов российских граждан за рубежом.

МИД также обеспечивает развитие отношений с государствами - участниками Содружества Независимых Государств, полноправное участие России в глобальных и региональных экономических и политических структурах, адаптацию существующих соглашений по контролю над вооружениями и по разоружению к новым условиям международных отношений, развитие международного сотрудничества в области борьбы с транснациональной преступностью и терроризмом, оформляет в установленном порядке паспортно-визовую документацию, обеспечивает осуществление дипломатической курьерской связи, ведет в пределах своей компетенции вопросами гражданства и осуществляет ряд других полномочий.

Министерство иностранных дел РФ для выполнения возложенных на него задач наделено соответствующими правами. В частности, МИД имеет право вносить на рассмотрение Президента и Правительства предложения о разработке законодательных актов по вопросам внешней политики и дипломатической службы, издавать в пределах своей компетенции нормативные правовые акты, принимать решения нормативного характера, обязательные для исполнения другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, а также предприятиями и организациями независимо от их организационной подчиненности и формы собственности при осуществлении ими в пределах своей компетенции международных контактов.

Министерство иностранных дел возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом по представлению Председателя Правительства. Министр иностранных дел представляет Россию на двусторонних и многосторонних переговорах, по поручению Президента, Правительства подписывает международные договоры Российской Федерации. Он вносит в установленном порядке предложения о назначении и отзыве послов Российской Федерации в иностранных государствах и представителей Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях, о назначении и освобождении глав государственных и правительственных делегаций Российской Федерации; присваивает в установленном порядке дипломатические ранги от атташе до советника 1-го класса включительно, а также представляет Президенту ходатайства о присвоении дипломатических рангов Чрезвычайного и Полномочного Посла, Чрезвычайного и Полномочного Посланника 1-го и 2-го класса;

Министр иностранных дел РФ несет персональную ответственность за выполнение возложенных на министерство задач и полномочий и реализацию государственной политики в установленной сфере деятельности.

В целях выработки научно обоснованных предложений по вопросам внешней политики РФ МИД России может образовывать научно-консультативные, методические и экспертные советы.

### **§ 3. Представительства и консульства за рубежом**

Министерство иностранных дел РФ имеет в иностранных государствах посольства и консульские учреждения. Посольство Российской Федерации является государственным органом внешних сношений, осуществляющим представительство России в государстве пребывания.

Посольство учреждается по решению Правительства РФ в связи с установлением на основании Указа Президента РФ дипломатических отношений с соответствующим иностранным государством на уровне посольств и входит в систему МИД России.

В соответствии с Положением о посольстве Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 28 октября 1996 г. <\*>, оно обеспечивает проведение единой политической линии Российской Федерации в отношениях с государством пребывания и в этих целях осуществляет координацию деятельности и контроль за работой находящихся в данном государстве представительств федеральных органов исполнительной власти, российских государственных предприятий и организаций, их делегаций и групп специалистов, а также

представительств субъектов РФ. Эти представительства, делегации и группы специалистов оказывают посольству содействие в осуществлении его функций и информируют о своей деятельности.

-----

<\*> СЗ РФ. 1996. N 45. Ст. 5090.

Посольство, его сотрудники и члены их семей пользуются в государстве пребывания привилегиями и иммунитетом в соответствии с международным правом и местным законодательством. Сотрудники посольства и члены их семей обязаны уважать законы, административные правила, а также традиции и обычаи государства пребывания, воздерживаться от любых действий, которые могут быть истолкованы как вмешательство в его внутренние дела.

Положением о посольстве определены его основные задачи и функции. К ним относятся представительство Российской Федерации, обеспечение национальных интересов, реализация внешнеполитического курса в государстве пребывания; выполнение поручений Президента, Правительства, МИД России, а также согласованных с МИД поручений других федеральных органов государственной власти и запросов иных государственных органов и организаций. Посольство осуществляет сбор информации о государстве пребывания, анализ отношений Российской Федерации с данным государством, его внешней и внутренней политики, положения в системе международных отношений; информирование Президента, Правительства, МИД России, других федеральных органов исполнительной власти по вопросам внешней и внутренней политики государства пребывания и внесение предложений по развитию отношений с ним Российской Федерации, обеспечению интересов России в соответствующем регионе и мире в целом.

Посольство обеспечивает дипломатическими средствами развитие сотрудничества Российской Федерации с государством пребывания в политической, торгово-экономической, научно-технической, культурной и других областях, представляющих взаимный интерес, оказание содействия государственным органам и при необходимости общественным объединениям и представителям деловых кругов России в установлении контактов с государственными органами, представителями общественных объединений и деловым миром государства пребывания; поддержание постоянной связи с органами государственной власти, внешнеполитическим и другими ведомствами, общественными объединениями, деловыми, научными и культурными кругами, средствами массовой информации, представителями дипломатического корпуса государства пребывания, а также выполнение других задач и функций.

В составе и при посольствах Российской Федерации в зарубежных странах могут находиться представители других государственных органов, выполняющих свои ведомственные задачи, например сотрудники МВД России <\*>. Указом Президента РФ "Об организации и порядке осуществления федеральными органами исполнительной власти и российскими государственными учреждениями функций, связанных с деятельностью за рубежом" от 14 июня 1997 г. <\*> установлено, что направление представителей этих органов и учреждений на работу в дипломатические представительства Российской Федерации в иностранных государствах (при международных организациях) и открытие за рубежом представительств этих органов и учреждений допускается, если это обусловлено государственными интересами; функциями, связанными с деятельностью за рубежом и определяющими необходимость включения в состав дипломатических представительств Российской Федерации специалистов по отдельным вопросам или осуществления их непосредственно через представительства соответствующих органов и учреждений; высоким уровнем двустороннего (многостороннего) сотрудничества в данной области. Решения о введении должностей дополнительно к штатной численности заграничного аппарата МИД России в указанных случаях принимаются Президентом.

-----

<\*> СЗ РФ. 1995. N 3. Ст. 199.

<\*> СЗ РФ. 1997. N 24. Ст. 2743.

Посольство возглавляет Чрезвычайный и Полномочный Посол РФ в иностранном государстве, являющийся высшим официальным представителем Российской Федерации, аккредитованным в государстве пребывания.

Посол представляет Россию, непосредственно руководит работой посольства, несет персональную ответственность за выполнение возложенных на посольство задач и

осуществление предписанных функций. Основные права и обязанности посла регламентируются Положением о Чрезвычайном и Полномочном После Российской Федерации в иностранном государстве, утвержденным Указом Президента РФ от 7 сентября 1999 г. <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 2000. N 1 (ч. II). Ст. 101.

В систему Министерства иностранных дел РФ наряду с дипломатическими представительствами (посольствами) входят консульские учреждения, Положение о которых утверждено Указом Президента РФ от 5 ноября 1998 г. <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 1998. N 45. Ст. 5509.

Консульское учреждение Российской Федерации является государственным органом внешних сношений, осуществляющим в пределах соответствующего консульского округа на территории государства пребывания консульские функции от имени Российской Федерации. Оно открывается по решению Правительства РФ на основании международного договора Российской Федерации с соответствующим иностранным государством и подчиняется главе дипломатического представительства РФ.

Консульские учреждения в зависимости от класса подразделяются на генеральные консульства, консульства, вице-консульства, консульские агентства. Консульские функции выполняют также дипломатические представительства Российской Федерации, в составе которых для этих целей могут создаваться консульские отделы.

Основными задачами и функциями консульского учреждения являются: защита в государстве пребывания прав и интересов Российской Федерации, ее граждан и юридических лиц; содействие развитию торговых, экономических, культурных и научных связей между Россией и государством пребывания, дружественных отношений между ними; выяснение всеми законными путями условий и событий в торговой, экономической, культурной и научной жизни государства пребывания, информирование о них МИД России, дипломатического представительства РФ и внесение предложений по развитию отношений России с данным государством; распространение в консульском округе официальной информации о внешней и внутренней политике России, ее социально-экономической, культурной и духовной жизни; поддержание и развитие контактов с компетентными органами в пределах консульского округа, а также общественными объединениями, представителями деловых, научных и культурных кругов, средствами массовой информации; осуществление паспортно-визового обслуживания, нотариальных действий, государственной регистрации актов гражданского состояния, функций по вопросам гражданства, установление опеки и попечительства, легализации документов, функций в отношении наследства с соблюдением законодательства страны пребывания; представительство или его надлежащее обеспечение граждан РФ в судебных и иных учреждениях государства пребывания; осуществление функций по вопросам правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам; ведение учета находящихся в пределах консульского округа граждан РФ и т.п.

Консульские учреждения создаются в крупных городах, морских и речных портах. Их руководители назначаются МИД России, а руководство их работой в стране пребывания осуществляет российское посольство.

Сотрудники консульств пользуются дипломатическим иммунитетом (личная неприкосновенность, освобождение от налогов и сборов, тайна переписки и т.п.).

---